

# Bezpečná Evropa

Evropská unie je označována za hospodářského obra a politického trpaslíka. Spolupráce v tak citlivých oblastech, jakými jsou zahraniční, bezpečnostní či obranná politika, je stále v plenkách, i když mnohé bylo již i v této oblasti uděláno. Nicméně členské státy mají před sebou ještě hodně dlouhou cestu, než budou v diplomatické a politické oblasti mluvit jedním hlasem o takových otázkách, jakými jsou Blízký východ, vztahy se Spojenými státy, úloha Rady bezpečnosti OSN, společná obrana apod. Členské státy si samozřejmě stále zachovávají svrchovanost nad svými ozbrojenými silami. Jejich obranné systémy jsou v rukou národních vlád. Ale i snaha o společnou obrannou politiku dostává krůček za krůčkem pevnější rysy.

## Druhý pilíř Evropské unie:

### Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)

V listopadu roku 1993 vstoupila v platnost Smlouva o Evropské unii. Známe ji dnes jako Maastrichtskou smlouvu. Tato smlouva se stala právním základem na němž je dnes vybudována Evropská unie. Vytvořila totiž tzv. Maastrichtský chrám, stavbu, která znázorňuje současnou strukturu EU. Její součástí jsou dnes dvě Evropská společenství (Euratom a ES), která tvoří první pilíř chrámu. Pravomocí a iniciativou zde disponují vedle Rady EU Komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr (tedy instituce hájící zájmy Společenství). Další dva pilíře jsou mezivládní. Druhý pilíř představuje Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (dále SZBP), třetí pilíř pak Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Hlavními aktéry jsou ve II. a III. pilíři členské státy. Tyto pilíře nejsou budovány na principu nadstátním (komunitárním), nýbrž na principu mezivládní spolupráce. Nevznikly zde nadstátní instituce se zvláštními pravomocemi, ale instituce tradiční, které rozhodují na základě konsenzu. Nadstátní instituce (Komise, Evropský parlament) jsou do činnosti obou pilířů v určité míře zapojeny, ale rozhodně nejsou aktivními spolutvůrci legislativy zavazující členské státy jako v pilíři prvním. Evropský soudní dvůr není do SZBP zapojen vůbec – SZBP totiž není vybavena právními nástroji, které by soudní dvůr mohl přezkoumávat. Zdůrazňujeme tedy znovu, že rozhodující úlohu pro formulaci SZBP mají členské státy. Orgány Unie plní v podstatě roli vykonavatele politiky dohodnuté členskými státy.

### Základy Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Smluvní základ získala Společná zahraniční a bezpečnostní politika poprvé přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1987. Hlava III této smlouvy stanovila cíle a naznačila postupy Evropské politické spolupráce. Neznamená to však, že se snahy o politickou integraci objevily až v letech osmdesátých či devadesátých. Již v samých počátcích integračního procesu byla patrná snaha rozšířit integraci i na oblast politickou. S iniciativou přišla již v roce 1952 Francie. Navrhovala tehdy vytvoření Evropského obranného společenství. Úkolem nově vzniklého společenství mělo být zabránění konfliktům mezi členskými státy, sjednocení zahraniční politiky členských zemí a vytvoření evropské armády.

Tato francouzská iniciativa se setkala s ohlasem ostatních pěti zemí, ale také s rozpaky. Smlouva byla vypracována. Dokonce ji podepsalo pět zemí (Německo, Itálie, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko). Neprošla však francouzským parlamentem. A tak si sami Francouzi "pohřbili" svou vlastní, ale na svou dobu velice odvážnou myšlenku. Zřejmě až příliš odvážnou! Oblast zahraniční politiky a bezpečnosti je pro každý stát věcí navýsost citlivou. Jak ukázal následující vývoj, ještě dlouho poté nebyly státy, spolupracující na vysokém stupni integrace hospodářské, schopny se dohodnout na zásadách Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Především chyběla vůle politická.

Situace se změnila jako důsledek událostí, které proběhly v Evropě počátkem devadesátých let dvacátého století. Evropská společenství byla postavena před novou situací - pád berlínské zdi, sjednocení Německa, demokratizaci států střední a východní Evropy, rozpad Sovětského svazu, Jugoslávie a Československa, konflikty na Balkáně. Na všechny tyto změny musela Evropská společenství reagovat. Reakcí bylo mimo jiné i vytvoření Evropské unie s třemi pilíři. Cílem Smlouvy o EU bylo zajistit pro Evropskou unii podstatnější váhu a respekt na mezinárodním poli. Přesto Společná zahraniční a bezpečnostní politika zůstala ve výlučné působnosti vlád členských států, neboť všechna rozhodnutí přijímaná Radou vyžadují v této oblasti souhlas všech členských států. Prvek nadstátnosti se do druhého pilíře prosadit nepodařilo. Proto je tento druhý pilíř také označován za mezivládní. Svědčí to o urputné snaze členských států udržet si právě v této citlivé oblasti výlučné právo rozhodovat o všech otázkách. Členské státy si jednoduše nechtěly a nechtějí nechat zasahovat do citlivých otázek národní bezpečnosti a zahraniční politiky nadstátními orgány a spolurozhodovat s ostatními státy, ale chtějí v této oblasti rozhodovat jen a jen samy.

SZBP se dále vyvíjí v závislosti na pokračující integraci a mezinárodním dění. Zahraniční a bezpečnostní politika je tradičně považována za základní znak suverenity státu. To je jedním z hlavních důvodů, proč postupuje integrace v této oblasti pomaleji. Dosavadní vývoj v této oblasti ukazuje, že postup další spolupráce v rámci SZBP většinou podmínily válečné konflikty, na které nebyla EU s to adekvátním způsobem odpovědět. Příkladem může být vývoj v bývalé Jugoslávii, se kterým si EU nedokázala sama poradit. Je zřejmé, že v takových situacích je nutné postupovat společně, aby v budoucnu bylo možné takovým konfliktům předcházet, či jim lépe čelit. Dalším impulsem k prohlubování spolupráce se stala i mezinárodní situace a zcela nové bezpečnostní hrozby jako je terorismus, šíření zbraní hromadného ničení či ilegální obchod se zbraněmi. Ukazuje se, že právě v těchto oblastech je společný postup jediným možným východiskem.

Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost přibyl nový nástroj společné zahraniční a bezpečnostní politiky – společná strategie, o které se zmiňuje nový článek 12. Amsterodamská smlouva rovněž stanovila hlasování kvalifikovanou většinou za určitých podmínek a od jejího podpisu je SZBP předmětem prakticky každého zasedání Evropské rady.

Další z novinek, kterou zavedla Amsterodamská smlouva, je institut Vysokého představitele pro SZBP, který je zároveň také Generálním tajemníkem Rady. Tato funkce byla vytvořena zejména proto, aby se zlepšila komunikace v rámci EU. Vysoký představitel

může být Radou pověřen zastupovat EU navenek a vést jednání se třetími státy a mezinárodními organizacemi. Jako první byl do funkce jmenován Javier Solana, bývalý generální tajemník NATO.

Amsterodamská novelizace přinesla i tzv. konstruktivní veto (viz níže).

Ani Niceská smlouva pojetí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky podstatně nezměnila. Zavedla jen novou možnost, aby za určitých podmínek vznikla užší spolupráce na poli SZBP, jejímž cílem bude zavedení společných akcí a společných postojů. Tato užší spolupráce nemůže být uplatňována v záležitostech, které mají vojenské nebo obranné důsledky.

Ve Smlouvě o EU je Společné zahraničí a bezpečnostní politice věnována Hlava V, která zavazuje členské státy spolupracovat prostřednictvím Rady na rozšiřování a posilování vzájemné politické solidarity, podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie a zdržet se jakéhokoli jednání, které by bylo v rozporu se zájmy Unie nebo by snižovalo účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.

### **Cíle Společné zahraniční a bezpečnostní politiky**

Hlava V Smlouvy o EU stanoví cíle Společné zahraniční a bezpečnostní politiky:

- zabezpečit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a integritu Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů
- všestranně posilovat bezpečnost Unie
- zachovat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty OSN, jakož i se zásadami helsinského Závěrečného aktu a cíli Pařížské charty, a to i na vnějších hranicích Unie
- podporovat mezinárodní spolupráci
- rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakožto i respektování lidských práv a základních svobod

### **Jak se tyto cíle zajišťují?**

Důležité slovo má v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropská rada – nejvyšší představitelé členských států. Ta vymezuje zásady a obecné směry Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Rozhoduje (na základě doporučení Rady) i o strategiích, kterými se mají instituce EU v této oblasti řídit. Evropská rada rozhoduje vždy jednomyslně. Konečná rozhodnutí přináležejí však Radě, která je hlavním rozhodujícím orgánem EU. Ta jediná může v tomto pilíři rozhodnout o společných akcích a společných postojích. Nemůže však vytvářet vlastní legislativu jako v pilíři prvním. Rada EU totiž schvaluje rozhodnutí vždy jednomyslně, kvalifikovanou většinou může rozhodovat pouze tehdy, jestliže naplňuje předtím jednomyslně přijatou strategii. Tak je zaručeno, že každý stát má vždy zaručeno právo veta a ostatní státy ho nemohou přehlasovat a k ničemu, co by sám nechtěl, přinutit.

Tím, že Rada přijme společnou akci, zavazuje členské státy jednotně přistupovat k událostem, kterých se týká, a účastnit se společných opatření.

V Amsterodamské a následně Niceské smlouvě se objevil posun v oblasti rozhodování oproti Maastrichtu. Dnes je již možné o přijetí společných akcí či společných postojů přijímaných na základě společné strategie rozhodovat kvalifikovanou většinou. Mohlo by se zdát, že posun je významný, ale nesmíme zapomenout na to, že společná strategie, na jejímž základě se může rozhodovat kvalifikovanou většinou, musí být odsouhlasena všemi členskými státy.

Smlouva umožňuje ještě jednu věc, a to přijmout jakékoli rozhodnutí i tehdy, zdrží-li se méně než jedna třetina členů Rady hlasování. Tento princip se nazývá "konstruktivní veto". Jde o to, že členský stát, který se zdrží hlasování, formálně souhlasí s tím, aby rozhodnutí bylo přijato, ale tento stát se nebude účastnit dohodnutých činností. Ale, a to je důležité, nebude bránit jejich uskutečňování ostatním. Jednoduše řečeno – každý stát se může sám rozhodnout, jestli se společné akce bude účastnit nebo ne. K účasti ho nemůže zavázat Evropská unie ani ostatní státy.

Možná vás napadne otázka: kdo provádění zahraniční a obranné politiky platí? Tato otázka je předmětem diskusí i uvnitř EU. Dnes je situace taková, že část nákladů je hrazena z rozpočtu EU, částí přispívají na hrazení nákladů zúčastněné členské státy. Ty státy, které se zdržely hlasování při přijímání rozhodnutí, nejsou pak povinny na jeho realizaci přispívat.

O tom, že Společná zahraniční a bezpečnostní politika se neomezuje jen na prohlášení, svědčí i to, že se EU již aktivně účastní některých mezinárodních událostí. Přímo se podílela na přechodném řízení města Mostaru, pomáhá i s poválečným uspořádáním v Bosně a Hercegovině, poskytla pomoc Jugoslávii při odstraňování min, účastnila se aktivně i po boku NATO operací v Kosovu, poskytuje nemalé prostředky i kapacity pro mírové uspořádání na Balkáně.

Na druhou stranu je zřejmé, že spolupráce v této oblasti je velmi citlivou záležitostí a ne vždy se daří. Příkladem mohou sloužit výrazně rozdílné postoje členských států k invazi USA do Iráku. Od bezmezné podpory ze strany např. Velké Británie, která poslala své jednotky do oblasti, až po naprosté zatracení vojenského řešení situace ze strany Německa či Francie.

Dále se rozvíjí i posilování bezpečnostní složky Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jsou rozšiřovány stavy policejních jednotek, určených pro mírové operace ve třetích zemích, připravují se specialisté, zejména technici, inženýři, právníci, kteří budou schopni podporovat případně nasazené jednotky přímo na místě určení.

## **Nástroje SZBP**

Jak už bylo uvedeno, SZBP není budována na nadstátním principu, ale na principu mezivládní spolupráce. Nejsou tu instituce (jako v I. pilíři), které by vytvářely legislativu, která by zavazovala členské státy. Jako nástroj spolupráce zde tedy nemohou být využity právní akty jako směrnice, rozhodnutí či nařízení. Společná zahraniční a bezpečnostní politika využívá při své spolupráci jiné nástroje:

### **Společné strategie**

Evropská rada vymezuje zásady a obecné směry SZBP včetně záležitostí, které mají dopad na obranu. Společné strategie vytvářejí rámec společného postupu členských států v oblastech, kde mají členské státy důležité společné zájmy. Specifikují cíle, jejich trvání a zdroje, které budou potřebné ze strany Unie a členských států. Udávají základní rámec, ve kterém může dále jednat Rada EU. Schvaluje je Evropská rada na doporučení Rady EU. Evropská rada o nich rozhoduje jednomyslně.

### **Společné postoje**

Společné postoje vymezují přístup ke konkrétní geografické nebo tématické oblasti. Jedná se o záležitosti vůči konkrétním a aktuálním otázkám, vůči třetímu státu či mezinárodní události. O společném postoji rozhodují státy v Radě EU a tato rozhodnutí jsou závazná. Členské státy zajistí, aby jejich národní politiky byly v souladu se společnými postoji.

## **Společné akce**

Společné akce slouží k řešení konkrétních problémů. Přijímá je Rada EU. Při rozhodnutí o společné akci Rada EU specifikuje její cíl, rozsah, poskytnuté zdroje Unie, podmínky provádění společné akce a případně i rozsah a délku jejího trvání.

## **Mezinárodní dohody**

Mezinárodní dohody jsou uzavírány s jedním či více státy v oblastech spadajících pod SZBP. Rada EU může pověřit předsednický stát aby vedl příslušná jednání. V této činnosti mu asistuje Vysoký představitel pro SZBP a Evropská komise. Mezinárodní dohodu poté jednomyslně uzavírá Rada EU na doporučení předsednické země.

## **Deklarace**

Deklarace představují flexibilní a účinný nástroj, kterým dává EU v mezinárodních vztazích na vědomí své postoje, a třetí strany jsou v dostatečném předstihu varovány před možnými sankcemi. Jsou to veřejná stanoviska či požadavky EU vůči třetím zemím a mezinárodním organizacím. Deklarace jsou označovány jako "Deklarace Evropské unie" v případě, že se Rada EU sejde a přijme stanovisko k určité mezinárodní otázce, a "Deklarace předsednictví vydaná jménem EU" v případech, kdy se Rada například kvůli časové tísni nesejde.

## **Kontakty se třetími zeměmi**

Kontakty se třetími zeměmi mají často charakter politického dialogu. Jednání probíhají na mnoha úrovních, od hlav států a předsedů vlád, ministrů až po politické ředitele ministerstev zahraničí, nebo experty. Evropskou unii při takových jednáních zastupuje buď předsednický stát, všechny členské státy EU nebo Vysoký představitel pro SZBP. Účastní se jich zpravidla zástupce Evropská komise.

## **Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)**

Zásadní impuls ke vzniku Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) přišel dne 4. prosince 1998 v podobě společného francouzsko-britského prohlášení ze St. Malo. Na půdě EU vstoupil tento pojem oficiálně až během summitu v Kolíně nad Rýnem 3. a 4. června 1999.

Byla to Amsterdamská smlouva, která mj. obohatila SZBP o základní obranné prvky, které doposud v procesu evropské integrace nebyly zastoupeny. Došlo k vytvoření Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP).

Bezpečnostní a obranná politika Evropské unie (EBOP) vytváří rámec pro společnou obrannou politiku, ze které by případně mohla vzejít skutečná kolektivní obrana. Cílem je umožnit rozvoj vojenských i civilních kapacit pro zvládání krizí a prevenci konfliktů na mezinárodní úrovni a tím napomoci zachování míru a mezinárodní bezpečnosti v souladu s

Chartou OSN. Vývoj EBOP, v níž se ovšem nepočítá s budováním evropské armády, je kompatibilní s cíli NATO a je s NATO koordinován.

Poté, co vstoupila Amsterodamská smlouva v platnost, byly do Smlouvy o Evropské unii (hlava V) zařazeny nové úkoly. Ty se týkají humanitárních a záchranných operací, operací na udržení míru a použití bojových sil při zvládnání krizí – včetně operací na vynucování míru. Kromě těchto civilních i vojenských operací na zvládnání krizí zahrnuje EBOP také prvek předcházení konfliktům.

Za to, aby byla Evropská bezpečnostní a obranná politika skutečně funkční odpovídají nově vzniklé orgány:

**Politický a bezpečnostní výbor** - sleduje mezinárodní situaci v oblasti SZBP, podává návrhy Radě EU a přispívá k formulaci jejích stanovisek.

**Vojenský výbor** - poskytuje vojenské poradenství v oblasti EU, zejména ve věcech vojenských aspektů krizového řízení, vyhodnocuje rizika hrozících krizí.

**Vojenský štáb** - asistuje Vysokému představiteli, zabývá se strategickým plánováním

Nejvyšší evropští představitelé stanovili na zasedání Evropské rady v Helsinkách tzv. „globální cíl“, podle něhož Unie (na celoevropské úrovni) musí být schopna do 60 dní a na dobu nejméně jednoho roku nasadit do výše specifikovaných operací až 60 000 lidí.

Prvním krokem k realizaci cílů EBOP se stala Policejní mise EU v Bosně, jejímž hlavním cílem bylo udržení míru v oblasti po konfliktu.

První vojenská operace EU mimo evropský kontinent se uskutečnila v Africe. Byla to mírová mise Artemis v Kongu v létě 2003.

Vývoj v oblasti EBOP pokračuje. Vznikají postupně bojové skupiny, na kterých spolupracuje vždy více členských zemí. Nejčastěji spolupracuje jedna velká země s několika malými. Takové jednotky mají za úkol napomáhat zvětšení vojenské akceschopnosti Evropské unie. Vznikají tedy síly rychlé reakce, jejichž základem bude třináct národních nebo nadnárodních bojových uskupení, z nichž každá bude mít 1500 až 2000 vojáků. Česká republika připravuje společnou jednotku „battlegroup“ spolu s armádou Rakouska a Německa. My poskytneme do této jednotky, která bude mít až 2 000 mužů, 300 – 350 vojáků.

### **Přehled operací, kterých se EU zúčastnila v rámci EBOP:**

Vojenská operace v Bosně a Hercegovině (EUFOR – Althea)

Policejní mise v Bosně a Hercegovině (EUPM)

Policejní poradní tým v Bývalé jugoslávské republice Makedonii (EUPAT)

Vojenská operace v Bývalé jugoslávské republice Makedonii (Concordia)

Policejní mise v Bývalé jugoslávské republice Makedonii ( Proxima)

Mise „Vláda práva“ v Gruzii (Eujust Themis)

Policejní mise na Palestinských územích (EUPOL COPPS)

Mise pomoci na hraničním přechodu Rafah (EU BAM Rafah)

Integrovaná mise „Vláda práva“ v Iráku (Eujust Lex)

Policejní mise v Kongu (EUFOR RD Congo)  
Policejní mise v Kinshase (DRC) (EUPOL Kinshasa)  
Mise na podporu reforem bezpečnostního sektoru v Kongu (EUSEC DR Congo)  
Mise v Súdánu AMIS II (Darfur)  
Vojenská operace v Kongu (Artemis)  
Monitorovací mise v Aceh v Indonésii (AMM)

## **Třetí pilíř EU:**

### **Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech**

Při založení Evropského společenství se státy soustředily především na hospodářskou oblast a o otázkách bezpečnosti a svobody občanů se tehdy nehovořilo. Postupný vývoj jednotného vnitřního trhu, zejména volného pohybu osob, ukazoval stále zřetelněji, že pokud má mít každý občan EU právo na volný pohyb, měl by mít také všude právo na stejnou ochranu a stejný přístup ke spravedlnosti. I tento požadavek vedl mj. ke změnám ve smlouvách.

Smlouva o EU podepsaná v Maastrichtu rozšířila evropskou integraci tím, že k I. pilíři, představovanému Evropskými společenstvími, přidala II. pilíř, tj. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, a III. pilíř, Spolupráci na poli justice a v oblasti vnitřních věcí.

Cílem této spolupráce ve třetím pilíři bylo dát principu volného pohybu osob praktický rozměr. Spolupráce pokrývala následující oblasti:

- azylová politika
- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států
- přistěhovalecká politika
- boj proti drogám
- boj proti mezinárodním podvodům
- soudní spolupráce v občanských a trestních věcech
- celní spolupráce
- policejní spolupráce

Snahou bylo umožnit ministrům členských zemí EU, aby za stanovených podmínek mohli v Radě přijímat opatření, která by prohlubovala spolupráci jim podřízených justičních, policejních a celních složek. Svoboda pohybu zboží, osob a kapitálu, o kterou se opírá fungování jednotného vnitřního trhu a která je základním stavebním kamenem hospodářské spolupráce, s sebou přináší řadu problémů v oblasti občanského práva. Přenáší zároveň na mezinárodní úroveň boj proti kriminalitě a tím i nutně prohloubení spolupráce orgánů policie a justice.

Ani v této oblasti, podobně jako u záležitostí druhého pilíře, se neobjevila snaha o spolupráci až v devadesátých letech, ale mnohem dříve. Stejně jako ve druhém pilíři, šlo však i tady o záležitosti nesmírně citlivé. První vlašťovky kooperace se objevily v 70. letech. Tehdy se jednalo o mezivládní dohody. Členské státy se dohadovaly o tom, jak postupovat vůči třetím zemím. Až začleněním této problematiky do rámce Maastrichtské smlouvy

získala Rada ve třetím pilíři nové kompetence. Mohla na základě iniciativy vlád členských zemí či Komise zaujímat společné postoje a přijímat rámcová rozhodnutí.

### **Propojení třetího a prvního pilíře**

Situace se změnila od 1.5.1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva. Ta podstatně zasáhla do konstrukce tří pilířů. Převedla totiž velkou část pilíře třetího (vízovou a azylovou politiku) do pilíře prvního, do rámce Evropského společenství. Třetí pilíř se tím zúžil na znění Hlavy VI Smlouvy o EU. Změnilo se i jeho původní označení „Justice a vnitřní věci“ na „Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech“.

Převedení azylové a vízové politiky z pilíře třetího do pilíře prvního znamená, že věci, které se do té doby mohly rozhodovat jen na úrovni mezivládní, podléhají nyní rozhodování na základě principu supranacionality v rámci pilíře prvního.

### **Cíle „Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech“**

Svoboda pohybu uvnitř EU je velkou výhodou pro občany dodržující zákony. Bohužel jí využívají také pachatelé trestné činnosti. Terorismus, počítačová kriminalita, pašování narkotik, obchod s lidmi jsou nejvýraznějšími příklady trestné činnosti, která má silně mezinárodní charakter. Občané očekávají, že je Unie ochrání před závažným přeshraničním organizovaným zločinem.

Právě k řešení této situace potřebuje Unie společnou politiku v trestních věcech, kterou může zajistit jen užší policejní a soudní spoluprací a prohloubením spolupráce policie a celníků.

Základním záměrem v této oblasti je vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Mezi cíle spolupráce patří prevence a potírání následujících problémů:

- rasismus a xenofobie
- terorismus
- obchodování s lidmi a kriminální činnost páchaná na dětech
- obchodování s drogami
- obchodování se zbraněmi
- korupce a podvody

Je úkolem Rady, aby přijímala opatření, která zajistí vytvoření takového prostoru a plnění vyjmenovaných úkolů. Ve vytvářeném prostoru se odstraňují kontroly na vnitřních hranicích, aby byl zajištěn opravdu svobodný pohyb osob. To s sebou přináší nutnost sjednotit kontrolu osob na vnějších hranicích Unie, přijmout řadu opatření, která upraví azylovou politiku, otázky přistěhovalectví, oblast předcházení a potírání kriminality. Z toho jasně vyplývá nutnost spolupráce policejních a justičních orgánů členských států EU.

K naplnění stanovených cílů se prohlubuje spolupráce mezi policejními složkami, celní správou a soudy členských států. Byly vytvořeny i dva nové orgány, které napomáhají lepší koordinaci a spolupráci v této oblasti: Evropský policejní úřad (Europol) a Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust).

## **Nástroje spolupráce:**

### **Společný postoj**

Tento nástroj umožňuje Radě definovat postoj Unie k jednotlivým problémům. Členské státy jsou pak zavázány uskutečnit jednomyslně přijatá rozhodnutí Rady.

### **Úmluva**

Rada přijímá úmluvu po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslným rozhodnutím. Poté musí být úmluva ratifikována členskými státy. Je-li ratifikována alespoň polovinou členských států, vstupuje v těchto státech v platnost.

### **Rozhodnutí**

Rozhodnutí jsou užívána pro všechny oblasti, které se netýkají sbližování právních a správních předpisů členských států a jsou v souladu s cíli této oblasti. Jsou závazná a veškerá opatření potřebná k jejich implementaci na úrovni EU jsou přijímána Radou na základě hlasování kvalifikovanou většinou.

### **Rámcové rozhodnutí**

Jsou používána ke sbližení právních a správních předpisů členských států. Návrhy jsou činěny na základě iniciativy Komise nebo členského státu a musí být přijaty jednomyslně. Pro členské státy jsou rozhodnutí závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, ale ponechávají formu a metodu na orgánech jednotlivých členských států.

## **Prohlubování spolupráce**

Stejně jako ve druhém pilíři i v této oblasti se spolupráce postupně rozvíjí a prohlubuje. Od roku 2004 začíná fungovat společná vízová, azylová a přistěhovalecká politika Společenství a spolupráce justice členských států EU v záležitostech občanskoprávních s mezinárodním dopadem. Ty se stávají součástí *acquis communautaire*. To znamená mimo jiné, že se na ně bude v plném rozsahu vztahovat i pravomoc Evropského soudního dvora.

Ovšem ani v této oblasti neprobíhají integrační snahy bez problémů. Naopak integrace v oblasti týkající se bezpečnosti země, policejních složek a justice je velice složitá. Dokazují to výjimky, které si vymohly Velká Británie a Irsko. Tyto státy mohou nadále kontrolovat na svých hranicích oprávnění občanů ostatních členských států ke vstupu a pobytu na svém území, rozhodovat o povolení ke vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí. Výjimky si vynutilo i Dánsko.

## **Schengenské dohody**

### **Terminologie**

Nejdříve si vysvětlíme základní pojmy, se kterými se v této oblasti setkáváme:

### **Schengenská smlouva**

Ta byla podepsána 14. června 1985 v Schengenu. Belgie, Francie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko se zavázaly, že postupně odstraní hraniční kontroly na společných hranicích a zavedou svobodu pohybu pro všechny osoby, které jsou občany signatářských členských států, ostatních členských států nebo třetích zemí.

Výsledkem této smlouvy bylo, že od 1.7.1985 byla kontrola dokladů na společných hranicích nahrazena namátkovou kontrolou. Smlouva je krátká a stručná, obsahuje pouhých 33 článků.

### **Schengenská úmluva, nazývaná také Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě**

Ta byla podepsána stejnými pěti státy 19. června 1990. Úmluva stanovuje konkrétní podobu a garance pro realizaci svobody pohybu. Doplňuje příslušné národní právo a musí být ratifikována parlamenty signatářských zemí.

Stanovuje přesná pravidla pro:

- zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob, překračování vnějších hranic
- víza
- podmínky pro pohyb cizinců
- povolení k pobytu a záznam o osobě, které má být odepřen vstup
- povinnosti dopravců
- azyl
- policejní spolupráci
- vzájemnou pomoc v trestních věcech, zákaz dvojího trestu, vydávání osob
- předávání výkonu trestních rozsudků
- omamné a psychotropní látky, střelné zbraně a střelivo
- Schengenský informační systém
- přepravu a pohyb zboží
- ochranu osobních údajů

### **„Schengenské acquis“**

Smlouva a úmluva spolu s rozhodnutími vytváří tzv. „Schengenské acquis“. To bylo začleněno do legislativy Evropské unie až Amsterodamskou smlouvou.

### **Schengenský informační systém**

Jedná se o společný počítačový pátrací a informační systém s garantovanou ochranou dat.

### **Schengenský prostor, občas označovaný jako Schengenská oblast**

Jedná se o území států, které podepsaly a ratifikovaly Schengenské dohody.

### **Vývoj jednání při odstraňování bariér volného pohybu osob**

V průběhu 80. let probíhala intenzivní jednání mezi členskými státy o potřebě odstranit bariéry pro volný pohyb osob, zboží a služeb. Cílem bylo vytvořit jednotný vnitřní trh. Mezi opatření, která musela vytvoření takového trhu provázet, patřily i otázky kontroly na vnitřních hranicích. Státy ale v této problematice nezastávaly jednotný názor. Některé prosazovaly, aby byl tento prostor vytvořen jen pro občany Evropských společenství, jiné chtěly, aby se vztahoval na všechny. V prvním případě by musely být zachovány kontroly na přechodech, ve druhém se prosazovalo zrušení kontrol na vnitřních hranicích a jejich posílení na vnějších hranicích ES. Především Velká Británie byla proti zrušení kontrol na vnitřních hranicích, a proto se tato opatření nepodařilo prosadit do novelizace zakládající smlouvy.

Státy, které zastávaly druhý názor, však pokračovaly ve spolupráci a dohodly se na samostatné smlouvě, jež by na jejich vnitřních hranicích odstranila kontroly a zajistila možnost postupovat společně při řešení otázek spojených s kontrolou vstupu a pohybu osob a zboží na jejich území. Smlouvu podepsalo 14.7.1985 pět států - Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko. Byla nazvána Schengenskou smlouvou, občas Schengenskou dohodou.

Smlouva byla sice slavnostně podepsána, ale trvalo dalších deset let, než byla ratifikována. Zjistilo se totiž, že odstranění hraničních kontrol musí vykompenzovat celá řada bezpečnostních opatření. Takových, která zajistí zachování bezpečnosti a zamezí nezákonné imigraci občanů států, které nejsou členy Evropských společenství. Proto byla podepsána 19. června 1990 druhá úmluva, Schengenská úmluva či Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě. Díky řadě problémů, způsobených obtížemi provázejícími zavádění jednotného vnitřního trhu a díky skutečnosti, že k úmluvě postupně přistupovaly i další státy, nabyla Schengenská smlouva účinnosti až 26. března 1995. Schengenská oblast dnes zahrnuje území těchto států: Francie, Německo, Belgie, Lucembursko, Nizozemsko, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko, Rakousko, Finsko, Švédsko, s určitými výjimkami Dánsko (Dánsko je sice signatářem Schengenské úmluvy, ale ponechalo si v rámci Evropské unie možnost volby, zda bude či nebude realizovat jakékoli nové rozhodnutí přijaté na základě *acquis*). Island a Norsko mají podepsány dohody o přidružení. Irsko a Velká Británie účastníky dohod nejsou .

### **Zapojení Irska a Velké Británie do některých oblastí schengenské spolupráce**

Irsko a Velká Británie nejsou účastníky dohod, ale podle protokolu k Amsterodamské smlouvě se na některých nebo všech ustanoveních Schengenského *acquis* mohou podílet, pokud pro to bude v Radě jednomyslně hlasovat všech 13 členských států, které jsou účastníky dohod, spolu s představitelem dané země (tj. Irska nebo Velké Británie). V březnu 1999 Velká Británie na tomto základě požádala o účast v některých oblastech Schengenské spolupráce (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, boj proti drogám, a Schengenský informační systém - SIS). Rozhodnutí o přijetí žádosti přijala Rada v květnu 2000. O účast na některých Schengenských aktivitách požádalo v červnu 2000 a v listopadu 2001 také Irsko – šlo o realizaci a fungování systému SIS. Rozhodnutí se schválením irské žádosti přijala Rada v únoru 2002.

### **Začlenění Schengenského *acquis* do Amsterodamské smlouvy**

Protokolem č. 2 ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o založení ES byla Schengenská smlouva začleněna do právního systému ES. Současně byly začleněny i na ni navazující úmluvy a opatření. Tím se stala Schengenská úmluva, protokoly a úmluvy o přistoupení dalších států k Schengenské smlouvě součástí *acquis communautaire* Evropských společenství.

### **Cíle, principy, opatření**

Cílem Schengenské úmluvy je odstranit kontroly osob na vnitřních pozemních, mořských a letištních hranicích mezi zúčastněnými členskými státy. V praxi to znamená, že vnitřní hranice mezi těmito státy může být překračována na kterémkoliv místě a bez kontroly. (Ale pozor: Státy si vyhradily právo namátkově kontrolovat totožnost osob a ve výjimečných případech po omezenou dobu znovu zavést hraniční kontroly. Tohoto práva bylo již

několikrát využito – např. při konání MS ve fotbale v Německu). Právo se vztahuje na občany ES stejně jako na občany ostatních zemí. Opatření vyžaduje sladění a posílení kontrol na vnějších hranicích smluvních stran. Vnější hranice se smí překračovat pouze na hraničních přechodech a ve stanovenou dobu. Je na této hranici nejméně jedna kontrola (občané EU se kontrolují pro zjištění totožnosti, občané třetích zemí jsou kontrolováni důkladněji - ověřují se cestovní doklady a dalších podmínky pro vstup, pobyt, práci a vycestování).

Jak tedy zajišťují státy svou bezpečnost v této oblasti?

Zavádí se řada opatření, mezi které patří:

- společná azylová politika
- společná vízová politika (jednotný seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti, jednotné schengenské vízum pro území všech smluvních stran, společná kritéria pro posuzování a rozhodování o žádostech o víza)
- právo policie pronásledovat podezřelé pachatele závažných trestných činů za hranicemi státu
- vzájemná pomoc a výměna informací v rámci policejní spolupráce
- ochrana hranic
- opatření na letištích s cílem oddělit cestující v rámci Schengenského prostoru od ostatních cestujících
- společná opatření pro potírání drogové kriminality
- Schengenský informační systém
- ochrana osobních údajů
- justiční spolupráce (vzájemná pomoc v trestních věcech, zákaz dvojího trestu, vydávání osob, předávání výkonu trestních rozsudků)

### **Schengenský informační systém**

Zabezpečení Schengenského prostoru, tvořeného zúčastněnými zeměmi, je technicky i finančně velmi náročné. Jeho součástí je vybudování počítačového pátracího a informačního systému, tzv. Schengenského informačního systému. Jedná se o společnou databázi hledaných a nežádoucích osob a odcizených předmětů, do níž je umožněn přístup policii a konzulátům členských států.

Schengenský informační systém je společný počítačový pátrací a informační systém s garantovanou ochranou dat. Jsou do něho ukládána data například o:

- osobách hledaných za účelem zatčení a vydání
- osobách vyžadujících ochranu
- cizincích, jimž byl odepřen vstup
- svědcích
- vozidlech za účelem nenápadného sledování
- věcech hledaných za účelem zabránění nebo jako důkazy pro trestní řízení
- ukradených, neoprávněně použitých a pohřešovaných motorových vozidlech, přívěsech, dokladech, střelných zbraních, bankovkách....

Byl zaveden pro účely hraniční kontroly a jiných policejních a celních kontrol, pro účely vydávání víz, povolení k pobytu aj.

Je řešena rovněž oblast soudní spolupráce v kriminální oblasti. Harmonizují se předpisy, které se týkají této problematiky, např. předpisy týkající se střelných zbraní a střeliva, omamných prostředků aj.

Vytvoření Schengenského informačního systému je především kompenzačním opatřením po zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Systém má centrální databázi ve Štrasburku a národní kopie ve státech, které se schengenské spolupráce účastní. Zajišťuje výměnu informací mezi všemi schengenskými státy, kanceláři SIRENE a přístup do databáze mají i příslušné orgány (policie, justiční orgány, celníci, konzulární úřady ..)

## **Přijetí Schengenského acquis Českou republikou a jeho dopady**

Nové členské státy se zavázaly převzít Schengenské acquis k 1. květnu 2004. S přijetím Schengenského acquis je pro ně stejně jako pro ČR spojena řada výdajů. Vezměme si jen nezbytnost vybavení policie kvalitní výpočetní technikou, s tím spojené vyškolení lidí, investice do jazykového vzdělání příslušníků, kteří v budoucnosti budou přicházet do styku se Schengenským informačním systémem, schengenským standardům odpovídající zajištění hranic a vyškolení lidí... Neměli bychom však za všemi těmi výdaji vidět jen čísla. Měli bychom si uvědomit, jaká pozitiva nám začlenění do Schengenského prostoru přinese. Namátkou jmenujme zlepšení spolupráce našich bezpečnostních složek s jejich kolegy v ostatních členských státech, zavedení moderních standardů v policejní práci a zejména naprostou volnost pohybu přes všechny okolní hranice.

V květnu 2004 jsme se stali členy Evropské unie, ale nestali jsme se součástí Schengenského prostoru. Přijali jsme část Schengenského acquis, ale nezapojili jsme se do Schengenského informačního systému. Důvodem nebyla naše nepřipravenost. Důvody jsou na straně samotného systému, který je nutno připravit na rozšíření o další státy, a jehož kapacita neodpovídá stoupajícím požadavkům.

Poté, co přijmeme tzv. Schengenské acquis II, budeme moci plně využívat všech možností, které tento systém poskytuje. Kdy to ale bude, nikdo v tuto chvíli nedokáže říct přesně. Předpokládá se, že by se tak mohlo stát v říjnu roku 2007, půjde-li vše podle plánu a prokážeme-li i my svou připravenost.

### **Současný mechanismus přijímání nových zemí do Schengenského prostoru**

- členství státu v EU
- deklarace připravenosti ze strany státu, který se chce zapojit
- rozhodnutí Rady o zahájení hodnocení
- schengenské hodnocení
- po zhodnocení je to Rada, která vydá rozhodnutí o zrušení kontrol

29.12.2004 deklarovala Česká republika svou připravenost na zahájení schengenského hodnocení od r. 2006. Spolu s ní budou připraveny na hodnocení i Polsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko.

Rada EU zahájila na základě deklarace naší připravenosti v lednu 2006 hodnocení připravenosti České republiky na přistoupení k schengenské spolupráci, která má umožnit zrušení kontrol na hranicích se sousedními státy. Kontrolován v roce 2006 bude stav

připravenosti v oblasti policejní spolupráce, ochrany dat, vzdušné hranice, víz. V první polovině roku 2007 pak bude hodnoceno zavedení Schengenského informačního systému II a kanceláře SIRENE. Počítat musíme i s případnými dalšími dodatečnými návštěvami. Do září 2007 by měla Rada projednat výsledky hodnocení připravenosti České republiky a vydat své rozhodnutí o našem začlenění do schengenského prostoru (a to jednomyslným rozhodnutím států aplikujících schengenské acquis a příslušného nového členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem), budou-li ovšem výsledky odpovídající.

Do té doby můžeme překračovat naši hranici pouze na vyznačených hraničních přechodech a můžeme být kontrolováni příslušníky cizinecké a pohraniční policie. Hranici se zeměmi EU můžeme překročit s pasem nebo jen s občanským průkazem.

A proč jsme právě o přejímání Schengenského acquis hovořili tak podrobně? Důvod je nasnadě:

Po plném začlenění do Schengenského prostoru se nám naskytne možnost poprvé se opravdu naprosto svobodně pohybovat v rámci území států, které úmluvu podepsaly. S pasem či jen občanským průkazem; bez front u okének doklady kontrolujících policistů na hraničních přechodech; s možností překročit hranici na kterémkoli místě; s možností sbírat v pohraničním lese třeba borůvky i na druhé straně hranice, aniž byste se museli obávat, že se odněkud vynoří strážce hranic a vy budete mít nepříjemnosti; s možností projet si na kole či běžkách nádherné lesnaté a hornaté oblasti našeho pohraničí, aniž byste museli bedlivě sledovat mapu a hraniční patníky, zda vás náhodou ta krásná lesní cesta nezavedla na území jiného státu a vy budete odvedeni na policejní stanici.