

BACKGROUND PAPER

Deficit riadenia migrácie – a dôsledky, ktoré z neho plynú

Autor: Michal Cenker, PhD.

Január 2021

TVÁRE MIGRÁCIE

Autor: Michal Cenker, PhD.

Grafické spracovanie: Michal Šandrej



Tento projekt je financovaný
z prostriedkov Európskej únie



Tento dokument vznikol za finančnej podpory Európskej únie. Za obsah tohto dokumentu zodpovedá výlučne Platforma rozvojových organizácií – Ambrela a za žiadnych okolností ho nemožno považovať za názor Európskej únie.

Dokument je publikovaný v rámci projektu „SDGs and Migration – Multipliers and Journalists Addressing Decision Makers and Citizens in the EU“, ktorý sa realizuje vďaka programu Európskej únie pre vzdelávanie a zvyšovanie povedomia (Development Education and Awareness Raising – DEAR) a v rámci projektu „Budovanie riadiacich, koordinačných a implementačných kapacít aktérov v oblasti rozvojovej spolupráce, podporeného z prostriedkov SlovakAid“

Deficit riadenia migrácie – a dôsledky, ktoré z neho plynú

Viac ako miliarda ľudí na svete sú migranti. Znamená to, zjednodušene povedané, že pochádzajú z iného miesta ako toho, kde žijú. Asi štvrtina z nich pri migrácii prekročila hranice krajiny a usadila sa v zahraničí (IOM, 2019). Napriek tomu, že migrácia je zväčša viac-menej dobrovoľná¹ a jej hlavným cieľom je nová práca, vzdelanie alebo zlúčenie sa s rodinou, viac ako 80 miliónov ľudí opustilo svoje domovy nedobrovoľne v dôsledku vojny, ozbrojeného konfliktu, prenasledovania alebo prírodných katastrof (UNHCR, 2020a; IDMC, 2020). Títo ľudia zotrávajú v krajine svojho pôvodu ako tzv. vnútorní vysídleni alebo prekročili hranice a stali sa utečencami, prípadne na tento štatút čakajú.

Pracovná migrácia je najčastejšou formou migrácie.² Jej efekty sú komplexné, no vo všeobecnosti platí, že cieľová krajina z dobre nastavenej pracovnej migrácie ťaží a pre verejný rozpočet je prínosom. Pracovná migrácia má zároveň výrazný potenciál aj pre krajiny pôvodu prostredníctvom transferu kultúrneho a sociálneho kapitálu, ako aj vďaka remitenciám, ktoré migranti zasielajú zo zahraničia do krajiny, z ktorej pochádzajú. V roku 2019 bol tento tok vo výške 719 miliárd amerických dolárov, z toho 554 miliárd smerovalo do krajín so stredným a nízkym príjmom podľa klasifikácie Svetovej banky (WB, 2020). Odhaduje sa, že pandémia ochorenia COVID-19 významne zníži tieto hodnoty pre rok 2020, a to jednak kvôli obmedzeniam v cestovaní, ako aj v dôsledku ekonomického prepadu a zvyšovania nezamestnanosti. V prípade, že sa už kríza v roku 2021 nebude prehlbovať, aj v tejto oblasti možno očakávať opätovný rast.

Migrácia je dnes vysoko polarizujúca téma, ktorá rozdeľuje spoločnosti a politickým kandidátom vyhráva, respektíve prehráva volebné súboje. V skutočnosti by však bolo lepšie prestať ju vnímať ako jav, pri ktorom sa dá byť „za“ alebo „proti“. Podobne ako napríklad bývanie alebo vzdelávanie, je to prirodzená a svojím spôsobom nevyhnutná súčasť života jednotlivcov a spoločností. Migrácia preto sama osebe nie je „problém“, ktorý je potrebné vyriešiť, a nie je ani „riešením“ pre iné problémy, ktoré už máme. Čo je naopak potrebné, sú politické a legislatívne štruktúry, ktoré vytvárajú efektívne nástroje na

1 Vzhľadom na štrukturálne príčiny migrácie (napríklad globálna nerovnosť) o úplnej „dobrovoľnosti“ možno len ťažko hovoriť.

2 V súčasnosti sa, žiaľ, udomácnil výraz „ekonomická migrácia“ a „ekonomickí migranti“, navyše s pomerne negatívnymi konotáciami.

riadenie migrácie tak, aby bola čo najviac prospešná pre všetky zúčastnené strany. Nedostatky v tejto oblasti sú zrejmé – a vedú nielen k negatívnym politickým a ekonomickým dopadom v krajinách pôvodu a cieľa, ale prinášajú aj ľudské utrpenie na úrovni jednotlivých migrantov a ich rodín.

Nel'ahká cesta k efektívnemu riadeniu medzinárodnej migrácie

Globálny jav vyžaduje spoluprácu a koordináciu na medzinárodnej – celosvetovej – úrovni. Architektúra medzinárodného riadenia migrácie sa formuje už viac ako storočie, najmä v reakcii na svetové vojny, ktoré vysídlili obrovské masy ľudí a prinútili medzinárodné spoločenstvo prijať dohody na ich ochranu. Táto štruktúra je však doteraz pomerne rozdrobená a najmä jej vymožitelnosť je nízka. Migrácia totiž dlhodobo ostáva jednou z oblastí, v ktorej si štáty ponechávajú svoje výhradné kompetencie a nemajú záujem ich zdieľať na nadnárodnej úrovni. A to ani vtedy, keď sa dostávajú do priameho rozporu s hodnotami, na ktorých stoja liberálno-demokratické spoločnosti globálneho Severu.

Východiskovým dokumentom v oblasti ochrany ľudských práv je Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948. V priebehu polstoročia na ňu nadviazali ďalšie medzinárodné dohovory, ktoré tvoria jadro ochrany ľudských práv. Napriek tomu, že Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951 medzi ne technicky nepatrí, je spolu s Protokolom z roku 1967, ktorý ho rozvíja, kľúčovým dokumentom v oblasti medzinárodnej ochrany utečencov. Dohovor definuje pojem utečenec ako osobu, ktorá „má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu“ (319/1996 Zb.).³ Podstatné je, že každému automaticky vzniká nárok na tento štatút, ak spĺňa podmienky stanovené v dohovore, a tiež, že nemôže byť navrátený do situácie, keď mu hrozí opätovné prenasledovanie (tzv. princíp non-refoulement).

Formulácia tohto dohovoru bola v čase vzniku prelomová, no dnes sa ukazuje, že je prinajlepšom nedostatočná. Množstvo ľudí žijúcich v hraničných situáciách totiž neuteká v dôsledku prenasledovania, ale napríklad kvôli ozbrojenému konfliktu, kriminalite, environmentálnej degradácii územia, kde žijú, alebo čím viac aj v dôsledku klimatických zmien. Títo ľudia sa nachádzajú v obdobných podmienkach a čelia ohrozeniu života, no na základe dohovoru im nevyplýva medzinárodná ochrana.

Iným problémom je, že niektoré krajiny konajú v rozpore s tým, čo Dohovor o právnom postavení utečencov, resp. iné normy na ochranu ľudských práv ustanovujú. Napríklad Maďarsko v reakcii na tzv. utečeneckú krízu v rokoch 2015 a 2016 vytvorilo 8-kilometrové pásmo pozdĺž svojich hraníc, v rámci ktorého vyhostovalo migrantov do okolitých krajín bez toho, aby im umožnilo požiadať o azyl (The Hungarian Helsinki Committee, 2016). Izrael v ostatných rokoch postupne vyhostoval žiadateľov o azyl z Eritrey a Sudánu, ktorým síce hrozilo ohrozenie života vo svojich krajinách, avšak nie v dôsledku prenasledovania, na základe čoho im boli žiadosti o azyl zamietnuté (Beaumont, 2018). Súčasťou tejto

³ Definícia tiež zahŕňa osoby bez štátneho občianstva, ktoré sa nemôžu alebo nechcú vrátiť do štátu svojho pobytu. Dohovor tiež ustanovuje zákaz diskriminácie utečencov, spravodlivé podmienky pre nadobúdanie majetku, pre podnikanie či prístup k súdnemu systému.

politiky bolo systematické osočovanie a ponižovanie týchto migrantov, ktorých vláda obviňovala, že sa infiltrovali do krajiny.⁴

Notoricky známym sa stal prípad Austrálie, ktorej prístup k utečencom si po roku 2015 zamýšľalo osvojiť viacero európskych krajín. Austrália na území Papuy-Novej Guiney a Nauruskej republiky vybu- dovala tábory, do ktorých preváža migrantov „odchytených“ v mori smerujúcich na jej pevninu.⁵ V tých- to táboroch sú dlhodobo zadrživani bez možnosti požiadať o azyl. Nemajú žiaden prístup k právnej pomoci, nemôžu sa skontaktovať so svojou rodinou a povolenú majú len obmedzenú komunikáciu s Červeným krížom. Tábory sú prevádzkované súkromnými spoločnosťami a od Austrálie si účtujú ne- malé peniaze (v prepočte okolo 1 – 1,5 miliárd eur ročne) (Carrera, Guild, 2017; Carrera et al., 2018; Asylum Insight, 2020). Okrem vysokých finančných nákladov však musí krajina znášať najmä tie morál- ne – v rozpore s ľudskoprávnymi štandardmi, ku ktorým sa za iných okolností hlási. O to zarážajúcejšie je, že túto myšlienku nedávno oživila Veľká Británia a zvažuje využiť tábory v Papue- Novej Guinei, respektí- ve postaviť nové v Maroku a Moldavsku (Lewis et al., 2020).⁶ Obdobnú dohodu o „azylovom offshoringu“ majú uzatvreté Spojené štáty s Guatemalou a Španielsko s Mauretániou (Jefferies, 2019; HRW, 2020).

Hľadanie solidarity po roku 2016

V roku 2016 sa uskutočnil významný summit OSN, ktorého cieľom bolo posilniť globálnu spoluprácu pri riadení migrácie. Vzišla z neho Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov, ktorú jednohlas- ne odobrilo aj Valné zhromaždenie OSN. Dala základ Globálnemu kompaktu o migrácii, ktorý ako prvý jednoznačne zdôraznil potrebu spolupráce na medzinárodnej úrovni. Potreby migrantov a ich ochra- na sa dostali do centra pozornosti. Na problematiku utečencov sa zamerl druhý z dokumentov, ktorý predstavila Newyorská deklarácia, Globálny pakt o utečencoch. Aj jeho podstatou je prehliť medziná- rodnú spoluprácu pri výpomoci krajinám s najväčším počtom prichádzajúcich migrantov a tiež zabez- pečiť efektívnejšie nástroje na ochranu migrantov v hraničných životných situáciách. Oba dokumenty boli prijaté veľkou väčšinou členov OSN⁷ a postavili základ pre potenciálnu novú éru v globálnej spolu- práci pri riadení migrácie. Ako sa však tento potenciál využije, je otázkou budúcnosti – ani jeden z doku- mentov totiž nie je právne záväzný. Okrem toho je otázne, či globálna solidarita bude naozaj fungovať. Najviac utečencov totiž nie je v Európe či bohatom globálnom Severe. 80 % utečencov žije v krajine, čo susedí s tou, z ktorej utekajú. Najviac utečencov je dnes v Turecku – 3,7 milióna. Takmer 3 milióny ich žije v Jordánsku, 1,8 milióna v Kolumbii, 1,5 milióna v Pakistane, 1,4 milióna v Ugande. V Nemecku, ktoré „otvorilo brány utečeneckej vlne“, žije čosi viac ako 1 milión utečencov (Amnesty International, 2020; UNHCR, 2020b).

Ani na úrovni Európskej únie sa konsenzus nehľadá ľahko. Politická rozdrobenosť a prísne stráženie si vlastných záujmov sa najväčšmi prejavilo počas udalostí v rokoch 2015 a 2016. Pod vplyvom výrazné- ho nárastu migrantov na území Európy členské štáty Európskej únie postupne uzatvárali svoje hranice,

4 Čelní predstavitelia krajiny vrátane premiéra sa neštítali ani výrazov ako negri, opice alebo teroristi (Sheen, 2019).

5 Tábor na ostrove Nauru bol medzičasom zavretý.

6 Británia taktiež zvažuje použiť techniku na vytváranie umelých víň na svojom pobreží, aby skomplikovala prístup člnov k pobrežiu, a žiadatelia o azyl môžu byť v budúcnosti umiestňovaní do azylových zariadení plávajúcich na mori.

7 Ani k jednému z nich sa však neprihlásilo USA. Slovensko sa hlasovania ku Globálnemu kompaktu o migrácii nezúčastnilo, Globálny pakt o utečencoch na Valnom zhromaždení podporilo.

čo viedlo až k ohrozeniu budúcnosti Schengenského priestoru. Takisto sa ukázalo, aká krehká je v skutočnosti vzájomná európska solidarita. Na pôde EÚ sa nepodarilo nájsť nijaký funkčný konsenzus pri výpomoci krajinám, ktoré boli najviac zasiahnuté príchodom migrantov najmä tzv. balkánskou a stredomorskou trasou. Dočasným riešením akútnej situácie bol návrh systému kvót, ktorý mal prerozdeliť pomerne malé množstvo žiadateľov o azyl medzi jednotlivé členské štáty EÚ. Napriek tomu, že v tomto prípade šlo len o rýchlu reakciu na akútnu situáciu a nemožno hovoriť o dlhodobej strategickej politike, kvóty aj tak neboli nikdy riadne naplnené. Slovensko a Maďarsko voči tomuto nástroju dokonca podali žalobu na Súdnom dvore Európskej únie. Ten nakoniec rozhodol v ich neprospech.

Reforma slovenskej migračnej politiky

Medzinárodná spolupráca v oblasti migrácie je zásadná, no bez dobre nastavených domácich politík bude jej pozitívny dopad len obmedzený. Slovensko k tejto téme dosiaľ neprístupovalo systémovo, napriek tomu, že základné koncepcie migrácie a integrácie už roky existujú. Dôvodov je viac, ale možno spomedzi nich identifikovať tri hlavné: 1) chýbajúca dlhodobá vízia, ktorú budú naplňovať jasné strednodobé a na údajoch postavené stratégie s jednoznačnými akčnými plánmi, zodpovednými aktérmi a merateľnými ukazovateľmi, 2) legislatívna a kompetenčná rozdrobenosť, v rámci ktorej sa migrácii a integrácii venuje niekoľko rezortov, no chýba jasný nositeľ tejto témy, ktorý by ju riadil aj medzirezortne, definoval by politiky a koordinoval príslušné ministerstvá a ich organizácie, 3) kultúrny konzervativizmus, ktorý na migráciu dlhodobo nahliada s podozrievaním až s odporom, vychádzajúc najmä z etnocentrického vnímania Slovenska a slovenského národa.

Významným posunom vpred u nás by bolo vytvorenie jedného subjektu, ktorý by mal jasné zákonom definované kompetencie v oblasti migrácie a integrácie, čím by sa mohla vyriešiť medzirezortná rozdrobenosť týchto tém a aj z toho vyplývajúca ťažkopádnosť pri definovaní potrieb Slovenska a vízie krajiny do budúcnosti. Úlohou tohto subjektu by bolo spájať politiku migrácie (vrátane azylu) a integrácie, vykonávať analytickú činnosť a na základe dát koncepcie navrhovať systémové opatrenia pre zlepšenie týchto politík, v spolupráci s relevantnými subjektmi verejnej správy pripravovať strategické materiály spolu s akčnými plánmi ich realizácie, komunikovať s európskymi inštitúciami a medzinárodnými organizáciami, ako aj s ostatnými krajinami a zabezpečovať tak medzinárodnú koordináciu, a nakoniec aj spolupracovať s občianskym sektorom na Slovensku, ktorý v súčasnej dobe supluje štát a zabezpečuje za neho množstvo potrieb cudzincov na Slovensku.

Naozaj funkčné riešenia zároveň predpokladajú, že štáty aktualizujú svoje národno-konstitučné teórie pre potreby 21. storočia. To neznamená odmietnuť svoje kultúrne a historické dedičstvo – podstatné je zasadiť ho do aktuálneho kontextu. Krajina, ktorá citlivo vníma svet za svojimi hranicami a robí etické rozhodnutia, posilňuje solidaritu a nestráca svoju národnú identitu. Zjednodušujúci diskurz, ktorý zužuje diskusiu na uzavreté vs. otvorené hranice, obhajuje dva extrémny, z ktorých ani jeden v praxi nie je reálny a realizovateľný. Naopak, efektívna politika leží medzi týmito dvoma pólmi.

Zároveň sa ukazuje, že technokraticky zužovať riešenia pre efektívnu migráciu len na dobre nastavené politiky nie je dnes, keď sú dominantné informácie a nálady šírené na sociálnych sieťach odtrhnutých od empirických dát, dostatočné. Popri inštitucionálnych úpravách a legislatívnych zmenách na úrovni rezortov, ktoré priamo riadia migráciu a javy s ňou spojené, musí prebiehať úprimná a jasne cieleňá diskusia o podobe dnešnej spoločnosti a o tom, ako ju 21. storočie premieňa.

Použitá literatúra:

1. Amnesty International (2020) „The World's Refugees in Numbers“, <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/>
2. Asylum Insight (2020) Statistics, október 2020, <https://www.asyluminsight.com/statistics#.X33GPGgzZPY>
3. Beaumont, Peter (2018) „Netanyahu asks if African ‘infiltrators’ can be forcibly removed from Israel“, *The Guardian*, 3. január, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/03/benjamin-netanyahu-asks-if-african-migrants-can-be-forcibly-removed-from-israel>
4. Carrera, S., Guild, E. (2017) *Offshore processing of asylum applications. Out of sight, out of mind?* Brussels: CEPS
5. Carrera, S. et al (2018) *Offshoring Asylum and Migration in Australia, Spain, Tunisia and the US*, Brussels: European Policy Institute, CEPS
6. HRW (2020) „US: Abusive Transfers of Asylum Seekers to Guatemala“, Human Rights Watch, 19. máj, <https://www.hrw.org/news/2020/05/19/us-abusive-transfers-asylum-seekers-guatemala>
7. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement 2020*, Geneva: IDMC
8. IOM (2019) *World Migration Report 2020*, Geneva: IOM.
9. Jefferies, R. (2019) „Offshore Processing in Guatemala: A Deeper Look at the U.S. Asylum Deal“, *Just Security*, 23. august, <https://www.justsecurity.org/65967/offshore-processing-in-guatemala-a-deeper-look-at-the-u-s-asylum-deal/>
10. Lewis, P. et al. (2020) „Revealed: No 10 explores sending asylum seekers to Moldova, Morocco and Papua New Guinea“, *The Guardian*, 30. september, <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/sep/30/revealed-no-10-explores-sending-asylum-seekers-to-moldova-morocco-and-papua-new-guinea>
11. Sheen, David (2018) „Black lives do not matter in Israel“, *Aljazeera*, 29. marec, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/black-lives-matter-israel-180329061234932.html>
12. The Hungarian Helsinki Committee (2016) „Hungary: access denied“, <https://www.helsinki.hu/en/hungary-access-denied/>
13. UNHCR (2020a) *Figures at a glance*, jún 2020, dostupné na <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
14. UNHCR (2020b) *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, Copenhagen: UNHCR
15. WB (2020) „COVID-19 Crisis Through a Migration Lens“, *Migration and Development Brief 32*, apríl 2020, Knomad/World Bank Group
16. Zbierka zákonov 319/1996



Ambrella

Platforma rozvojových organizácií - Ambrella

Miletičova 7, 821 08 Bratislava

e-mail: info@ambrella.org

www.ambrella.org



Tento projekt je financovaný
z prostriedkov Európskej únie



Tento dokument vznikol za finančnej podpory Európskej únie. Za obsah tohto dokumentu zodpovedá výlučne Platforma rozvojových organizácií – Ambrella a za žiadnych okolností ho nemožno považovať za názor Európskej únie.

Dokument je publikovaný v rámci projektu „SDGs and Migration – Multipliers and Journalists Addressing Decision Makers and Citizens in the EU“, ktorý sa realizuje vďaka programu Európskej únie pre vzdelávanie a zvyšovanie povedomia (Development Education and Awareness Raising – DEAR) a v rámci projektu „Budovanie riadiacich, koordinačných a implementačných kapacít aktérov v oblasti rozvojovej spolupráce, podporeného z prostriedkov SlovakAid“.