

Nový pakt o migrácii a azyle

Anotácia: V poslednom období prebieha na pôde Európskej únie diskusia k návrhu dokumentu „Nový pakt o migrácii a azyle“. Téma migrácie, ktorá je dlhodobo aktuálna a v tomto článku sa zaoberáme jej vybranými aspektmi z pohľadu analýzy rizík, súvisiacimi s migráciou.

Kľúčové slová: migrácia, azyl, Európska únia, bezpečnosť na hraniciach, analýza rizík.

Humánný prístup k migrácii je dôležitý. Jeden zo základných princípov, na ktorých je Európska únia postavená, je úcta k ľudskému životu. Z tohto pohľadu je udeľovanie azylu tým osobám, ktorých život je v ich krajinách pôvodu skutočne ohrozený, dôvodné.

Z hľadiska analýzy rizík skutočností súvisiacich s bezpečnosťou vonkajších hraníc a schengenského priestoru považujeme za dôležité nasledovné súvislosti. Skúsenosti z posledných rokov poukazujú na to, že azylový a migračný systém v jeho súčasnej podobe už nevyhovuje a nereaguje na nové situácie. Pri diskusiách o jeho zmene je potrebné hľadiť aj dopredu. Európska únia a vo väčšej miere celá planéta prakticky už teraz čelí dôsledkom klimatickej krízy. V jej dôsledku budú počty migrantov, ktorí budú chcieť lepší život, mnohonásobne vyššie, než sú tie, ktorým čelíme v súčasnosti. Dôvodmi na opustenie ich krajín budú suchá, vysoké teploty, nedostatok vody, zaplavenie pobreží, či ozbrojené konflikty, ktoré budú zamerané na získanie prístupu ku zdrojom energie, potravy a vody. Podľa správy Svetovej banky¹ z roku 2018 bude počet klimatických utečencov v roku 2050 približne 143 miliónov. Samozrejme, nie všetci budú smerovať do Európy. Avšak už teraz je z geografického hľadiska zrejmé, aj na základe doterajších skúseností, že Európa je relatívne ľahko dostupná pre ľudí z Blízkeho aj Stredného východu, ako aj pre obyvateľov severnej a strednej Afriky. Európa je v porovnaní s Áziou a Afrikou pomerne malý kontinent a dokáže trvalo – udržateľne živiť tiež len určitý, obmedzený počet ľudí. Inak povedané „Európa nemôže prijať celý svet“.

Pri otázkach migrácie by sa do úvahy nemali brať len politické rozhodnutia, ale aj vedecké zistenia odborníkov z oblasti sociológie, psychológie, sociálnej práce, práva, ale aj ochrany životného prostredia, aby bolo možno migračný a azylový systém nastaviť do budúcnosti už aj z hľadiska očakávaného vyššieho počtu migrantov.

Určite je potrebné pomáhať presadzovať dodržiavanie ľudských práv v krajinách pôvodu, podporovať zlepšenie životných podmienok pre domáce obyvateľstvo, aby neboli nútení svoje krajiny opúšťať. Kriticky by sme sa však mali pozrieť aj na aktivity EÚ, na to, ako niekedy naše spoločenstvo funguje. Európska únia patrí medzi najväčších vývozcov zbraní vo svete. Otázka znie, v ktorých krajinách tieto zbrane končia a na aký účel sa využívajú, a aký to má následok pre samotnú EÚ z hľadiska migrácie? Potrebné je pozrieť sa aj na to, či spoločnosti z krajín EÚ, ktoré pôsobia v tretích krajinách, v nich odvádzajú dane v plnej výške, a či ich továrne alebo dodávatelia dodržiavajú ekologické štandardy v tretích krajinách na takej úrovni, aká je úroveň štandardov v EÚ. Časťou svojich aktivít totiž aj samotná EÚ, resp. záujmové subjekty v nej pôsobiace, prispievajú k tvorbe niektorých *push* faktorov migrácie.

Pri diskusii o migrácii a azyle sa na európskej úrovni vo všeobecnosti zdôrazňuje naratív humanizmu, poukazujúci na prínosy migrácie. Dokumenty koncipované v tomto duchu sa čítajú dobre a poskytujú jeden z dobrých štartovacích bodov. Realita je však často odlišná. Potrebné je vziať do úvahy aj negatívne javy, ktoré s migráciou súvisia, inak sa stráca

¹ Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration

objektivita diskusie. Úmysel EÚ poskytnúť azyl tým, ktorí ho potrebujú, je ľudský, čestný. Na druhej strane skúsenosť ukazuje, že prosociálny prístup EÚ je zneužívaný. Mnohí migranti neostávajú v prvej bezpečnej krajine, v ktorej požiadajú o azyl, ale idú do cieľových krajín, kde vidia lepšiu ekonomickú perspektívu. Účelovo a vypočítavo podávajú žiadosti o azyl až vtedy, keď sú zadržaní políciou, len aby sa vyhli trestnému stíhaniu, či vráteniu domov. No akonáhle je to možné, utečú z prijímacích táborov a idú do ekonomicky najvyspelejších krajín EÚ. Je nutné otvorene povedať, že si EÚ nevie poradiť s tým, aby účinne dokázala do tretích krajín vrátiť tých migrantov, ktorí do EÚ prišli nelegálne, a ktorí *de facto* už pri svojom prvom vstupe porušujú európske zákony. Hľadanie možností zlepšenia v oblasti návratov je z tohto pohľadu prioritou.

Zároveň je zrejmé, že vzhľadom na historické osobitosti je pohľad na tému migrácie prirodzene iný v krajinách strednej Európy, než v členských krajinách, ktoré už hostia diaspóru migrantov. Z pohľadu Slovenskej republiky je však dôležitá otvorenosť komunikácii a ochota hľadať riešenia vyhovujúce pre všetky členské štáty, a to na všetkých dostupných fórach.

Podpora možnosti legálnej migrácie podporujúcej ekonomický rast v EÚ zároveň prostredníctvom remitancií zlepši aj ekonomickú situáciu rodín migrantov v ich krajinách pôvodu. Možnosť legálnej migrácie a zlepšenie economickej situácie v tretích krajinách tak prispieva k zníženiu nelegálnej migrácie.

Návrh „Nového paktu o azyly a migrácii“ prichádza s ideou nového mechanizmu solidarity. Pokiaľ má mať členský štát možnosť vybrať si, ktorú formu solidarity si vyberie, takýto prístup by mohol byť všeobecne prijateľný. Príspevok na sponzorovanie návratu migranta do bezpečnej tretej krajiny, resp. krajiny pôvodu, však musí byť stanovený v rozumnej výške a potrebné je zabezpečiť, aby sa tento prístup nestal *pull* faktorom nelegálnej migrácie.

Žiaduce je zavedenie presných pravidiel pre osoby, ktoré požiadali o azyl v členskom štáte (ČŠ) a s tým súvisiace vyvodenie zodpovednosti, ak štát, v ktorom požiadali o azyl, opustia. Zároveň pre získanie statusu osoby s dlhodobým povolením na pobyt by bolo vhodnejšie predĺžiť dobu pobytu po požadaní o azyl na 5 rokov. Navrhovaná doba 3 roky je totiž pomerne krátka na to, aby sa osoba dostatočne integrovala a zároveň môže motivovať žiadateľa o azyl k „prečkaniu“ tejto doby bez snahy sa integrovať. Zároveň výška financií, ktoré žiadateľ o azyl bude dostávať formou dávky alebo vreckového, by mala byť nastavená na takú úroveň, aby v každom členskom štáte zamestnanie sa pre migrantov predstavovalo motivačný faktor.

V oblasti návratov, resp. pri žiadateľoch o azyl, sa ako účinné riešenie ukazuje dočasné obmedzenie slobody pohybu. Zrejme v závislosti od finančných podmienok každého členského štátu sa v zásade ponúkajú dve riešenia. To prvé je použitie elektronického monitorovacieho náramku, to druhé je obmedzenie slobody pohybu na pobytový tábor. Zároveň je ale nutné zabezpečiť včasnú realizáciu postupov, ktoré sa vedú v súvislosti s pobytovým statusom týchto osôb. Pri zohľadňovaní ľudsko-právneho aspektu je nutné poukázať na časté zneužívanie legislatívy EÚ žiadateľmi o azyl a osobami, ktoré sú predmetom rozhodnutia o návrate. Takýto prístup je navyše v súlade s navrhovaným posilnením povinností migrantov.

V súvislosti s „konceptiou pripravenosti a krízového riadenia v oblasti migrácie“, ktorá je spomínaná v návrhu dokumentu, je žiaduce, aby sa na jej príprave podieľala agentúra Frontex v spolupráci s odborníkmi komunity na analýzy rizík členských štátov.

Dokument sa tiež zmieňuje o spolupráci EÚ s partnerskými krajinami, t. j. že v oblasti správy migrácie sa bude EÚ naďalej zameriavať na zabezpečovanie ochrany práv migrantov a utečencov, na boj proti ich diskriminácii a pracovnému vykorisťovaniu, ako aj na zabezpečovanie uspokojenia základných potrieb týchto osôb prostredníctvom

poskytovania kľúčových služieb. Sú to určite dôležité oblasti, majúce svoj význam. Na druhej strane je v prístupe EÚ ku nelegálnej migrácii určitá nevyváženosť. Potrebne je, aby EÚ dala otvorene najavo, že popri všetkom vyššie uvedenom bude klásť dôraz aj na dodržiavanie stanovených pravidiel migrantmi, s následným nekompromisným vyvodením zodpovednosti. Takmer jednostranné zdôrazňovanie ochrany práv migrantov v konečnom dôsledku škodí samotnej EÚ a z istého hľadiska predstavuje *pull* faktor nelegálnej migrácie.

Pri podpore legálnych možností vstupu do EÚ je žiaduce vykonať analýzu súvisiacich rizík za účelom identifikácie zraniteľných miest v systéme udeľovania víz a rôznych povolení na pobyt, s cieľom ich eliminácie. Stávajú sa totiž prípady, že sú vydané víza štátnemu príslušníkovi tretej krajiny pre účel štúdia na univerzite v EÚ, napr. na základe dobrých výsledkov na domácej strednej škole, pričom napokon do EÚ pricestuje iná osoba, vydávajúca sa za tohto študenta. Táto osoba sa preukáže skutočnými vízami, s reálnym úmyslom nelegálne sa zamestnať. Takéto prípady sú, najmä pri väčšom toku cestujúcich, v praxi ťažko odhaliteľné.

Pri poukazovaní na starnutie populácie EÚ a s tým súvisiacu potrebu prilákania mladých migrantov, ktorí obsadia voľné pracovné miesta, je nutné zamerať sa aj na sociálne politiky členských štátov EÚ, či podporujú viacdtné rodiny v EÚ. Inými slovami povedané, je účelnejšie podporiť mladých Europánov vhodnými opatreniami, aby mali viac detí a v mladšom veku. Ak takéto politiky existujú, je ich potrebné zdôrazniť aj v kontexte migrácie. Inak sa totiž posilňuje pozícia extrémne pravicovo orientovaných hnutí, ktorá poukazuje na to, že EÚ smeruje ku kolonizácii Európy cudzím obyvateľstvom, nakoľko aspoň v oblasti nelegálnej migrácie prichádzajú do Európy takmer výlučne mladí muži z moslimských krajín.

Na druhej strane podpora migrácie nemusí nevyhnutne znamenať podporu migrácie do EÚ z krajín napr. „Stredného východu“ alebo rovníkovej Afriky. Kultúrne bližšie sú nám krajiny ako Ukrajina, ktorej občania majú vo všeobecnosti vyššie predpoklady úspešnej integrácie v EÚ, keďže sú historicky súčasťou európskeho priestoru, a s pobytom ktorých sa v EÚ viažu menšie bezpečnostné riziká.

V kontexte zlepšenia legislatívy týkajúcej sa modrých kariet je konštatované, že EÚ je menej atraktívna pre vysokokvalifikovaných odborníkov, než napr. USA, Kanada či Austrália. Pri tvorbe legislatívy je potrebné vziať do úvahy aj to, že už len v rámci samotnej EÚ sú členské štáty situované vo východnej časti výrazne menej atraktívne, než ekonomicky najvyspelejšie ČŠ. Z tohto pohľadu je žiaduce zohľadniť aj to, aby tí vysokokvalifikovaní štátni príslušníci tretích krajín neprichádzali len do týchto ekonomicky najvyspelejších štátov, ale aby sa napr. za vhodnej daňovej podpory stali pre ne atraktívne aj iné členské štáty.

Za veľmi prínosný vnímame z hľadiska analýzy rizík dôraz na posilnenie integračných snáh štátnych príslušníkov tretích krajín. Lepšia integrácia posilňuje ich ekonomickú samostatnosť, prispieva ku ekonomickému rastu EÚ a zároveň znižuje riziko radikalizácie, či páchanie trestnej činnosti určitej skupiny obyvateľstva.

Je zrejmé, že pohľad z prostredia Policajného zboru na tému nelegálnej migrácie je odlišný od pohľadu pochádzajúceho z prostredia humanitárnych organizácií. Táto skutočnosť je však prirodzená, nakoľko každá organizácia, či inštitúcia plní iné úlohy. Odlišné skúsenosti však komplexnejšie dopĺňajú informačný obraz a prispievajú k objektívnej diskusii o téme nelegálnej migrácie.

Literatúra

RIGAUD, Kanta Kumari; de SHERBININ, Alex; JONES, Bryan et al. 2018. Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, USA: Washington.

*PhDr. Bc. Robert Dratva
Úrad hraničnej a cudzineckej polície PPZ
odbor analýzy rizík a koordinácie
oddelenie analýzy rizík a štatistik
e-mail: robert.dratva@gmail.com*