

Schengen a jeho vývoj

09.listopadu 2007 Martin Hrabálek

Schengenská spolupráce, do které se Česká republika spolu s dalšími státy východního rozšíření naplno zapojí na konci tohoto roku (V době psaní tohoto testu se hovořilo o datu 21. prosince 2007, výjimku tvoří hranice vzdušné, kde je termín stanoven na březen roku 2008), představuje svým vývojem z hlediska evropské integrace velmi zajímavou matérii.

Ze spolupráce, započaté omezenou skupinou členských států mimo právní rámec ES, se po Amsterodamské smlouvě stala poměrně výrazná část unijní agendy. Podívejme se teď blíže na samotný vývoj.

V době, kdy byla schengenská spolupráce, mající za cíl především umožnit volný pohyb osob po území signatářských států, započata, neexistoval v rámci ES konsenzus na tom, jak by měla být problematika uchopena. Stejně tak pro spolupráci neexistoval právní základ v rámci práva ES. Proto byla kooperace v roce 1985 započata na základě klasické mezinárodní smlouvy pouze pěti státy. (Schengen byl prvním projektem Společenství, do nějž se nezapojily všechny členské státy.) Prováděcí dohoda z roku 1990 specifikovala oblasti spolupráce, a také vytvořila vlastní instituce, ve kterých se měla kooperace diskutovat. Odstranění kontrol na vnitřních hranicích s sebou nutně muselo nést kompenzační opatření v podobě posílení kontrol na hranicích vnějších, stejně tak jako jistá doprovodná opatření týkající se například azylové a imigrační problematiky či policejní spolupráce.

Období po Maastrichtské smlouvě lze do jisté míry nazvat obdobím konkurenčním, kdy jednotlivé problematiky byly upravovány jak právem EU, tak schengenským *acquis*. Docházelo též k nárůstu členské základny Schengenu, kdy se postupně zapojovaly všechny státy s výjimkou Velké Británie a Irska. Britové svoji neúčast na projektu zdůvodňovali především svou ostrovní polohou. Dále musíme vzít v úvahu to, že v Británii neexistují občanské průkazy. Irové pak byli v podstatě ve vleku Británie. Vzhledem ke svým privilegovaným vztahům s Londýnem byli postaveni před možnost zůstat, stejně jako Britové, mimo Schengen, nebo se Schengenu účastnit za cenu porušení těchto vztahů. Výsledkem je, že se na Schengenu též nepodílí.

Zlom v Amsterdamu

Určitou duplikaci, kdy vedle sebe paralelně existovala schengenská úprava a úprava evropská, ukončila až Amsterodamská smlouva, respektive k ní přiložený Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce EU. Amsterodamskou smlouvou byla též nově vytvořena Hlava IV SES, do které byla přesunuta problematika vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se volného pohybu osob. Tyto oblasti pak byly s výjimkou legální migrace plně komunitarizovány na konci roku 2004.

Specifickým rysem schengenské spolupráce, který nelze nezmínit, je začlenění nečlenských států Evropské unie, Norska a Islandu, a brzy též Švýcarska. U prvně jmenovaných států se jednalo o nutnost, jelikož mezi nimi a severskými státy EU existovala v době zapojení těchto států do EU tzv. Severská pasová unie, která umožňovala volný pohyb osob po celé Skandinávii a Islandu. Aby tento model mohl být zachován, bylo pro Norsko a Island vytvořeno přidružené členství k Schengenu. V případě Švýcarska se jedná o logickou volbu, neboť je státy Schengenu obklopeno ze všech stran. V roce 2005 bylo zapojení do Schengenu schváleno referendem, což bylo tamějšími médii

prezentováno jako vstřícnější postoj k evropské integraci jako celku. (V médiích bylo toto referendum často srovnáváno s referendem v roce 1992, kdy Švýcaři odmítli vstup do Evropského hospodářského prostoru.)

Nutná je důvěra mezi státy

Přistoupení států východního rozšíření se neobešlo bez komplikací. Schengenský systém funguje jako systém nejslabšího článku („weakest link“), kde jedna špatně chráněná část vnějších hranic může ohrozit celý prostor tím, že přes ni dovnitř proudí nelegální migranti, popřípadě různé formy organizovaného zločinu. Jako takový je založen na vysoké míře důvěry mezi státy-partnery, které věří, že všechny zúčastněné země jsou schopny svůj úsek vnějších hranic efektivně chránit. V souvislosti s rozšířením pak bylo často diskutováno například o nízké úrovni ochrany na slovenské hranici s Ukrajinou. Je pravdou, že do značné míry oprávněně a slovenská vláda vyvinula enormní úsilí, aby své kapacity v této oblasti úspěšně posílila.

V současné chvíli se tak zdá, že všechny výrazné problémy byly odstraněny a nic nebrání tomu, aby se schengenský prostor rozšířil. Nicméně je třeba též uvést, že správnost těchto předpokladů lze ověřit pouze praxí. Až čas tedy ukáže, zda nové státy byly dostatečně připraveny, prozatím však není důvod se domnívat, že nikoliv.