



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

# Briefing Paper 10/2012

Schengenská spolupráce od velkého rozšíření

—

Listopad 2012

## Schengenská spolupráce od velkého rozšíření

Podkladový materiál k debatě Bilance Schengenského prostoru 5 let po velkém rozšíření, kterou pořádaly Zastoupení Evropské komise v ČR a Informační kancelář Evropského parlamentu v ČR s Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, CEBRE – Českou podnikatelskou reprezentací při EU a Asociací pro mezinárodní otázky

—

**Martin Hrabálek**

*Listopad 2012*



Tzv. velké či východní rozšíření bylo největším rozšířením schengenského prostoru v jeho dosavadní historii. Cesta k tomuto rozšíření nebyla jednoduchá a poukázala na fakt, že zcela zásadní pro další rozvoj schengenské spolupráce je prvek důvěry mezi jednotlivými členskými státy. V tomto krátkém příspěvku ve formě podkladového materiálu na panelovou diskusi dne 13. listopadu 2012 se autor zamýšlí nad tím, nakolik byl prvek vzájemné důvěry a solidarity, jako základních stavebních kamenů schengenské spolupráce, přítomen v krátkém, ale turbulentním období pěti let od rozšíření Schengenského prostoru.

### **Důvěra, solidarita a Schengenský prostor**

Pojem „důvěra“ je pojmem velmi těžko hmatatelným či popsateľným, nicméně se jedná z hlediska schengenské spolupráce o termín zcela bazální. V okamžiku, kdy se členské státy vzdávají části své suverenity, vyjádřené kontrolní funkcí hranic, které se stávají vnitřními hranicemi EU, potřebují mít jistotu, že tuto funkci budou minimálně stejně dobře vykonávat členské státy, na které role strážce vnějších hranic přejde.<sup>1</sup> Právě toto přesvědčení, že partneři v schengenské spolupráci budou schopni své úkoly plnit, lze označit za důvěru, jakkoliv je to veličina jen těžko měřitelná.

Pojem solidarity je v porovnání s důvěrou o dosti snadněji uchopitelný. Ze schengenské spolupráce vyplývají různým aktérům různé úkoly. Solidaritou můžeme chápat ochotu členských států, jejichž břímě je v schengenské spolupráci menší, podílet se na kompenzaci nákladů těm členským státům, na které dopadá břímě větší. Tato solidarita pak může mít podobu jak finanční, tak nepekuniární, jak bude patrné v dalším textu.

S jistotou lze tvrdit, že aby schengenská spolupráce správně fungovala, musí v ní být jak důvěra, tak solidarita přítomny. V běžném fungování Schengenu jejich přítomnost až tak patrná není, ovšem v případě specifických událostí, na které byla uplynulá léta poměrně bohatá, se jejich absence či přítomnost naplno projevuje. Vzhledem k omezenému rozsahu se text bude věnovat jen dvěma nejvýraznějším událostem – tzv. arabskému jaru a následující migrační vlně a procesu začleňování do Schengenu dvou opozdilců východního rozšíření – Rumunska a Bulharska. Výčet problematických bodů by však byl určitě širší, jen namátkou lze uvést anabázi s dánským znovuzaváděním hraničních kontrol, kterou ostatní státy vnímaly dosti nelibě.

---

<sup>1</sup> Důvěra však může mít více podob a nemusí souviset pouze s kriminalitou zvenčí. V souvislosti s Českou republikou nelze nezmínit situaci v česko-německém a česko-rakouském pohraničí. Zvýšené kontroly souvisí do značné míry s nedůvěrou obyvatel pohraničí v to, že by bez jejich přítomnosti byla zachována vysoká úroveň bezpečnosti, na kterou byli před rozšířením zvyklí.



## Migrační vlny po arabském jaru – krize Schengenu?

Tzv. arabské jaro, tedy revoluční vlna, která se prohnala arabským světem na počátku roku 2011, dala do pohybu velké množství lidí. S ohledem na geografickou blízkost směřovala značná část migrantů mířící do Evropy směrem do Itálie, řádově se jednalo o desetitisíce lidí.

Itálie již v počátcích upozorňovala, že není schopna se sama s přílivem migrantů vyrovnat a žádala o solidaritu ostatní státy EU. Pod solidaritou přitom chápala to, že by se jiné členské státy ujaly některých běženců. Požadované pomoci se jí však nedostalo a tak se rozhodla přistoupit k řešení, které balancovalo na hraně „ducha Schengenu“ – vydala dočasná povolení k pobytu, která opravňovala držitele k cestování po Schengenském prostoru.

S ohledem na to, že řada migrantů byla z Tuniska, nebyla jejich cílem Itálie, ale sousední Francie, do které se po obdržení povolení hodlali přemístit. Francouzskou reakcí bylo znovuobnovení kontrol na hranicích, které je za určitých okolností možné, doprovázené navracením osob zpět do Itálie. Celá situace vedla k rozporům mezi oběma zeměmi, nicméně poukázala na skutečnost, že fungování Schengenu postrádá prvky reálné solidarity a sdílení zátěže. Existují sice finanční nástroje, které kompenzují náklady více exponovaným zemím, tím ale představa o fungování vzájemné solidarity u většiny států končí. Výzkumník Sergio Carrera se svým týmem dokonce v jednom z publikovaných článků hovoří v souvislosti s italsko-francouzským sporem o „závodu proti solidaritě“.

Situaci, o které mnozí autoři hovořili jako o vážné krizi Schengenu, se rozhodla řešit Evropská komise, která na podzim roku 2011 předložila svůj návrh na reformu stávajících mechanismů. Tato reforma obsahuje především výrazné omezení možnosti znovuzavádění kontrol ze strany členských států a odpovídající posílení evropské úrovně. Situace se tím ale nevyřešila. Právě naopak, návrhy se setkaly s velmi silnou rezistencí části členských států, které se odmítají vzdát pravomocí v pro ně velmi citlivé oblasti. Nejvíce byly slyšet Francie, Německo či Španělsko. Francouzský prezident Nicolas Sarkozy se tehdy nechal slyšet, že pravomoc znovuoobnovovat kontroly na vnitřních hranicích nelze nechat na „technokratech z Bruselu“.

Ke změně pravidel fungování Schengenu s ohledem na odpor členských států doposud nedošlo a je problematická i do budoucna, s ohledem na to, že nepanuje shoda mezi Radou, Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Ministři členských států se sice v červnu 2012 jednomyslně postavili za možnost, aby bylo možné znovuzavést kontroly, zároveň se však pokusili o změnu právního základu, což nelibě nesl Evropský parlament. Také Evropská komise se nechala slyšet, že představa členských států neodpovídá její představě.



Stávající nastavení, kdy je možno unilaterálně dočasně zavést kontroly ze strany jednoho státu přitom nenahrává budování dobrým vztahům mezi jednotlivými schengenskými státy, protože umožňuje poměrně snadné znovuzavedení kontrol a vyhnutí se společné zodpovědnosti, na které je Schengenský prostor založen.

### **Přístupování Rumunska a Bulharska**

Rumunsko a Bulharsko nevstoupilo do Evropské unie v rámci velké vlny východního rozšíření v roce 2004, nýbrž až o tři roky později. S ohledem na to se s nimi nepočítalo pro první vlnu východního rozšíření v roce 2007 a obě země měly vstoupit později.

Předpokládaným termínem vstupu Rumunska a Bulharska byl rok 2011, k čemuž byly směřovány i schengenské evaluace obou zemí. Na počátku roku 2011 pak obě země splnily technická kritéria pro to, aby se novými členy Schengenského prostoru staly. Na rozdíl od předchozích rozšiřování však v okamžiku, kdy ostatní státy na Radě pro justici a vnitra rozhodovaly o vstupu Rumunska a Bulharska do Schengenu, rozhodlo politické hledisko.

První náznaky, že by politické posvěcení vstupu obou zemí do Schengenu mohlo být problematické, se objevily již na konci roku 2010. Některé členské státy, především Francie a Nizozemsko, poukazovaly na to, že členství v Schengenu by pro Rumunsko a Bulharsko nemělo být automatické a že by mělo být kromě obecných technických podmínek vázáno též na celkový výkon obou zemí v oblasti justice a vnitra. Ta je v pravidelných pololetních intervalech hodnocena Evropskou komisí v rámci tzv. mechanismu spolupráce a ověřování<sup>2</sup>.

Mezi další státy, které se stavěly k rozšíření Schengenského prostoru o Rumunsko a Bulharsko spíše zdrženlivě, patřily například Německo či Finsko. Většina států poukazovala především na přetrvávající vysokou míru korupce v obou zemích. Kritizující členské státy vyjadřovaly jednoznačnou nedůvěru rumunským a bulharským institucím v oblasti justice a vnitra. Na straně Bulharska a Rumunska stála Evropská komise, i ta však opakovaně poukazovala na jisté nedostatky.

Zatímco většina států byla ochotna přistoupit na kompromis v podobě dvoufázového přístupu Bulharska a Rumunska, spočívajícího v oddělení leteckých a pozemních hranic, Nizozemsko stále trvá na svém ne a vstup obou zemí blokuje. Naposledy se tak stalo v září 2012. Výsledky v oblasti mechanismu ověřování a spolupráce se zdají

---

<sup>2</sup> Nutno podotknout, že tomuto hodnocení podléhaly ze všech zemí východního rozšíření pouze Rumunsko a Bulharsko, což bylo často terčem kritiky ze Sofie i Bukurešti. Bulharští a rumunští zástupci opakovaně poukazovali na to, že nemají rovná pravidla ve srovnání s ostatními zeměmi východního rozšíření.



být zástupným důvodem a je proto otázkou, kdy nizozemský odpor otupí a k rozšíření finálně dojde.

### **Závěr**

Schengenský prostor patří z hlediska evropských občanů k největším výdobytkům evropské integrace. Autor tohoto příspěvku by s ohledem na jisté problémy v posledních letech nehovořil o postupné „dekonstrukci Evropy“, jak činila některá evropská média. Jistá míra nedůvěry a nedostatek solidarity mezi členskými státy jsou v schengenské spolupráci inherentně přítomné už od jejího počátku. Příkladem lze uvést rozšiřování o první vlnu členských států východního rozšíření. Již tehdy bylo cítit jistý odpor některých členských států. V uplynulém období jen došlo k událostem, které Schengenský prostor vystavily testu důvěry a solidarity a latentní problémy, které jsou v schengenské spolupráci stále přítomné, vypluly na povrch.

Co se týče nastavení schengenské spolupráce do budoucna, autor si neodpustí jednu poznámku. Jeho čistě osobní názor je, že nejvhodnější variantou pro znovuzavádění kontrol na vnitřních hranicích by bylo vytvoření multilaterálního mechanismu, na základě kterého by členské státy o kontrolách mohly rozhodovat společně. Zabránilo by se tím obavám z technokratičnosti Bruselu a zároveň by se tím zamezilo též situacím, kdy členské státy mohou svévolně zavádět kontroly jen na základě vlastního rozhodnutí.



#### Literatura

Carrera, S. (2012): *An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?*, CEPS, dostupné online na: <http://www.ceps.eu/book/assessment-commission%E2%80%99s-2011-schengen-governance-package-preventing-abuse-eu-member-states-free>.

Guild, E. a kol. (2011): *A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS, dostupné online na: [http://aei.pitt.edu/31639/1/The\\_Franco-Italian\\_Affair.pdf](http://aei.pitt.edu/31639/1/The_Franco-Italian_Affair.pdf).

Hrabálek, M. (2012): *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní*, Brno, MPÚ.



## ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám v České republice i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

### K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

### VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

### SLEDUJTE NÁS!

