SCHENGENSKÝ PROSTOR JAKO PEVNOST EVROPA?

Markéta Novotná*

Úvod

Už od počátku provázely myšlenku volného pohybu kontroverze. Ne všechny státy byly ochotné vzdát se tak podstatné části své suverenity, která by umožnila volný vstup osob na jejich území. Citlivost schengenské spolupráce dokládají výjimky, které si některé státy vyjednaly, nebo potíže, s nimiž se členské státy schengenského prostoru potýkají.

Studie se člení na tři části. Po základních informacích o schengenském prostoru a přehledu současného stavu poznání v oblasti schengenské spolupráce se soustředím na analýzu současné situace a zasazuji ji do kontextu současného výzkumu. V teoretické části jsou představeni významní odborníci zabývající se různými aspekty Schengenu. K nim patří dělba pravomocí mezi státy a nadnárodní instituce, bezpečnost, lidská práva, ochrana dat, koncept hranic a pojem pevnost Evropa. Právě na relativizaci konceptu pevnosti Evropa, který v sobě spojuje všechny naznačené oblasti výzkumu, se zaměřím v empirické části, která pojednává zejména o aktuálních problémech Schengenu. Poskytuje však také grafické přehledy, dokládající obecnější tendence.

Cílem studie je představit současný stav výzkumu schengenské spolupráce, která se netěší přílišné pozornosti odborníků, a na empirických příkladech prokázat, že pojem pevnost Evropa je pouze zavádějící zkratka, která může být atraktivní pro média, ale plně nevystihuje skutečnost. Představa pevnosti totiž evokuje protiklad mezi vnitřním a vnějším, zatímco empirie ukazuje, že dělení na binární opozice typu „vnitřní – vnější“ nebo „bezpečnost – volný pohyb“ je zjednodušené.

Jak v teoretické, tak v empirické části se zaměřuji na aktuální problémy a čerpám z odborných článků a publikací současných autorů. Empirická část je založena také na statistikách a zpravodajství, jelikož analyzuje dění posledních let, které ještě není příliš odborně zakotveno. V jeho zasazení do teoretického kontextu tak spočívá hlavní přínos této studie.

1. Schengenská spolupráce

Volný pohyb osob je základním právem, které Evropská unie garantuje svým občanům. Schengenská spolupráce doplňuje právo volně cestovat, pracovat a žít v jakémkoli členském státě o zrušení kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru (o možnosti obnovit hraniční kontroly viz níže) a zároveň o posílení kontroly

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů (marketa.novotna@gmail.com).

společných vnějších hranic. Vytvoření oblasti volného pohybu osob odstraněním systematických kontrol na hranicích členských států se do té doby snažila dosáhnout také EU, ovšem neúspěšně.

Zahájení schengenské spolupráce mělo minimálně dva rozměry. Jednak, a především, mělo ekonomickou a obchodní dimenzi, která měla přinést podstatné úspory pro dopravu a obchod v rámci EU. Jednak mělo symbolickou funkci, která měla ukázat (často skeptické) veřejnosti přínosy evropské integrace. Zrušit hraniční kontroly se v roce 1985 rozhodly vlády zemí Beneluxu, Francie a Německa, které podepsaly schengenskou dohodu. O pět let později byla přijata prováděcí úmluva, jejíž implementace byla dokončena v roce 1995. Zpočátku mezivládní iniciativa byla v roce 1999 amsterodamskou smlouvou začleněna do právního rámce EU a nyní jsou součástí schengenského prostoru všechny členské státy EU kromě Kypru, Chorvatska, Bulharska a Rumunska. Velká Británie a Irsko si vyjednaly výjimku a na schengenské spolupráci se podílejí jen částečně (účastní se policejní a justiční spolupráce, ovšem ponechaly si hraniční a celní kontroly). Z nečlenských zemí se Schengenu účastní Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko.

Pravidla schengenské spolupráce se týkají několika oblastí, mezi něž patří společná pravidla týkající se osob překračujících vnější hranice, včetně potřebného typu víza a způsobu provádění kontrol na vnějších hranicích; dále harmonizace podmínek vstupu a výčtu dokumentů nutných pro cestování na území Schengenu, sladění pravidel pro vydávání krátkodobých víz (pro pobyty do tří měsíců) a zvýšené policejní a justiční spolupráce (Pastore, 2004, s. 95).

Součástí schengenské spolupráce je řada agentur. Operativní spolupráci na vnějších hranicích řídí od roku 2005 agentura Frontex, která je založena na kombinaci mezivládního a nadnárodního přístupu. Jejím primárním úkolem je regulovat a harmonizovat kontroly hranic jednotlivých členských států a zaručovat minimální standardy a společný postup všech členů. Na jižní a východní hranici jí od 2. 12. 2013 pomáhá agentura Eurosur. K výměně dat o podezřelých osobách či vízové politice slouží Vízový informační systém a Schengenský informační systém (nyní nová verze SIS II). Postup při kontrole vnějších hranic upravuje Schengenský hraniční kodex (přijatý v roce 2006), společná vízová politika je zakotvena ve vízovém kodexu z roku 2009.

Se schengenskou spoluprací úzce souvisí dublinská úmluva, platná od roku 1997, a nařízení Dublin II, přijaté roku 2003, které mimo jiné zakotvují, že o žádosti o azyl rozhoduje pouze jeden stát, a stanovují pravidla pro učení tohoto státu (zpravidla první stát, do něhož uprchlík vstoupí). Daný stát posoudí, zda jsou splněny podmínky pro udělení azylu (Dublinský systém, 2010).

Podle mnoha odborníků i průzkumů Eurobarometru patří schengenská spolupráce k nejvýraznějším úspěchům evropské integrace. Zároveň je však zrušení hranic velká výzva, která vyžaduje značnou mobilizaci lidských i finančních zdrojů, výkonnou administrativu a efektivní koordinaci zapojených institucí. Klíčovou hodnotou je vzájemná důvěra členských států. Mezi odborníky a politiky se však objevují i mnohem skeptičtější názory na schengenskou spolupráci, která je v jejich očích vnímána jako nástroj bruselské centralizace a nedemokratické vlády, jenž umožní přerozdělování imigrantů ze západu, kde selhala politika masové imigrace a multikulturalismu.

Klíčový rozpor v zavádění schengenského prostoru panuje mezi odstraněním vnitřních hranic a zajištěním bezpečnosti. O tomto sporu panuje živá politická i odborná debata, z níž se obecně vzato vydělují dvě názorové skupiny. Optimisté kladou důraz na volný pohyb, snadnější prevenci kriminality díky policejní spolupráci v boji se zločinem a ilegální migrací. Skeptikové naopak varují před vznikem policejního státu a pevnosti Evropa, před posílením dozoru ve společnosti, před ohrožením individuálních práv a soukromí kvůli sběru a sdílení osobních dat nespolehlivými a špatně zabezpečenými systémy či před nedostatkem demokratické kontroly a transparentnosti (Karanja, 2008, s. 7).

2. Stav poznání v oblasti výzkumu schengenské spolupráce

Problematika schengenského prostoru je komplexní a lze na ni nahlížet z mnoha úhlů. Cílem této kapitoly je podat přehled o tom, kterým aspektům se výzkum Schengenu věnuje.

Za téměř třicet let trvání schengenské spolupráce se proměnila nejen spolupráce samotná, ale i její zkoumání. Na počátku 90. let se výzkum zaměřoval zejména na analýzu vzniku a vývoje schengenského prostoru. Častá byla také kritika nedostatku demokratické a právní kontroly a nejasně vymezené zodpovědnosti. Po inkorporaci dohod do evropského právního rámce se pozornost přesunula k analýze tzv. postamsterdamského období, konkrétně pak k evaluaci procesu přijímání a implementaci schengenského *acquis*, poměru nadnárodní a mezivládní spolupráce a proměnám konceptu hranic (např. E. Guildová, D. Bigo, M. Anderson, N. Walker), k bezpečnosti a sekuritizaci¹ migrace (D. Bigo, J. Huysmans, J. Apap, S. Carrera), k ochraně dat a osobních práv (H. Meijers, M. Anderson, E. Brouwerová, S. K. Karanja), k biometrice (A. Cavoukianová, J. P. Aus, P. de Hert) či k policejní spolupráci (T. Mathiessen) /Karanja, 2008, s. 9–11/.

V současnosti se výzkum schengenské spolupráce soustředí na několik témat, která jsou důležitá v souvislosti s empirickou částí této studie, a proto se jim budu věnovat podrobněji. Vycházím z konceptu pevnost Evropa, k jehož zavedení vedl patrný rozdíl mezi právy občanů EU a cizinců z třetích zemí (dále CTZ) v rámci schengenské spolupráce. Schengen sice občanům členských států umožnil volně se pohybovat bez kontrol na hranicích, ale navenek kontroly posílil a migraci CTZ do EU omezil. Obecně tedy schengenská spolupráce zvýšila kapacitu států kontrolovat vstup CTZ na jejich území. M. Anderson a J. Apapová (2002, s. vii) dokonce hovoří o novém typu železného opony na východních schengenských hranicích.

Zároveň je však empiricky podloženo, že omezení jednoho způsobu, jak do EU přicestovat, pouze otevře nové cesty (Joppke, 1999, s. 270–71). Také A. Geddes (2001) je přesvědčen, že pojem pevnosti Evropa je přehnaný, a D. Bigo (2005, s. 75) ho dokonce považuje za propagandu, která možná vystihuje politické nálady nebo programy určitých politických stran nebo jedinců, ale rozhodně neodpovídá realitě.

1 Pojem zavedený kodaňskou školou.

Právě koncept pevnosti Evropa je pro tuto studii klíčový. V podstatě totiž zahrnuje níže popsané binární opozice, jelikož evokuje protiklad mezi vnitřním a vnějším prostředím. Zatímco zmínění autoři se zaměřují především na to, zda je pevnost Evropa uzavřená navenek, já se budu zabývat také tím, zda je pohyb uvnitř pevnosti opravdu volný.

Jak jsem již uvedla, schengenská spolupráce byla v počátcích založena na mezivládním principu. Se začleněním schengenského aquis do EU však postupně dochází k přesunu pravomocí na nadnárodní úroveň. Členské státy jsou navíc v schengenském prostoru natolik propojené, že se jejich politiky ovlivňují i navzájem (více viz Geddes, 2001). Dělbou pravomocí a jejich posunem ve vztahu k volnému pohybu se zabývají např. A. Geddes, V. Guiraudonová nebo E. Guildová. A. Geddes (2001, s. 28–29) považuje nadnárodní instituce v této oblasti za slabé a marginální a přesun od piliřové struktury ke komunitarizaci nevidí jako důkaz ztráty kontroly států. EU podle něj státní suverenitu nezmenšuje, státy ji pouze sdílejí, ale nepřicházejí o ni. E. Guildová přiznává, že Evropská komise má moc regulovat pouze vnitřní migraci a nikoli kontrolu vnějších hranic, ale zároveň dodává, že stát již není jediný aktér, který má za kontrolu hranic zodpovědnost (Guild, 2001, s. 2, 71).

Rozdílem mezi regulací pohybu uvnitř EU a navenek se zabývá např. M. Ugur, který upozorňuje, že zatímco intraevropská migrace je liberální a regulovaná na nadnárodní úrovni, migraci CTZ upravují mezivládní pravidla. Tím, že uvnitř EU byla vytvořena jakási skupina insiderů, ještě více se umocnil rozdíl mezi občany EU a CTZ (Ugur, 1995, s. 970–77). Uvnitř EU se pohyb stabilizoval, čímž se snížila potřeba států rozhodovat samostatně a posílila nadnárodní spolupráce, ale naopak vzrostla neochota přijímat na území EU cizince z třetích zemí (Ugur, 1995, s. 992). V empirické části se pokusím ukázat, že toto tvrzení je zjednodušené.

CTZ jsou často pojímány jako potenciální hrozba zvenčí, které se kladou za vinu různé společenské neduhy včetně nezaměstnanosti, zneužívání sociálního systému či zvýšení kriminality. Ve spojení s imigrací se často hovoří o sekuritizaci. K sekuritizaci migrace přispělo její zařazení do třetího pilíře Maastrichtské smlouvy společně s policejní a soudní spoluprací. Na sekuritizační rétoriku poukazují i diskurzivní analýzy mnoha dalších dokumentů EU o migraci (více viz Bigo, 2009).

Schengenský systém k sekuritizačnímu diskurzu přispěl také, jelikož klade důraz na rozdíl mezi volným pohybem občanů EU a vyloučením CTZ, které často spojuje s terorismem a pašováním drog (Ugur, 1995, s. 987). Řada odborníků i politiků říká otevřeně, že účelem Schengenu nebyl primárně volný pohyb, ale zajištění bezpečnosti a že odstranění vnitřních hranic bylo možné jen za cenu posílení hranic vnějších (viz např. J. Huysmans). Na problém nedostatečného důrazu na lidská práva v souvislosti se zajištěním bezpečnosti upozorňuje D. Bigo (2009, s. 584), který vidí důvody v populismu a xenofobii a tvrdí, že v EU bylo vytvořeno napětí mezi vůlí rozšířit kontrolu nad migrujícími jedinci a ideou diverzity a volného pohybu jako základními hodnotami demokracie.

Také J. Apapová a S. Carrera (2003) poukazují na dominanci bezpečnosti před svobodou. Mnohokrát se stalo, že státy z bezpečnostních důvodů jednostranně zavedly hraniční kontroly na vnitřních hranicích (viz tabulku Apap-Carrera, 2003, s. 4–5). Svůj postup odůvodňovaly článkem 2.2 Schengenské prováděcí úmluvy, v němž se mimo jiné říká, že:

„Vyžaduje-li to však veřejný pořádek nebo bezpečnost státu, může smluvní strana po konzultaci ostatních smluvních stran rozhodnout, že na vnitřních hranicích budou po omezenou dobu prováděny vnitrostátní kontroly přiměřené dané situaci. Vyžaduje-li veřejný pořádek nebo bezpečnost státu okamžité jednání, přijme dotyčná smluvní strana nezbytná opatření a co možná nejdříve o tom uvědomí ostatní smluvní strany.“²

Státy však podle J. Apapové a S. Carrery (2003) tento článek vyhrazený pro mimořádné okolnosti nadužívají, a mohou tak ohrožovat i svobodu pohybu, jelikož obnovené kontroly postihují všechny bez rozdílu (CTZ i občany EU), nejen potenciálně podezřelé jedince. Je tedy rozdíl mezi vlastním duchem dohod a následnou implementací v členských státech, které využívají mimořádné a nouzové klauzule s cílem ospravedlnit a zajistit bezpečnostní opatření. To bude doloženo na konkrétních případech v empirické části.

V souvislosti se schengenským prostorem se často zkoumá také pojem hranic, resp. jejich proměny a rušení. Podle D. Biga (2000, s. 171) stírají nadnárodní procesy rozdíl mezi vnitřním a vnějším prostředím a tradiční pojem hranic ztrácí na významu. Přesto tvrdí společně s E. Guildovou (2004), že schengenský prostor netvoří zónu bez hranic. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích doprovázelo posílení kontrol na hranicích vnějších a také zesílení policejních aktivit a osobních kontrol potenciálně nežádoucích jedinců. Zrušení pravidelných kontrol na vnitřních hranicích tedy vedlo k zavedení jiných forem dozoru. T. Mathiesen (2006) hovoří o vzestupu společností pod dohledem (surveillance societies) a jako řada dalších o pevnosti Evropa.

Pro schengenský prostor je tedy typický rozdíl mezi vnitřními hranicemi, na nichž byly zrušeny kontroly, a hranicemi vnějšími, kde byly kontroly naopak posíleny. Ochrana vnějších hranic je všemi aktéry (s výjimkou EP) považována za základní předpoklad zrušení vnitřních hranic a umožnění volného pohybu (Anderson – Apap, 2002, s. 121–22). Jak ale bude ukázáno na konkrétních příkladech, realita je mnohem složitější. Je totiž rozdíl mezi přáním politiků a praxí. Hraniční kontroly se např. provádějí důsledně jen tam, kde je to snadné (letišť), a naopak tam, kde jsou náklady vysoké, kontroly mnohdy chybí (mořské hranice) /Bigo, 2009, s. 581/. Přitom podle empirických dat ani posílení bezpečnostních opatření nemusí automaticky vést ke zvýšení vnitřní bezpečnosti. Ani restriktivní politika nezamezí migraci, jelikož kontroly nejsou nikdy dokonalé a restrikce jen podnítí další profesionalizaci a hledání nových způsobů migrace (Geddes, 2001, s. 35; Bigo, 2009, s. 581).

Schengenská spolupráce staví na naprosté důvěře a solidaritě mezi členskými státy, jejichž představy o přijímání migrantů, bezpečnosti a lidských právech se liší. Nedostatečná důvěra znemožňuje implementaci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. To se projevilo např. při rozšiřování schengenského prostoru na východ. Stávající členové se netajili obavami a noví členové museli již před vstupem do schengenského prostoru prokázat vysokou úroveň připravenosti (nejdříve je nutné posílit kontroly na vnějších hranicích, aby bylo poté možné zrušit kontroly na hranicích vnitřních) a již si nemohli

2 Předběžné informování smluvních stran není třeba, pokud je nutné jednat okamžitě.

vyjednat výjimky jako Velká Británie a Irsko, naopak museli přijmout celé *acquis* bez výhrad (Anderson – Apap, 2002, s. 12).

Podle D. Biga došlo k značnému pokroku, avšak volný pohyb osob stále zaostává za dalšími třemi svobodami pohybu a v praxi je stále omezován, ať už ekonomickými požadavky na migranty, nebo dezinterpretací a nadužíváním výjimečných opatření zakotvených v schengenských dohodách. Stále navíc existuje riziko, že pojetí bezpečnosti se u členských států bude lišit natolik, že situace již nebude udržitelná (Guild, 2001, s. 25). Právě fungování schengenské spolupráce v praxi bude předmětem empirické části studie.

3. Schengenská spolupráce v číslech

V následující části se zaměřím na koncept pevnosti Evropa, který v podstatě zahrnuje výše popsané binární opozice. Pokusím se ověřit, zda lze na základě dění posledních několika let tvrdit, že schengenský prostor přispívá k platnosti tohoto pojmu. Analyzuji jednak problematiku vnitřního, jednak vnějšího prostředí vzhledem k Schengenu. Nejdříve pro lepší představu o imigraci do EU uvádím několik statistických údajů.

Imigrace CTZ do EU dosáhla v roce 2011 zhruba 1 350 000, emigrace CTZ z EU pak asi 738 500. Čistá migrace se tedy pohybovala kolem 612 000 (Immigration in the EU). Zatímco tendence imigrace je od roku 2010 mírně klesající, emigrace od roku 2010 narůstá (viz obrázek 1). Míra čisté migrace se tedy snižuje. Jak ovšem ukazuje graf na obrázku 2, imigrace i emigrace je mezi členské státy velmi nerovnoměrně rozložena.

Obrázek 1

Imigrace, emigrace a čistá migrace na území EU v letech 2009–2012³

Pramen: Migration and migrant population statistics (2013), vlastní výpočet.

³ V roce 2008 se změnila metodika výpočtu.

Obrázek 2**Imigrace a emigrace na území jednotlivých členských států v roce 2012**

* Pro Německo data za rok 2011.

Pramen: Immigration (2014); Emigration (2014), vlastní výpočet.

Významný podíl na imigraci CTZ mají žadatelé o azyl. V roce 2012 bylo podáno více než 336 000 žádostí o azyl (obrázek 3). Z obrázku 4 je patrné, že počty žádostí o azyl jsou stejně jako celková imigrace rozloženy mezi členské státy velmi nerovnoměrně. Největší podíl v roce 2012 připadl na Francii (18 %), Německo (23 %) a Švédsko (13 %). V témže roce pak bylo ve všech členských státech v prvoinstančním řízení rozhodnuto o 260 510 žádostech, přičemž pozitivních bylo 27,56 % a negativních 72,44 %. V rámci pozitivních rozhodnutí byl v 52 % případů přidělen status uprchlíka, v 39 % status doplňkové ochrany a v 9 % se jednalo o humanitární důvody (Asylum in the EU). Na místě je ovšem podotknout, že míra pozitivních rozhodnutí se mezi členskými zeměmi velmi liší. Zatímco např. Kypr či Řecko uznávaly v posledních letech jen 2 % žádostí, Malta uznává dlouhodobě nadpoloviční většinu žádostí (Asylum applications EU countries, 1998–2011). Jak ukazují obrázky 4 a 5 (na obou grafech jsou země uvedeny ve shodném pořadí), nelze v jednotlivých členských státech vypořádat závislost mezi počtem žádostí o azyl a mírou jejich úspěšnosti. Naopak, překvapivé jsou vysoké míry úspěšných žádostí o azyl na Maltě či v Itálii, které jsou uprchlíky velmi zatížené (EU Home Affairs Background Statistics, 2014, s. 7).

Obrázek 3

Vývoj celkového počtu žadatelů o azyl v EU

Pramen: EU Home Affairs Background Statistics (2014, s. 7), vlastní výpočet.

Obrázek 4

Počty žadatelů o azyl v členských státech EU za rok 2012

Pramen: Asylum statistics (2014), vlastní výpočet.

Obrázek 5**Počet pozitivních prvoinstančních rozhodnutí o udělení azylu v roce 2012**

Pramen: Asylum statistics (2014), vlastní výpočet.

O (ne)propustnosti pevnosti Evropa svědčí údaje o nelegálních překročeních jejích vnějších hranic. V období leden až září 2013 byla nejexponovanější hranice v jižní Itálii nelegálně překonána 28 341 osobami, což znamená oproti odpovídajícímu období roku 2012 nárůst o 311%. Naopak cesty přes východní Středomoří zaznamenaly v témže období s počtem 15 185 nelegálních přechodů pokles o 55%. Roli sehrála aktivita agentury Frontex v Řecku a stavba plotu na hranicích s Tureckem (EU Home Affairs Background Statistics, 2014, s. 11). Snaha o vstup na evropské území však není vždy úspěšná. Výzkum sdružení evropských novinářů The Migrants' Files dokonce poukázal na přímou úměru mezi narůstajícím úsilím Frontexu snížit počet migrantů přicházejících do Evropy a počtem úmrtí při pokusu překročit její vnější hranice. Podle výzkumu zemřel v roce 2010 jeden z 200 imigrantů, kteří se snažili dostat do Evropy. V roce 2012 to byl již každý třicátý imigrant (Euobserver, 2014).

Členské státy se tedy liší v počtech i složení přistěhovalců a v závislosti na historických a sociokulturních poměrech také přístupem k imigraci. Snaha členských států o značnou míru autonomie v imigrační politice se projevuje i v alokaci prostředků Fondu pro azyl, migraci a integraci (AMIF). Z rozpočtu 3 137 milionů eur spadá pod centrálně spravované prostředky pouze 385 milionů eur, zatímco sdílené prostředky dosahují výše 2 752 milionů, přičemž vysloveně národní alokace tvoří naprostou většinu z této částky (EU Home Affairs Background Statistics, 2014, s. 15).

Tabulka 1**Alokace prostředků Fondu pro azyl, migraci a integraci pro roky 2014–2020**

Celkové prostředky		
3 137 000 000 €		
Centrálně spravované prostředky	Sdílené prostředky	
385 000 000 €	2 752 000 000 €	
	Národní alokace	Variabilní položka
	2 392 000 000 €	360 000 000 €

Pramen: EU Home Affairs Background Statistics (2014, s. 15).

Na fakt, že nelze hovořit o jednotné evropské imigrační politice, upozorňuje řada autorů. Uvedené údaje tuto hypotézu potvrzují. Prosazování autonomie národních států se projevuje také v rozdílném přístupu k žadatelům o azyl. I přes značnou neochotu evropských států přijímat CTZ však jejich imigrace na území EU dosáhla v roce 2011 zhruba 1 350 000. Propustnost hranic je také často pokoušena nelegálními pokusy o jejich překročení, kterým nelze zcela zabránit,⁴ ovšem jejichž směřování je nezane-dbatelně ovlivňováno aktivitami agentury Frontex. I přes snahy omezit irregulární migraci byl počet imigrantů žijících na území EU v roce 2011 odhadován na zhruba 450 000. Nicméně, jak ukazuje následující graf (obrázek 6), tendence je klesající.

Obrázek 6**Odhad irregulárních imigrantů v EU**

Pramen: Migration and asylum (2013, s. 6).

4 Nehledě na lidskoprávní rozměr této problematiky, jehož podrobnější analýza přesahuje rámec této studie.

Přestože se jednotlivé státy brání přesunu svých pravomocí na evropské instituce, jsou jejich imigrační politiky do značné míry propojené. Když např. Španělsko v roce 2005 regularizovalo 600 000 cizinců, kteří na jeho území pobývali bez dokladů, získali ti migranti automaticky právo cestovat po celé EU a ostatní členské státy byly v podstatě bezmocné. Avšak o tom, že možnost překročit vnitřní hranice bez kontrol nefunguje absolutně, svědčí i údaj, že od roku 1995 obnovily členské státy Schengenu hraniční kontroly při více než 70 příležitostech (Brady, 2012, s. 275).⁵ Projekt „Občané bez hranic“, realizovaný v pěti evropských zemích organizacemi zabývajícími se migranty, také poukázal na časté nedodržování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podle studie státy směrnici nesprávně či nedůsledně aplikují, zejména pokud se jedná o práva rodinných příslušníků občanů EU, kteří sami občany EU nejsou (Občané bez hranic, 2013).

4. Aktuální situace v rámci schengenské spolupráce

Ne všechny členské státy jsou tedy s konceptem volného pohybu spokojené. První krizi členské země Schengenu zažily již v roce 1998, kdy do Itálie přicestovalo 1 200 tureckých Kurdů, což vzbudilo velkou nervozitu zejména ze strany Německa, které pochybovalo o schopnosti Itálie vypořádat se s uprchlíky. Podobnou reakci vyvolávali uprchlíci z Kosova, kterých však bylo mnohonásobně víc. Rakouské předsednictví Rady EU v roce 1998 dokonce usilovalo (neúspěšně) o prosazení klauzule, že právo na azyl již nebude patřit mezi základní lidská práva. Nizozemská vláda pod vlivem populistické strany G. Wilderse požadovala (rovněž neúspěšně) zpřísnění schengenských pravidel a umožnění deportovat občany EU se zápisem v trestním rejstříku. Evropská komise měla v roce 2010 spor s Francií o nucené deportace Romů (Brady, 2011). Podobných střetů se objevilo více. Podrobněji se budu věnovat několika kauzám z posledních let.

Velmi kontroverzní bylo francouzské znovuzavedení kontrol na hranicích s Itálií v dubnu 2011. Rozhodnutí bylo reakcí na zvýšení počtu migrantů z Tuniska do Itálie v důsledku Arabského jara. Ačkoli se nejednalo o nezvládnutelný počet, hovořil italský ministr vnitra o lidském tsunami a žádal ostatní evropské země (zejména Francii, jejíž bývalou kolonií Tunisko je) o pomoc. Bezprostřední záminkou k obnovení kontrol bylo, že Itálie se rozhodla z humanitárních důvodů udělit žadatelům o azyl povolení k pobytu na šest měsíců včetně práva cestovat volně po Schengenu. Právě možnosti volného pohybu se Francie (i další země) obávala.

Situace byla nakonec vyřešena S. Berlusconim a N. Sarkozym na bilaterálním summitu ještě též měsíc. Měla však dalekosáhlé důsledky. Nejen zástupci obou zemí, ale i evropských institucí se shodli na nutnosti upravit schengenské dohody. Vlády členských států požadovaly na červnovém summitu zjednodušení pravidel pro znovuzavedení hraničních kontrol, posílení kontrol na společných hranicích a možnost vyloučit země, které nejsou schopné řádně hlídat své hranice. Projevila se však značná různorodost názorů mezi členskými státy. Zatímco Francie či Nizozemsko požadovaly posílení volného uvážení států, jižní státy se obávaly,

⁵ Většinou se jednalo o sportovní události nebo mezinárodní summity.

že snadnější zavádění kontrol je „odřízne“ od zbytku schengenského prostoru (viz dublinské usnesení). Za nejednotnost a neochotu řešit situaci kritizoval státy mimo jiné předseda komise J. Barosso (Brady, 2012).

S. Carrera a kol. (2011) upozorňují, že postup ani jedné strany konfliktu nebyl bezproblémový. Evropská komise stejně jako Francie zpochybnila rozhodnutí Itálie udělit uprchlíkům právo na volný pohyb, přičemž se odvolávala na čl. 5 Schengenského hraničního kodexu (SHK) o podmínkách prvního vstupu do Schengenu. Podmínky pro azyl z humanitárních důvodů jsou sice volnější, ale Itálie byla obviněna, že jejím skutečným cílem nebylo udělení azylu, ale umožnění uprchlíkům vycestovat do jiné země, čímž Itálie reagovala na opomíjení svých výzev o vyšší solidaritu. Ani obnovení hraničních kontrol nebylo podle studie v souladu se SHK, jelikož se týkalo zhruba 400 lidí, což zřejmě neodpovídá vážné hrozbě veřejnému pořádku či bezpečnosti země definované v kodexu. Spor tak vyvolal otázky ohledně proporcionality, solidarity a loajality v Schengenu. Obnovení kontrol se navíc nedotýká jen CTZ, ale postihuje i občany EU (Apap-Carrera, 2003, s. 2).

V květnu 2011 obnovilo kontroly na hranicích s Německem a Švédskem také Dánsko. Iniciativa k znovuzavedení kontrol kvůli zvyšující se přeshraniční zločinnosti vzešla od populistické Dánské lidové strany, jejíž podpora zajišťovala vládě většinu v parlamentu. Vládní strany tak byly zavázány jí ustoupit, aby s nimi na oplátku hlasovala pro důchodovou reformu. Ujišťovaly však, že si jsou vědomy svých závazků a že kontroly budou zavedeny pouze v mezích schengenských dohod, tedy že budou náhodné. Podle Schengenského hraničního kodexu (2006) totiž může policie kontrolovat pohraničí, pouze pokud její činnost není svým rozsahem rovnocenná s hraničními kontrolami. Spor se tedy vedl o to, zda hraniční kontroly odporují schengenským dohodám (konkrétně zmíněnému článku 2.2), či nikoli. Ve vyjádřeních politiků a odborníků se ale objevovaly i obavy z vyloučení Dánska ze Schengenu. Po nástupu nové vlády se však situace stabilizovala (DR, 2011).

Kritickou oblastí Schengenu jsou jeho jižní a východní hranice, které jsou nejvíce zatížené uprchlíky z Afriky (Itálie) a Blízkého východu (Řecko).⁶ Situace nabyla na vážnosti v souvislosti s Arabským jarem a občanskou válkou v Sýrii. Extrémní zatížení jižních zemí poukazuje na rozdíly v názorech členských států na řešení krizových situací a na nedostatek solidarity a důvěry mezi nimi. Tím je ohrožena i efektivita a v konečném důsledku samotné fungování Schengenu. Itálie například v souvislosti s přílivem imigrantů ze severní Afriky opakovaně žádala o revizi schengenského systému a o solidaritu ostatních států. Po Arabském jaru jí sice Evropská komise poskytla finanční pomoc, zřídila speciálního komisaře i zvláštní operaci, ale členské státy se na sdílení zátěže podílet příliš nechtěly, ačkoli jsou zavázány v krizových situacích spolupracovat. Státy se totiž neshodují ve výkladu toho, co znamená „nerovná distribuce zátěže“ a jak se má v praxi řešit (Nascimbene – Di Pascale, 2011).

V říjnu 2013 probíhal summit ministrů vnitra EU. Projednávala se zde situace na italském ostrově Lampedusa, kde na v říjnu zahynulo téměř 300 uprchlíků z Afriky.

⁶ Ke zvýšení počtu imigrantů přicházejících do Itálie a Řecka přispěly také aktivity agentury Frontex na Kanárských ostrovech, v jejichž důsledku se uprchlíci přesunuli do míst, kde kontroly nebyly tak silné (Brady, 2012, s. 277).

Většina ministrů se zde shodla, že reforma imigrační politiky EU není nutná, ačkoli italský ministr vnitra vyzýval k rovnoměrnějšímu rozložení sil při udělování azylu a k vytvoření evropsko-africké hranice, nikoli italsko-africké. Výrazně proti reformě současného stavu vystoupilo Německo. Komisařka C. Malmströmová požadovala navýšení rozpočtu i agendy Frontexu; projednávala se také implementace Eurosuru. Výstupy ze summitu tedy odpovídaly častým kritikám, že společné politiky v oblasti azylu se zaměřují pouze na efektivnější kontrolu hranic a sdílení dat (tedy na zajištění bezpečnosti), avšak již neřeší, co se s přistěhovanci stane po příchodu do EU (E15.CZ, 2013).

S podobnými problémy jako Itálie bojuje Řecko, které do Schengenu vstoupilo v roce 2000, ačkoli již tehdy bylo zřejmé, že nespĺňuje povinné standardy na ochranu hranic. I přes tlak ostatních členských států a řadu akčních plánů na vylepšení hraničních kontrol se Řecko stále potýká s kritikou, nedostatkem financí i zkušeností. Zejména na Řecko byly mířené plány na možnost vyloučení států ze Schengenu, pokud neplní své povinnosti. Další členské země dokonce provádějí kontrolu cizinců přicházejících z Řecka, které nemá jejich důvěru. Řecko tedy v praxi nikdy nebylo považované za plnoprávného člena Schengenu.

S tímto problémem souvisí i otázka východního rozšíření Schengenu. Pokud budou totiž přijaty Rumunsko a Bulharsko, bude Řecko přímo napojeno na ostatní schengenské státy (nyní s žádným členským státem hranici nesdílí). Oba státy měly k Schengenu přistoupit koncem roku 2011, ale jejich členství bylo několikrát zablokováno. Oficiálně kvůli vysoké korupci, propojenosti politiky s organizovaným zločinem a nízkým právním standardům, ale roli sehrály i obavy z kontroly hranic (včetně těch s Řeckem) a ze zvýšené migrace z těchto dvou zemí do ostatních členských států (např. Francie měla v posledních letech často potíže s vyhošťováním rumunských a bulharských Romů a Německo vyjadřovalo obavy ze sociálního turismu). Postupně tak rozšíření Schengenu vetovaly Francie, Německo, Nizozemsko a Finsko, tedy země pro migranty spíše cílové, v nichž je imigrace velmi citlivé téma. Na druhou stranu nové členské státy (zdůrazňující solidaritu s Rumunskem a Bulharskem), Evropský parlament či Evropská komise se zasazovaly o to, že žádné zemi by nemělo být bráněno přistoupit k Schengenu jen na základě politických, a v jejich očích často zástupných, důvodů (Brady, 2012).

Nejproblematictější schengenská hranice je zvláště v souvislosti s konfliktem v Sýrii ta řecko-turecká, přes níž prochází nejvíce ilegálních imigrantů po zemi. V listopadu 2010 Řecko nezvládlo kontrolu hranic a byl nutný zásah Frontexu, který trval několik měsíců. Pro Řecko také EU zřídila speciální fond. Na začátku roku 2012 přišlo Řecko s iniciativou postavit na řecko-tureckých hranicích plot. Evropská komise ho kritizovala a odmítla se podílet na financování stavby; podle ní se jednalo o krátkodobé a nekoncepční řešení problému. Výstavbu naopak podpořila Francie a neprotestovalo ani samotné Turecko (EurActiv, 2012). Řecko se uprchlíky snaží od příchodu odradit i speciálními operacemi, za něž je zhusta kritizováno. Kritika směřuje i k nelidským podmínkám v detenčních centrech, kde uprchlíci čekají na vyřízení žádosti o azyl. Právě potíže s udělováním azylu patří v Řecku k největším. Evropské země do Řecka dokonce nevrací uprchlíky, čímž ho vylučují ze společné azylové politiky. Nedůvěra v řecké úřady tak narušuje schengenskou spolupráci (Brady, 2012).

I v souvislosti se syrsou krizí vyzývaly evropské instituce a jižní země k solidaritě. Některé státy přišly se speciálními programy, které syrským uprchlíkům usnadňovaly získání azylu (E15.CZ, 2013). Posoudit dostatečnost těchto opatření je zatím předčasné.

Jisté však je, že Arabské jaro posílilo tenze a nedostatek důvěry mezi členy Schengenu a dále zpochybnilo fungování volného pohybu. Cílem Dublinu sice bylo mimo jiné ulehčit severským zemím, které byly uprchlíky nejčastěji vyhledávány, ale ve světle událostí z posledních let je zřejmé, že jižní země jsou neúměrně zatížené a solidarita mezi členskými státy příliš nefunguje.

Volný pohyb byl také jedním z klíčových témat ve volbách do Evropského parlamentu na jaře 2014, což jen dokládá jeho aktuálnost. I v předvolebních kampaních se ukázalo, že ačkoli je volný pohyb definovaný na evropské úrovni, jednotlivé státy argumentovaly zejména v závislosti na národních podmínkách. O jednotném přístupu členských států tedy nelze hovořit. Politické strany volný pohyb často směřovaly s imigrací jako takovou. Na pozadí demografického vývoje, vysoké nezaměstnanosti a rostoucího hlasu populistických a antiimigračně naladěných stran patřilo téma volného pohybu k nejožehavějším. Názory politických stran se pohybovaly na ose od velmi radikálních požadujících revizi schengenských dohod (francouzská Národní fronta), přes skeptické (britští konzervativci) až po umírněné či zdrženlivé (němečtí křesťanští demokraté či socialisté). Příznačné je, že zatímco národní debaty se zaměřovaly spíše na negativní vliv imigrace, debaty kandidátů na předsedu Evropské komise se dotýkaly také evropské solidarity a přínosů legální migrace (Ghimis, 2014).

Závěr

Analýza schengenské spolupráce se v českých podmínkách netěší přílišnému zájmu. Pokud se jí odborníci věnují, pak zpravidla pouze v rámci evropské imigrační politiky. Tato stať se na schengenský prostor zaměřila z pohledu konceptu pevnosti Evropa. Podle schengenského *acquis* by se mohlo zdát, že pojem pevnosti je přiléhavý, jelikož je zřetelně oddělen vnitřní prostor s volným pohybem řízený na nadvládní úrovni a vnější prostor oddělený kontrolovanými hranicemi, kde největší roli hrají státy. Dva typy hranic vymezují zřetelné členy a nečleny Schengenu a jejich práva. Praxe je však složitější a cílem této studie bylo prokázat, že představa pevnosti je pouze zavádějící zkratka, která může být atraktivní pro média, ale plně nevystihuje skutečnost.

Jak teoretické přístupy, tak empirické příklady a statistické údaje ukázaly, že binární dělení na vnitřní a vnější je v souvislosti s Schengenem zjednodušené a že pevnost Evropa sice „funguje“ navenek, kde se členské státy snaží víceméně omezit vstup CTZ a neváhají dokonce přistoupit na stavbu fyzických hranic – plotů, ale že volný pohyb uvnitř pevnosti není zdaleka bezproblémový a obavy z ohrožení bezpečnosti se v případě problémů netýkají jen třetích zemí, ale i členských států (viz obnovování hraničních kontrol, neúspěšné rozšiřování Schengenu na východ, nedostatek solidarity mezi členskými státy a spory o dublinský systém, argumentace ve volbách do Evropského parlamentu a výzvy k revizi schengenských dohod).

Schengenské státy usilují o zachování značných pravomocí i v rámci vnitřní oblasti volného pohybu a v krizových situacích požadují změnu schengenských pravidel ve vlastní prospěch. Členové Schengenu však mají značně rozdílné požadavky a potřeby, což bylo názorně vidět na uvedených příkladech – zásadně se liší postoje jižních států, které požadují změnu dublinského systému, solidaritu a rovnoměrné rozložení žadatelů o azyl, a severních států, které naopak reformu Dublinu odmítají a bojují za snadnější obnovování hranic v rámci schengenského prostoru, jestliže se cítí ohroženy. Využívají i neurčitosti článku 2.2

Schengenské prováděcí úmluvy o obnovování hraničních kontrol. Typické je také řešení problémů investicemi do zajištění bezpečnosti a posílení ochrany hranic.

Politická citlivost volného pohybu jako nejkontroverznější ze čtyř svobod pohybu a chybějící solidarita jsou tak klíčovými prvky vedoucími k tomu, že schengenská spolupráce v praxi ještě plně nefunguje. Schengenský prostor je tak možné vidět jako pevnost směrem ven (ačkoli i zde bylo naznačeno, že uzavření jedné cesty vede pouze k nalezení jiné), avšak o jednotném a jednolitém prostoru bez hranic uvnitř zatím hovořit nelze.

Literatura

- ANDERSON, M.; APAP, J. *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*. The Hague : Kluwer Law International, 2002. ISBN 90-411-1893-4.
- APAP, J.; CARRERA, S. Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU? *CEPS Policy Briefs*. 2003, no. 41.
- BIGO, D.; GUILD, E. Distancing af de fremmede – logikken i Schengenvisumet. *Tidsskriftet Politik*. 2004, vol. 7, no. 3, s. 23–33.
- BIGO, D.; GUILD, E. *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot : Ashgate Publishing, 2005. ISBN 0 7546 3011 0.
- BIGO, D. Immigration controls and free movement in Europe. *International Review of the Red Cross*. 2009, vol. 91, no. 875.
- BRADY, H. The EU's new politics of movement. In Centre for European Reform [online]. 2011 [cit. 2013-11-10]. www.cer.org.uk/insights/eu%E2%80%99s-new-politics-movement.
- BRADY, H. The Schengen Crisis in the Framework of the Arab Spring. In Centre for European Reform [online]. 2012 [cit. 2013-11-10]. www.cer.org.uk/sites/default/files/schengen_arab_Spring_Dec12_IEMED.pdf.
- CARRERA, S. a kol. A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. *CEPS*. [online]. 2011 [cit. 2013-11-10]. <http://aei.pitt.edu/31639/>.
- GEDDES, A. International Migration and State Sovereignty in Integrating Europe. *International Migration*. 2001, vol. 39, no. 6, s. 21–42.
- GHIMIS, A. Immigration and free movement in an unusual electoral race: what implications for the next political cycle? European Policy Centre [online]. 2014 [cit. 2014-06-26]. www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=4435.
- GUILD, E. *Moving the Borders of Europe* [online]. 2001 [cit. 2013-11-10]. <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>.
- JOPPKE, Ch. *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany and Great Britain*. Oxford : Oxford University Press, 1999. ISBN 0-19-829540-5.
- KARANJA, K. S. *Transparency and proportionality in the Schengen information system and border control co-operation*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2008. ISBN 978-90-04-16223-5.
- MATHIESEN, T. *Lex Vigilatoria – Towards a Control System without a State? Perspectives on Punishment*. Oxford : Oxford University Press. [online]. 2006 [cit. 2013-11-10]. www.ecln.org/essays/essay-7.pdf.
- NASCIMBENE, B.; DI PASCALE, A. The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa. *European Journal of Migration and Law*. 2011, no. 13, s. 341–360.
- UGUR, M. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider' – 'Outsider' Divide in the European Union. *International Migration Review*. 1995, vol. 29, no. 4, s. 964–999.

Internetové zdroje

- Asylum applications EU countries 1998–2011. Home Affairs [online]. [cit. 2014-03-04]. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/docs/asylum_eu_98_11_en.pdf.
- Asylum in the EU. Home Affairs [online]. [cit. 2014-03-04]. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/index_en.htm#0801262488c180fa/c_.

- Asylum statistics. Eurostat [online]. 2014 [cit. 2014-04-04]. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/3/36/Asylum_statistics_YB2014.xlsx.
- DR. Dansk grænsekontrol truer ikke Schengen [online]. 18. 5. 2011 Danmarks Radio [cit. 2011-12-03]. www.dr.dk/Nyheder/Udland/2011/05/18/223326.htm.
- Dublnský systém. MV ČR [online]. 2010 [cit. 2013-11-10]. www.mvcr.cz/clanek/dublnsky-system.aspx.
- E15.CZ. EU se bojí nové vlny uprchlíků ze Sýrie [online]. 10. 10. 2013 [cit. 2013-11-10]. http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/eu-se-boji-nove-vlny-uprchliku-ze-syrie_1027765#utm_medium=self-promo&utm_source=e15&utm_campaign=copylink.
- Emigration. Eurostat [online]. [cit. 2014-04-04]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00177>.
- EU Home Affairs Background Statistics. Home Affairs [online]. 2014 [cit. 2014-04-05]. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/ha-in-numbers/home_affairs_in_numbers_en.pdf.
- Euobserver. The Migrants' Files: surveying migrants' deaths at Europe's door. [online] 31. 3. 2014 euobserver [cit. 2013-11-10]. <http://euobserver.com/investigations/123682>.
- EurActiv. EU Řecku s výstavbou plotu proti imigrantům nepomůže [online]. 8. 2. 2012 EurActiv [cit. 2013-11-10]. <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost/clanek/eu-recku-s-vystavbou-plotu-proti-imigrantum-nepomuze-009596>.
- Immigration. Eurostat [online]. 2014 [cit. 2014-04-04]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00176>.
- Immigration in the EU. Home Affairs [online]. [cit. 2014-03-04]. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/index_en.htm#0801262489e0e61e/c.
- Migration and asylum. Home Affairs [online]. 2013 [cit. 2014-04-04]. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/migration_en.pdf.
- Migration and migrant population statistics. Eurostat [online]. 2013 [cit. 2014-04-04]. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- Občané bez hranic. Melting Pot Europa [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. www.meltingpot.org/IMG/pdf/citizien_ceco.pdf.

SCHENGEN AREA – FORTRESS EUROPE?

Abstract: The aim of this study is to present the contemporary research of the Schengen area and to prove theoretically as well as empirically that the notion of Fortress Europe is only a misleading conception that the media may find attractive, but which does not depict the reality fully. The reason is, that the concept of a fortress evokes a contrast between the inside and the outside. Nevertheless, the empirical data show that the binary oppositions like 'inside – outside', 'security – free movement' or 'EU citizens – third country citizens' are simplified. Firstly, the paper focuses on the Schengen area itself. Secondly, the contemporary research in the field of the Schengen co-operation is presented. Thirdly, the study aims at the analysis of the current situation and links it to the context of the contemporary research. It presents quantitative as well as qualitative data. This is the main contribution of the paper since the current development is not very well explored.

Keywords: Schengen area, free movement of persons, fortress Europe, third country foreigners, Arab Spring, re-imposing of border controls

JEL Classification: F22, F5, F60, J15, J61