

Summary Report

[DIFF GOV: European Governance: Potential of Differentiated Cooperation](#)
[Online City Talk #4](#)

Európa bez hraníc – Kedy sa vrátimy naspäť do normálu?

Adam Horehaj & Daniel Hošták¹

Neexistuje lepší symbol európskej jednoty ako schengenský priestor. Nie je to len základný pilier európskej integrácie. Je to ambiciozny byrokratický a administratívny systém nadnárodnej spolupráce, ktorého test solidarity medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ (alebo jej nedostatok) a inštitúcia zaručujúca voľný pohyb osôb a tovaru na väčšine jednotného trhu. Napriek pandémii COVID-19 a migračnej kríze v minulosti, členské štáty začali vážne spochybňovať svoj projekt jednoty založený na hodnotách, čoho výsledkom je dočasné obnovenie hraničných kontrol.

Hraničné kontroly a cestovné obmedzenia, ktoré boli nedávno zavedené sú prezentované ako najefektívnejší plošný spôsob obmedzenia šírenia vírusu COVID-19. K spomenutým opatreniam bola nútenská pristúpiť aj Európa – kontinent, ktorý sa vďaka existencii Schengenskej zóny po tri desaťročia právom pýšil slobodným pohybom, z čoho vyplývali značné výhody. Základným predpokladom pri prijímaní reštrikcií bolo, že kontroly na hraniciach ako aj ostatné zákazy a obmedzenia cestovania budú mať dočasný charakter. Z toho vyplýva, že by sa po skončení krízy mali obmedzenia cestovania zrušiť a hranice opäťovne otvoriť v rámci Schengenu. Ako ale zaistiť, že sa dočasné opatrenia nestanú trvalými? Aké ponaučenia si vieme zobrať z aktuálnej krízy? Ako inovovať koncept Schengenského priestoru? Aký druh Európy chceme mať? Práve na tieto otázky sme hľadali odpovede spoločne s našimi ctenými hostami prostredníctvom online rozhovoru s názvom Európa bez hraníc – Kedy sa situácia znormalizuje? Na diskusii sa podieľali experti zaoberajúci sa problematikou Európskych inštitúcií a budúcnosťou Európy ako takej.

Nosnou tému diskusie boli obmedzenia slobodného pohybu v rámci Európskej únie a Schengenského priestoru, spôsobené pandémiou vírusu COVID-19. Hostami podujatia boli: Lukas Mandl, poslanec Európskeho parlamentu, Michal Šimečka, poslanec Európskeho parlamentu, Tom Snels, zástupca riaditeľa kancelárie eurokomisárky Ylvy Johansson, Alena Kudzko, riaditeľka, GLOBSEC Policy Institute a Catharina Sørensen, zástupca riaditeľa Think Tank Europa. Diskusiu viedla Alexandra Martin, riaditeľka bruselskej kancelárie GLOBSEC.

Na samotnom začiatku diskusie, zaoberajúcej sa vysoko aktuálnou tému, riaditeľka GLOBSEC Policy Institute Alena Kudzko v krátkosti odprezentovala výsledky [**"Nothing but Schengen Matters: Updating Schengen: Political and Technocratic Patches"**](#). Na základe štúdie môžeme konštatovať, že Corona vírus zdôraznil dôležitosť mnoho vecí, ktoré spoločnosť považovala za samozrejmé a príkladom je práve slobodný a neobmedzený pohyb. Najdôležitejšou otázkou, ktorú štúdia vyzdvihuje, je úroveň životoschopnosti Schengenského priestoru v období po eliminácii Corona krízy. Každé limitovanie voľného pohybu v rámci Schengenu či Európskej únie si vyžaduje veľmi citlivý prístup, nakoľko je neobmedzené cestovanie integrálnou súčasťou života všetkých Európanov. Avšak pri výskytu krízovej situácie, keď sa cítia občania členských štátov Európskej únie ohrození, sú práve národné hranice vnímané ako hlavná ochranná

¹ Adam Horehaj a Daniel Hošták pôsobia v organizácii GLOBSEC ako Stakeholders Officers v rámci oddelenia Strategic Forum.

inštancia. Dôveryhodnosť národných hraníc by v takomto prípade mohla byť veľmi ľahko zneužitá niektorými politickými elitami, ktorým by bolo umožnené svoje záujmy veľmi elegantne skryť za boj so šírením vírusu. Na druhej strane by sme nemali zabúdať na ďalšie bezpečnostné hrozby, ktoré s príchodom pandémie ani zdaleka nevymizli. Medzi také patria najmä terorizmus, migrácia či rastúca miera nacionalizmu. V rámci prezentácie bolo predstavených niekoľko scenárov, ako by mohla Schengenská zóna a s ňou spojený voľný pohyb vyzeráť po pandémii COVID-19. Scenáre predstavujú širokú škálu možností od celkového kolapsu Schengenu cez rozpad Schengenu na menšie zóny voľného pohybu, udržiavanie status quo a súčasných krízových pomerov až po návrat ku konceptu fungujúceho Schengenského priestoru, ako tomu bolo pred eskaláciou pandémie. Práve spomenuté scenáre utvorili skvelú platformu pre nasledujúcu diskusiu.

Každému z panelistov bol ponúknutý priestor prezentovať svoj vlastný pohľad na vplyv pandémie COVID-19 na Európu bez hraníc. Lukas Mandl vyzdvihol skutočnosť, že sám môže pozorovať dopad uzatvárania hraníc na fungovanie jeho domovského regiónu, keďže pochádza zo slovensko-rakúskeho pohraničného regiónu, kde v týchto dňoch veľmi cíti nedostatok slovenských pracovníkov hlavne v rámci poľnohospodárstva a starostlivosti. Zároveň potvrdil, že ľudia naozaj očakávajú ochranu od národných hraníc, nie od externých hraníc Európskej únie. Práve pozdvihnutie a upevnenie povedomia o dôležitosti externých hraníc EÚ by sa malo stať predmetom diskusie medzi európskymi inštitúciami a predstaviteľmi vládnúcich elít členských štátov. Nutnosť uzavretia národných hraníc pre iné ako nevyhnutné cestovanie bola veľmi zrejmá už od samotného začiatku krízy. Na druhej strane sa práve udržanie plynulej výmeny kritických tovarov a služieb stalo prioritou EÚ, nakoľko práve spoločný trh robí úniu unikátnou. V súvislosti s prípadnou novou migračnou vlnou Lukas Mandl tvrdí, že je dôležitá starostlivosť o ľudí, aby necítili potrebu hľadania lepších podmienok v zahraničí. Udržanie fungujúceho Schengenu vidí ako jednu z top priorít EÚ po pandémii COVID-19, pričom za podmieňujúce faktory by sme mohli označiť zosilnenie ochrany externých hraníc EÚ a dodržiavanie Dublinskej zmluvy.

Michal Šimečka súhlasiel, že spomalenie dopravy a cestovania ľudí v bode, kedy začali predstavovať zdravotné nebezpečenstvo, bol správny prístup ako minimalizovať šírenie vírusu COVID-19. Problém uzavorenia hraníc neboli teda v skutočnosti, že boli zavreté ale v zle koordinovanom prístupe. Na druhej strane je možné vidieť viacero benefitov z tejto ľažkej situácie. Ľudia si začali uvedomovať a vážiť hodnotu otvorenej Európy. Spomenutý bol aj aktuálny prípad varovnej streľby na česko-poľskej hranici, nakoľko práve obraz použitia hrubej sily pri pokuse človeka prekročiť medzinárodnú hranicu je stále veľmi familiárny pre východoeurópsku spoločnosť. Opäťovné etablovanie Schengenu po ukončení Corona krízy bude však, pravdepodobne, veľmi zložité. V tomto prípade sa javí práve scenár fragmentovaného a rozdrobeného Schengenu azda najrealnejším. Fundamentálnym problémom schengenskej otázky je fakt, že Európska komisia reálne nemá legitimitu vynútiť dodržiavanie Schengenského kódexu.

Tom Snels veľmi otvorene konštatoval, že súčasná kríza rozhodne nepredstavuje koniec Schengenu. Práve naopak, pandémia ukázala akým nevyhnutným atribútom sa Schengenský priestor postupne stal. Pravdou je, že Európska komisia v predstihu vydala odporúčanie obmedziť iné ako nevyhnutné cestovanie pre všetky členské a partnerské štáty Schengenskej zóny. Tieto opatrenia by mali byť v platnosti do 15. mája a ďalší postup bude predmetom diskusie. Zároveň, Európska komisia prezentovala viacero pokynov, ktorými sa snaží zabezpečiť výmenu najdôležitejšieho tovaru a služieb, ako aj pomôcť cezhraničným pracovníkom. Pre postupné uvoľňovanie obmedzení budú určujúce najmä tri

kritéria: ďalšie šírenie vírusu, funkčnosť zdravotníckych systémov členských štátov EÚ a určenie metódy, akou sa tieto pozorovatele budú merať a sledovať. Tom Snels odprezentoval aj zaujímavú myšlienku ďalšieho, v poradí piatého scenára a teda finalizáciu projektu Schengenskej zóny, tak ako je v súčasnosti nastavený. Je dôležité uznať, že Schengen nefungoval bezchybne ani pred krízou a nadálej zostalo veľa otázok otvorených, ako napríklad jednotná azylová politika či jasná vízia posilnenia ochrany vonkajších hraníc.

Catharina Sørensen priznala, že by bolo veľmi náročné prezentovať akýkoľvek spoločný pohľad škandinávskych štátov na danú tému. Jasným príkladom je porovnanie Dánska a susediaceho Švédska, kde obe krajinu majú absolútne odlišné názory na obmedzenie voľného pohybu po Corona kríze. Zaujímavosťou je, že aj v Dánsku viaceré politické strany otvorené podporujú obnovenie stálych hraničných kontrol. V tomto bode je však dôležité položiť si otázku, aký zámer môžeme vidieť za takými kontrolami? Pravdou je, že zodpovedné zdravotnícke úrady v Dánsku nikdy neoznačili uzavretie hraníc ako relevantný návrh. V tomto prípade sa jedná naozaj o politický krok. Väčšina Dánov verí názoru, že hraničné kontroly eliminujú mieru ilegálnej migrácie, reálne však neexistujú žiadne štatistiky, ktoré by dané tvrdenie dokazovali. Otázka o voľnom pohybe po Corona kríze by nemala byť stavaná v rovine, ako sa vrátiť k Schengenu, ale ako iniciovať nový funkčnejší schengenský projekt.

Druhá časť diskusie bola venovaná otázkam pre našich rešpektovaných rečníkov. Prvé kolo otázok bolo venované členom Európskeho parlamentu - Lucasovi Mandlovi a Michalovi Šimečkovi. Prvá otázka, ktorá odznala, aké sú súčasné priority Európskeho parlamentu v súvislosti s národnou migráciou, ktorú položila moderátorka Alexandra Martin poslancom Európskeho Parlamentu Lucasovi Mandlovi a Michalovi Šimečkovi. Počnúc Lucasom Mandlom, ktorý zdôraznil skutočnosť, že potrebujeme účinnú spoločnú migračnú politiku, ktorá by kombinovala ochranu našich hraníc proti nelegálnej migrácii na jednej strane a inteligentné nápady a riešenia, ako riešiť azylové a migračné výzvy a integráciu migrantov v rámci Európy na strane druhej. Ďalším dôležitým faktorom, ktorý treba spomenúť v súvislosti s migráciou, je solidarita. Európska únia vidí, že nie každý členský štát má rovnakú vôľu prestaňovať migrantov a nie každý migrant má vôľu ísiť do ktorejkoľvek krajiny, pretože má jasné víziu o ich konečnom cieli. Preto je význam solidarity taký dôležitý. Znamená to, že štáty môžu prijať utečencov, alebo členské krajinu môžu prispiet' iným spôsobom, napríklad finančnou podporou alebo udržiavaním bezpečnosti na vonkajších hraniciach Únie.

Michal Šimečka, slovenský europoslanc, zastáva názor, že neexistujú žiadne nové myšlienky či plány v súvislosti s migráciou okrem tých, ktoré už boli predmetom diskusie v minulosti. Kľúčovou otázkou je, či politické elity tých členských štátov, ktoré neboli ochotné vysporiadať sa s migráciou, sú pripravené najst' kompromis, pokial ide o otvorenosť hraníc a solidaritu. Avšak najst' kompromis v týchto ľažkých časoch spôsobených corona vírusom bude ešte náročnejšie, pretože nacionalistické, izolacionistické a extrémistické tendencie sa posilňujú v dôsledku blokovania a uzavárania hraníc. Mnoho z týchto extrémistických hlasov by navyše argumentovalo tým, že šírenie epidémie korony je dôsledkom schengenského priestoru. Tento argument nie je, samozrejme, relevantný avšak všetky tieto faktory, pravdepodobne, v blízkej budúcnosti istým spôsobom ovplyvnia debatu o migrácii.

Druhá otázka, ktorá prišla od publiku, bola zameraná predovšetkým na hypotézu, aký by bol scenár a ako by sa Európska únia vysporiadala s corona krízou v prípade, ak by schengenský systém zostal v pôvodnom režime bez hraničných kontrol. Mandl a Šimečka sa zhodli na tom, že takáto kríza si vyžaduje nevyhnutné opatrenia, ako je napríklad uzavretie

hraníc a vo všeobecnosti tento akt zachránil veľa životov v Európe. Pán Mandl tiež zdôraznil skutočnosť, že by sme sa nemali vracať k pôvodnej podobe Schengenského systému, ale otvoriť novú „inteligentnejšiu“ verziu. Michal Šimečka podporil tento argument ďalšou dôležitou poznámkou, že zatvorenie hraníc bolo užitočným nástrojom v čase, keď členské štáty EÚ neboli koordinované a opatrenia prijaté proti vírusu sa v jednotlivých krajinách líšili. To znamená, že čiastočne sme si mohli zachovať časť schengenskej otvorenosti aj pri riešení krízy, čo by si však vyžadovalo maximálnu koordináciu aj pri vykonávaní krízových opatrení.

Ďalšia otázka, ktorú položila moderátorka, sa týkala predovšetkým už spomenutej myšlienky „inteligentného“ schengenského priestoru, konkrétnie opatrení, ktoré prispejú k minimalizácii šírenia vírusu a umožnia normalizáciu situácie. Odpovedí sa zhostili Alena Kudzko a Catharina Sørensen. Alena Kudzko nadviazala na ostatných rečníkov a súhlasila s tým, že Európska únia by sa mala posunúť vpred a využiť túto situáciu na vytvorenie vylepšenej a lepšej verzie schengenského priestoru. Aj keď je otázne, či bude politická vôľa nájsť kompromis počas a po corona kríze na vytvorenie tohto modernizovaného schengenského systému. Predovšetkým je potrebné vybudovať posilnenú spoluprácu, vybudovať dôveru medzi členskými štátmi EÚ a nájsť lepší spôsob, ako koordinovať spravodajské služby a zdieľanie informácií v rámci Európskej únie, napríklad vytvorením zdieľanej databázy. Tieto technické opatrenia sú navyše najcennejšou súčasťou procesu modernizácie, pretože nepriťahujú toľko pozornosť a politickej diskusie, ako sú napríklad rôzne témy migrácie, ktoré sú silne spolitizované. Catharina Sørensen podporila už spomenuté argumenty a zároveň zdôraznila potrebu prvých krokov v celom procese nového inteligentného schengenského priestoru a to vytvorenie prostredia, v ktorom sa finančné prostriedky EÚ efektívne využijú na uplatňovanie intelligentných opatrení, ako dostať Európsku úniu z tejto krízy a prípadne opäť otvoriť schengenský systém.

Posledná otázka, ktorá odznela počas diskusie, bola adresovaná Tomovi Snelsovi a bola zameraná predovšetkým na to, kedy môžeme očakávať nový Pakt EÚ o migrácii a azyle. Pán Snels v prvom rade zdôraznil akty solidarity v Európskej únii počas corona krízy, ako napríklad pomoc rumunských lekárov v Taliansku. Pokiaľ ide o nový pakt, pán Snels bol veľmi jasný. Nateraz existujú naliehavejšie problémy spojené s corona krízou a je optimisticejšie zaoberať sa novým paktom o migrácii a azyle neskôr. Predseda Európskej komisie vo všeobecnosti tento nový pakt silne podporuje. Navyše, pre efektivitu spomínaného paktu je veľmi dôležité mať funkčný schengenský systém, ktorý zabezpečí funkčnú a účinnú migráciu a to znamená, ako vnútornú tak rovnako aj vonkajšiu migráciu.

Záver diskusie bol venovaný záverečným vyjadreniam všetkých rečníkov a zhrnutiu najdôležitejších faktov z diskusie. Lucas Mandl zdôraznil význam solidarity, ktorý by mal byť nevyhnutný nielen pre členské štáty EÚ, ale aj pre migrantov v súlade so všeobecne známym rámcom európskych hodnôt. Michal Šimečka zdôraznil optimistické tendencie spomenuté počas seminára, poukázal však aj na obavy spojené s nacionalistickou politikou a samotnými politikmi, ktorí tieto témy môžu zneužívať. Tom Snels uviedol, že Európsky parlament sa bude aj naďalej snažiť nájsť politické riešenie na všetky politické problémy v spolupráci s globálnymi partnermi. Catharina Sørensen zdôraznila význam zníženia domáceho tlaku spôsobeného migrantmi, zločinom a terorizmom prostredníctvom spolupráce mimovládnych organizácií s verejnými inštitúciami. A napokon Alena Kudzko zdôraznila, že ak sa chceme vydražiť s takou výzvou, ako je migračná kríza, musíme sa zamerať na globálnu perspektívnu a postupovať jednotne s ďalšími globálnymi aktérmi. Záverečnú bodku celej diskusii dala Alexandra Martin odprezentovaním najdôležitejších faktov, ktoré počas diskusie

odzneli. Za prvé: Európska únia potrebuje, aby bol schengenský systém zachovaný ale v upravenej forme, aby viac vyhovoval dlhodobým cieľom Európskej únie. Uzavretie hraníc môže byť chápane ako všeobecný akt solidarity nevyhnutný na kontrolu šírenia vírusu. No a v neposlednom rade, nový Pakt EÚ o migrácii a azyle je niekde na „križovatke“. Pravdepodobne síce príde skôr ako neskôr, ale pri súčasných balíkoch hospodárskej pomoci musíme byť trpezzliví a čakať na vývin situácie a zároveň sledovať úroveň politizácie tejto témy v členských krajinách EÚ.

