



Vybrané problémy migračného manažmentu Slovenskej republiky v roku 2010

RNDr. Boris Divinský

Abstrakt

V predloženom príspevku sa autor ako špecialista na tematiku zahraničnej migrácie v Slovenskej republike venuje hodnoteniu vývoja tohto fenoménu v referenčnom roku 2010. Kriticky prezentuje nielen situáciu, ale najmä realizované opatrenia a politiky v najdôležitejších komponentoch zahraničnej migrácie v predmetnom roku na konkrétnych pozitívnych aj negatívnych príkladoch. Detailnejšie rozoberá predovšetkým integráciu cudzincov do slovenskej spoločnosti, azylovú problematiku a manažment zahraničnej migrácie ako celok.

Úvod

Príspevok si kladie za cieľ priblížiť vybrané kľúčové problémy a výzvy v oblasti manažmentu zahraničnej migrácie do Slovenskej republiky, ktoré vzbudzovali pozornosť odbornej obce – ale nezriedka aj médií a verejnosti. Text sa zaoberá hlavne rokom 2010 ako obdobím, počas ktorého došlo na uvedenom poli k signifikantným politickým, inštitucionálnym, právnym, koncepčným, organizačným a iným udalostiam, zmenám či rozhodnutiam. Zároveň sa v danom roku tiež podstatnejšie modifikovali objemy, štruktúry a atribúty niektorých skupín migrantov. Z týchto dôvodov je tak možné považovať rok 2010 – pokiaľ ide o manažment zahraničnej migrácie v SR – za jeden z tých významnejších v poslednej dekáde. Napriek tomuto presne definovanému časovému rámcu príspevok príležitostne reflektuje aj vývoj migračných politík a krátkodobejšie trendy viacerých migračných ukazovateľov v období bezprostredne predchádzajúcom roku 2010 alebo v roku 2011, a to predovšetkým pre komparatívne účely a logickú nadväznosť.

Oblasť integrácie cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti

Rok 2010 (minimálne jeho prvá polovica) sa niesol v znamení evidentnej letargie integračnej politiky štátu. Tento komponent migračného manažmentu by mal pritom hrať čoraz zásadnejšiu rolu, veď absolútny počet i podiel cudzincov v krajine dynamicky rástol (pozri Tabuľka 1). V analyzovanom roku 2010 sa mali podľa plánu rozpracovať a realizovať jednotlivé opatrenia, vyplývajúce pre dotknuté subjekty z historicky prvej Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike (pozri Uznesenie vlády SR č. 338/2009¹). Odpočet opatrení a aktivít uskutočnených v roku 2010 bol schválený vládou začiatkom roka 2011 (Uznesenie vlády SR č. 172/2011²).

Podľa súhrnnej správy v kontexte tohto odpočtu by mohol mať neinformovaný pozorovateľ dojem, že ciele Koncepcie vytýčené na rok 2010 boli splnené a proces integrácie cudzincov do majoritnej spoločnosti sa výrazne skvalitnil. Opak je však pravdou, na realizáciu opatrení bolo vyčlenených iba minimum finančných zdrojov a väčšina rezortov či vyšších samosprávnych orgánov pristupovala k implementácii úloh Koncepcie skôr alibisticky deklarujúc v rozpore so skutočným stavom ich splnenie. Koncepcia integrácie ako celok vykazovala viaceré systémové nedostatky – slabá prepojenosť na iné politiky, menšia adresnosť a vykonateľnosť úloh, vyskytovala sa aj duplicita niektorých úloh či absencia iných, medzi dotknutými rezortmi chýbalo ministerstvo kultúry, zaangažovanosť samospráv bola len formálna a i.). Preto väčšia časť nezainteresovaných expertov nevyhodnotila plnenie cieľov Koncepcie integrácie cudzincov za rok 2010 kladne (pozri tiež Potočková, 2011). Dokument z týchto dôvodov – napriek svojmu nespornému historickému prínosu – potrebuje podľa autora tohto príspevku rozsiahlejšiu revíziu.

Procesu integrácie cudzích štátnych príslušníkov do slovenskej spoločnosti v uvedenom roku očividne neprospeli ani viaceré inštitucionálno-organizačné a personálne zmeny. V prvej polovici roka 2010 bol ministerkou práce, sociálnych vecí a rodiny vtedajšej slovenskej vlády (Rozhodnutím č. 6/2010 s účinnosťou od 1. apríla) zrušený, resp. zlúčený s časťou iného odboru Odbor migrácie a integrácie cudzincov, ktorý v rámci ministerstva zastrešoval túto tému od októbra 2007. Agenda nového útvaru sa už nesústreďovala len na integráciu migrantov a navyše došlo tiež k signifikantnej personálnej redukcii pracovníkov špecializovaných na predmetnú problematiku.

Organizačné zmeny však pokračovali aj v druhej polovici roka 2010 – po parlamentných voľbách a konštituovaní novej vlády. Rozhodnutím ministra práce, sociálnych vecí a rodiny č. 28/2010 prebral k 1. novembru 2010 funkciu koordinačného pracoviska pre otázky integrácie migrantov v SR – okrem množstva iných úloh – Odbor rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí. (Až v lete 2011 bol jeho názov rozšírený o dodatok „a integrácie cudzincov“, resp. následne bolo z časti odboru zaoberajúcej sa touto integráciou kreované užšie zamerané Centrum pre koordináciu integrácie cudzincov.) Novosformovaný tím tohto

¹ Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=4311>

² Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19247>

odboru si vytýčil ambiciózne ciele, avšak musel spočiatku nielen v rámci ministerstva, ale i celej spoločnosti brať do úvahy mimoriadne závažnú rómsku problematiku, pokladanú všeobecne za prioritnejšiu. Vyššie opísaný turbulentný vývoj v tejto oblasti počas roka 2010 nemohol logicky prispieť k organizačnej, personálnej, obsahovej a akčnej stabilite v želanej miere.

Nepriaznivým javom na úseku integrácie cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti v roku 2010 – priamo súvisiacim s predchádzajúcim bodom – bolo aj nezvolanie Medzirezortnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC) pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Komisia, združujúca ako poradný orgán expertov zo štátnej i neštátnej sféry a ktorej činnosť možno bezpochyby hodnotiť ako veľmi prínosnú (napr. sa spolupodieľala na príprave Koncepcie integrácie cudzincov), fungovala od konca roka 2007. Jej posledné zasadnutie sa uskutočnilo v roku 2009; v roku 2010 nebola zvolaná, čo bolo o. i. negatívnym faktom aj z hľadiska možného reagovania na vývoj legálnej ekonomickej imigrácie, resp. zamestnávania cudzincov v SR. (Činnosť Komisie bola obnovená až v apríli 2011.)

Pre rok 2010 bolo charakteristické tiež pokračovanie reštriktívnych trendov na poli naturalizácie cudzích štátnych príslušníkov v Slovenskej republike. Dve novely zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve, prijaté v rokoch 2005 a 2007, substanciálne sprísnil podmienky na udeľovanie občianstva – napr. predĺženie doby nepretržitého trvalého pobytu v SR z 5 na minimálne 8 rokov (s istými výnimkami). Toto dramaticky postihlo hlavne imigrantov pochádzajúcich z tretích krajín. Ročný počet osôb, ktoré získali slovenské občianstvo, sa tak znižoval aj v roku 2010 (pozri Tabuľka 1). Okrem toho citeľným nedostatkom bol naďalej fakt, že SR nebola ani v tomto roku schopná artikulovať fundamentálne tézy svojej naturalizačnej politiky s jasnou stratégiou udeľovania štátnych občianstiev.

Z načrtnutých dôvodov nebolo prekvapením, že v medzinárodnej komparácii/evalvácii úrovne politík integrácie migrantov, realizovanej v roku 2010 vo vybraných krajinách sveta, skončila Slovenská republika medzi poslednými (MIPEX III – pozri BC et MPG, 2011). V porovnávaných štátoch bola analyzovaná šírka, kvalita a efektivita politík používaných pri integrácii cudzincov do väčšinovej spoločnosti, a to na základe 148 čiastkových indikátorov v 7 oblastiach relevantných pre integračný proces. Týmito sú podmienky pre dlhodobý pobyt, zlúčenie rodiny, vzdelávanie, mobilitu na pracovnom trhu, politickú participáciu, udeľovanie občianstva a opatrenia proti diskriminácii. Spomedzi 31 zahrnutých krajín (27 členských štátov EÚ plus Nórsko, Švajčiarsko, Kanada a USA) sa Slovensko umiestnilo na celkovom 29. mieste, čo možno označiť za viac než znepokojivú skutočnosť. Dokonca oproti predošlému hodnoteniu realizovanom v roku 2007 (MIPEX II) sa jeho pozícia ešte zhoršila.³

Poznajúc však vývoj na úseku migračného manažmentu a obzvlášť integrácie cudzích štátnych príslušníkov v SR v období 2007 – 2010, ktorý predsa len priniesol niektoré pozitívne trendy právneho, inštitucionálneho, koncepčného a politického charakteru, sa nám

³ Vtedy 24. miesto z 28 porovnávaných krajín (pozri podrobnejšie Bargerová – Divinský, 2008)

zdá, že autorský tím za Slovensko bol pri posudzovaní situácie na poli integrácie cudzincov do spoločnosti až príliš rigoróznym. Týka sa to predovšetkým mobility na pracovnom trhu, resp. vzdelávania migrantov, kde reálny stav – podľa nášho subjektívneho názoru – nebol až tak nepriaznivý, ako bol vyhodnotený, čím sa poradie Slovenskej republiky v týchto komponentoch, ako aj jej celková pozícia čiastočne skreslili.

Integrácia cudzích štátnych príslušníkov do slovenskej spoločnosti je ako téma veľmi komplexná, nie je preto možné zachytiť v krátkom príspevku všetky jej kľúčové problémy či aspekty v krajine, a to ani za jediný rok; určite by si zaslúžila samostatný priestor.

Tabuľka 1 Dynamika rastu a základné štruktúry cudzincov s povoleným pobytom v SR v období 2004 – 2010

Ukazovateľ / Rok	2004	2006	2008	2009	2010
Počet cudzincov koncom roka	22 108	32 153	52 706	58 322	62 584
Medziročný prírastok (v %)	-24,3	25,4	27,9	10,7	7,3
Podiel cudzincov na celej populácii v krajine (v %)	0,41	0,60	0,97	1,07	1,15
Udelené povolenia počas roka	8 081	11 312	16 553	11 790	9 535
Počet cudzincov z tretích krajín	11 169	13 896	19 472	21 492	22 932
Ich podiel na celkovom počte cudzincov v SR (v %)	50,5	43,2	36,9	36,8	36,6
Podiel cudzincov v produktívnom veku 15-64 (v %)	86,4	87,7	89,6	89,2	89,0
Podiel cudzincov - mužov (v %)	55,8	60,0	65,0	64,5	64,1
Počet osôb, ktoré získali štátne občianstvo SR	4 016	1 050	679	366	317
Medziročný prírastok (v %)	-0,8	-31,7	-54,0	-46,1	-13,4

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR, Sekcie verejnej správy MV SR a výpočty autora

Oblasť azylovej migrácie

Takisto v tejto oblasti v Slovenskej republike v roku 2010 existovalo viacero pretrvávajúcich a/alebo sa vynorilo niekoľko nových výziev. Za chronický problém možno označiť ponímanie azylovej politiky štátu, spredmetnené najmä v nízkom počte (resp. podiele) udeľovaných azylov, ako aj v spôsobe a kvalite procesu integrácie azylantov do spoločnosti. Ako sme konštatovali už neraz (napr. Divinský, 2005; Divinský, 2007; Divinský, 2009 a inde), v krajine sa pri tejto otázke manifestujú zreteľne rozdielne názory zainteresovaných aktérov, a to hlavne medzi štátnymi inštitúciami na jednej strane a mimovládnyimi organizáciami na strane druhej.

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR (príp. ministerstvo ako celok) argumentoval striktným dodržiavaním medzinárodných dohôrov a slovenských právnych noriem, ako aj

zneužívaním konania o azyle – väčšina žiadateľov (pôvodne políciou zadržaných prevažne nelegálnych migrantov) totiž svojvoľne opúšťa azylové zariadenia i krajinu ešte pred ukončením konania. Zaangažované mimovládne organizácie považovali aj v roku 2010 azylovú politiku štátu za príliš reštriktívnu a posudzovanie v rámci azylovej procedúry za veľmi prísne poukazujúc o. i. na nízky počet udelených azylov (porovnaj Hlinčíková – Sekulová, 2011). Rovnako vyslovovali kritický názor, že podmienky a nástroje pre realizáciu úspešnej integrácie azylantov do spoločnosti sú nedostatočné.

Nádejným signálom pre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike v roku 2010 mohol byť fakt, že trend v ich udeľovaní javil pozitívny vývoj. Všeobecne používaný indikátor, odzrkadľujúci percentuálnu úspešnosť azylového konania – miera priznaných azylov – dosiahol v analyzovanom roku najväčšiu hodnotu od roku 2002 (6,0 % – pozri Tabuľka 2). Situácia sa zlepšila aj v medzinárodnom porovnaní: kým v rámci Európskej únie sa Slovenská republika donedávna vyznačovala jednou z absolútne najnižších mier priznaných azylov⁴, v roku 2010 Slovensko dokázalo v tomto ukazovateli predstihnúť už 8 krajín (podľa dát UNHCR Global Trends 2010⁵).

Problémom však naďalej zostávala skutočnosť, že počet osôb so štatútom azylanta pobývajúcich trvalo v SR rástol len veľmi pozvoľna (120 ku koncu roka 2010); inými slovami že azylanti v nemalej miere z krajiny odchádzali. To naznačuje, že táto kategória migrantov v Slovenskej republike stále čelí citelným ťažkostiam v procese integrácie do spoločnosti (predovšetkým pri hľadaní primeraného zamestnania a bývania), príp. istému stupňu sociálnej exklúzie alebo iným prejavom intolerancie.

Nová forma medzinárodnej ochrany – inštitút doplnkovej ochrany – bola v Slovenskej republike zavedená na sklonku roka 2006. Je poskytnutá tomu žiadateľovi, ktorému nebol udelený azyl a ktorému by v prípade návratu do krajiny pôvodu hrozilo vážne bezprávie (zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov). Doplnková ochrana je v SR poskytovaná oveľa častejšie než azyl a aj preto počet osôb, žijúcich v krajine s týmto štatútom, v roku 2010 už signifikantne presahoval reálny počet azylantov (porovnaj Tabuľka 2).

Napriek tomuto priaznivému kvantitatívnemu vývoju boli na Slovensku v uvedenom roku migranti s doplnkovou ochranou konfrontovaní so širokou škálou relatívne veľkých integračných problémov. Pregnantne ich formulovali oni sami v rámci oficiálneho stretnutia s reprezentantmi najdôležitejších komunít cudzincov etablovaných v krajine, konaného v marci 2011 na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR (aktivita vtedajšieho Odboru rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí), na rôznych iných fórach, ako aj pri neformálnych interview s autorom tohto príspevku.

⁴ Napr. v rokoch 2004, 2006 a 2007 boli na tom horšie iba tri štáty (Divinský, 2009)

⁵ Dostupné na: <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>

Podľa výpovedí osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou v SR pri riešení otázok ich pobytu čiastočne zlyhával nielen štát, ale i mimovládny sektor či samospráva; cítili sa najviac marginalizovanou skupinou cudzincov v krajine. Ako zásadné problémy uvádzali: situáciu s ubytovaním (jeho zabezpečenie, kvalita, vzdialenosť od centra), nízku finančnú podporu (vreckové, resp. sociálne dávky), sťažené uplatnenie sa na pracovnom trhu SR, limitovaný prístup k zdravotnej starostlivosti v praxi, nedostatočné jazykové vzdelávanie a kurzy slovenských reálií, komplikovanú komunikáciu s cudzineckou políciou a inými relevantnými štátnymi orgánmi, nepostačujúcu terénnu prácu niektorých mimovládnych organizácií, nezáujem samosprávy, minimálnu akceptáciu verejnosťou a nezriedkavé prejavy diskriminácie, v dôsledku stresu frekventovanejší výskyt psychických ochorení a i. (porovnaj so zisteniami v diele Bargerová – Fajnorová – Chudžíková, 2011; pre postoje slovenskej spoločnosti k zahraničným migrantom všeobecne pozri Vašečka, 2009). Je nutné priznať, že načrtnuté pripomienky a sťažnosti cudzincov s poskytnutou doplnkovou ochranou na podmienky ich života v Slovenskej republike v roku 2010 boli logicky dosť subjektívne. S mnohými sa však určite dá stotožniť a téme integrácie tejto kategórie migrantov treba preto venovať adekvátnu pozornosť.

Tabuľka 2 Elementárne charakteristiky azylovej migrácie v SR v období 2004 – 2010

Ukazovateľ / Rok	2004	2006	2008	2009	2010
Ročný prítok žiadateľov o azyl	11 395	2 849	909	822	541
Medziročný vývoj (v %)	10,0	-19,7	-65,6	-9,6	-34,2
Udelený azyl	15	8	22	14	15
Neudelený azyl	1 592	861	482	428	237
Miera priznaných azylov (v %)	0,9	0,9	4,4	3,2	6,0
Poskytnutá doplnková ochrana	-	-	66	98	57
Zastavené konanie	11 782	1 940	457	460	361
Prípady v riešení	775	604	595	254	267
Počet osôb so štatútom azylanta*	83	88	99	110	120
Počet osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou*	-	-	91	157	182

* = koncom roka

Zdroj: štatistiky Migračného úradu MV SR; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a výpočty autora

Vývoj v oblasti migračného manažmentu ako celok

V tejto časti textu čitateľovi prezentujeme vybrané pozitívne i negatívne rozhodnutia, opatrenia či udalosti, ktoré sa v Slovenskej republike odohrali v priebehu roka 2010 v rámci manažmentu zahraničnej migrácie ako celok a súviseli s vývojom na domácej politickej scéne alebo postojom štátu k dôležitým medzinárodnoprávnym záväzkom.

Za pozitívny príspevok k riešeniu situácie migrantov ocitnutejších sa v núdzi možno v roku 2010 považovať aktivity týkajúce sa ich humanitárneho transferu, resp. dočasného

pobytu na území krajiny. Už v roku 2009 vláda SR uzavrela s Úradom vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR) a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM) dohodu „o humanitárnom transfere utečencov, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, cez Slovenskú republiku“ (Uznesenie vlády SR č. 521/2009⁶). Na základe tejto dohody sa vláda zaviazala, že prijme v nasledujúcich mesiacoch okolo 100 osôb pôvodom z Palestíny čeliacich v irackom utečeneckom tábore nevyhovujúcim životným podmienkam, a to na obdobie 6 mesiacov. Príchod 98 osôb na Slovensko sa koncom leta 2009 aj uskutočnil.⁷ V azylovom zariadení v Humennom im bola poskytnutá všestranná starostlivosť prakticky až do marca 2010, keď po uplynutí určenej dĺžky pobytu boli bezpečne presídlené do cieľovej krajiny (USA). Tento humánny prístup i efektívna spolupráca štátnej sféry s dvoma globálnymi organizáciami pôsobiacimi v SR na poli zahraničnej migrácie boli vysoko oceňované aj z medzinárodného hľadiska.

Úspešná realizácia tohto transferu viedla UNHCR v roku 2010 k žiadosti o opätovné dočasné prijatie ďalších osôb pod ochranou tejto organizácie, nachádzajúcich sa v ťažkých podmienkach a nevyhnutne odkázaných na presun do inej krajiny. Vláda SR preto v novembri roka 2010 uzavrela s UNHCR a IOM novú dohodu „o humanitárnom transfere utečencov, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, cez Slovenskú republiku“ (Uznesenie vlády SR č. 790/2010⁸). Ako cieľová skupina bolo analogicky stanovených 100 osôb v núdzi, takisto pre pobyt v azylovom zariadení Migračného úradu MV SR v Humennom na dobu 6 mesiacov odo dňa ich vstupu na územie krajiny, pričom sa počítalo aj s možnosťou predĺženia tohto obdobia (o ďalších 6 mesiacov). Túto dohodu za slovenskú vládu podpísal nový minister vnútra v decembri 2010⁹, a tak sa v máji nasledujúceho roka mohol začať presun zatiaľ 46 Afganiek s deťmi cez Slovensko, prevažne opäť do USA.

A do tretice je možné v kontexte migračného manažmentu Slovenskej republiky v roku 2010 pozitívne hodnotiť jej solidárnu participáciu na projekte EUREMA (t. j. vnútorné presídľovanie migrantov, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana na Malte). SR sa v rámci tohto projektu zaviazala natrvalo prijať do krajiny 10 osôb, najmä rodičov s deťmi z rôznych častí Afriky¹⁰ (pozri tiež Potočková, 2011); ich transfer ešte čaká na realizáciu.

Naopak, pokiaľ ide o negatívne príklady migračného manažmentu v Slovenskej republike, snáď najväčšiu pozornosť vzbudilo v médiách v prvej polovici roka 2010 vyvrcholenie tzv. kauzy Labsi. Hoci sa tento prípad začal v podstate bežnou žiadosťou o azyl,

⁶ Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=8318>

⁷ Dostupné na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=slovensko-na-pol-roka-prijalo-z-iraku-palestinskyh-utecencov>; <http://korzar.sme.sk/c/4993483/humenne-palestinskyh-utecencov-prijalo.html>

⁸ Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=18847>

⁹ Dostupné na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=v-roku-2011-slovensko-poskytne-utocisko-pre-100-utecencov-a-osob-pod-ochranou-unhcr>; <http://www.sme.sk/c/5636563/slovensko-bude-poskytovat-utecencom-humanitarny-transfer.html>

¹⁰ Dostupné na: <http://www.minv.sk/?projekty-na-ktorych-sa-migracny-urad-podiela>; <http://www.sme.sk/c/5258223/prijmeme-africanov-z-malty.html>

uvádzame ho na tomto mieste príspevku, pretože patrí šírkou záberu aj množstvom zaangažovaných inštitúcií do komplexnejšej kategórie.

Prípada Mustafa Labsi niekoľko rokov zamestnával viaceré štátne orgány i súdny systém v Slovenskej republike. V stručnosti: išlo o muža pôvodom z Alžírka, podozrivého z možnej spolupráce s teroristickou organizáciou a v zahraničí aj väzneného. Migračný úrad MV SR mu opakovane zamietal žiadosť o azyl a tieto rozhodnutia boli následne potvrdené krajskými súdmi i Najvyšším súdom SR. Cudzinecká polícia medzitým Labsiho na dlhšiu dobu zaistila a zakázala mu pobyt na Slovensku až do roku 2016. Už v roku 2008 Ústavný súd SR zrušil uznesenie Najvyššieho súdu (ktorým ten pripustil vydanie Labsiho do jeho vlasti). V tom istom roku Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu (ESLP) vydal predbežné opatrenie, že Slovenská republika musí odložiť vydanie Labsiho do Alžírka; toto opatrenie bolo v roku 2010 stále v platnosti.

Napriek tomu v apríli 2010 vtedajšie ministerstvo vnútra Labsiho do Alžírka eskortovalo, hoci si bolo vedomé, že mu tam hrozí mučenie alebo nehumánne zaobchádzanie (čítaj chronológiu kauzy podrobnejšie v médiách¹¹). Bývalý hovorca Ministerstva vnútra SR priznal, že rezort tak učinil „aj s rizikom možného porušenia práva na individuálnu sťažnosť“ a dodal, že prípadná sankcia za nerespektovanie predbežného opatrenia ESLP by bola aj tak „len niekoľko tisíc eur“.¹² Postup orgánov Slovenskej republiky bol ostro kritizovaný i zástupcami Rady Európy, resp. Amnesty International.¹³ Navyše v októbri 2010 Ústavný súd SR rozhodol, že zaistenie Labsiho cudzineckou políciou bolo tiež v rozpore so zákonom a priznal mu finančnú kompenzáciu.¹⁴

V tomto príspevku nie je úlohou skúmať, či Labsi mal alebo nemal dostať azyl, resp. tolerovaný pobyt na území SR, či bol alebo nebol zapletený do nezákonných aktivít, ani aké bezpečnostné riziko pre krajinu predstavoval. Skôr tu tento prípad prezentujeme ako nedostatočne zvládnutý migračný manažment zo strany štátnych inštitúcií Slovenskej republiky v roku 2010 s negatívnym dosahom na ľudské práva konkrétneho jedinca i medzinárodnú reputáciu krajiny.

V júni 2010 sa uskutočnili v SR parlamentné voľby, ktoré zásadne zmenili konšteláciu v Národnej rade Slovenskej republiky; novú vládu sformovali pravicové strany. Z nášho pohľadu došlo k pomerne radikálnemu posunu v chápaní závažnosti problematiky zahraničnej

¹¹ Dostupné na: http://spravy.pravda.sk/rozsudok-je-vitazstvom-demokracie-nie-som-terorista-tvrdi-labsi-phu-/sk_domace.asp?c=A090204_171639_sk_domace_p29; <http://www.sme.sk/c/5341051/kalinak-sa-zbavil-labsiho.html>; <http://hnonline.sk/c/1-44631990-mustafa-labsi-sa-nachadza-v-hlavnom-vazeni-al-harras-kde-udajne-mucia>

¹² Dostupné na: http://m.tvnoviny.sk/bin/mobile/index.php?article_id=548662; <http://www.sme.sk/c/5341051/kalinak-sa-zbavil-labsiho.html>

¹³ Dostupné na: http://spravy.pravda.sk/rada-europy-ostro-kritizovala-slovensko-ze-vyhostilo-labsiho-p7r/sk_svet.asp?c=A100429_183842_sk_svet_p23; <http://www.amnesty.sk/clanky/762/vyhostenie-mustafu-labsiho-bolo-v-rozpore-s-medzinarodnym-pravom>

¹⁴ Dostupné na: <http://www.24hod.sk/mustafa-labsi-dostane-3000-odskodne-cl137127.html>

migrácie v krajine. V Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014 z augusta 2010 sa v stati, priamo sa vzťahujúcej k zahraničnej migrácii, uvádza¹⁵:

„Vláda SR bude skvalitňovať mechanizmy riadenia migrácie a integrácie cudzincov s dôrazom na zosúladenie a harmonizáciu jednotlivých postupov a politík v týchto oblastiach s vývojom a trendmi v rámci členských štátov EÚ. Slovenská republika sa bude zapájať v rámci rozdeľovania bremena migrácie do presídľovacieho procesu, prijímať migrantov z krajín Európskej únie zaťažených veľkým náporom migrantov, resp. z krajín, v prípade ktorých bolo na úrovni EÚ dohodnuté poskytnutie humanitnej pomoci na základe princípu solidarity. V oblasti azylovej problematiky sa vláda SR zameria na dokončenie druhej etapy budovania spoločného európskeho azylového systému. Bude podporovať súlad azylovej politiky a spoluprácu s ostatnými členskými štátmi EÚ, najmä na úseku zvyšovania kvality rozhodovacích postupov, a zasadí sa za vysokú úroveň ochrany inštitúcie azylu pred jeho zneužívaním. Dobuduje systém readmisných dohôd s Ruskom a Ukrajinou. Vláda SR pripraví koncepčné zámery migračnej politiky Slovenskej republiky na obdobie rokov 2011 – 2015.“

Na iných miestach tohto dokumentu sa vláda zaviazala tiež nepoľaviť v úsilí o implementáciu schengenského acquis (napr. zdokonaľiť zabezpečenie vonkajšej štátnej hranice s Ukrajinou a medzinárodných letísk schengenského typu či dobudovať schengenský informačný systém druhej generácie a vízový informačný systém), definovať prísnejšie pravidlá pre udeľovanie štátneho občianstva, začleniť Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR pod Prezídium Policajného zboru, zefektívniť a sprehládniť oficiálnu rozvojovú pomoc, flexibilne reagovať na aktuálne globálne výzvy (medzi ktoré zaraďuje aj migráciu), dôsledne plniť záväzky štátu v oblasti ochrany ľudských práv a práv menšín (vrátane marginalizovaných a znevýhodnených skupín), posilňovať interkultúrny dialóg a interkultúrnu výchovu, ako aj zlepšiť služby občanom SR dlhodobo pracujúcim a študujúcim v zahraničí.

Väčšina z vyššie uvedených téz, ktoré Programové vyhlásenie vlády z roku 2010 obsahuje a týkajú sa migrantov, znie viac než prínosne, prospešne a progresívne (porovnaj v tomto bode chudobné Programové vyhlásenie predchádzajúcej vlády¹⁶), sľubuje vyššiu kvalitatívnu úroveň ako prax v dovtedajšom období a možno sa pod ňu bez zaváhania podpísať. Niektoré dôležité otázky však – naopak – nedostali priestor, aký by si nesporne zaslúžili.

Napr. v Programovom vyhlásení úplne absentuje zmienka o čoraz závažnejšej téme imigrácie za prácou do Slovenskej republiky (prijímanie a regulácia pracovnej sily z cudziny, obohatenie príslušného právneho rámca, mechanizmy regrutovania zahraničných zamestnancov, zjednodušovanie vstupu na trh práce vysokokvalifikovaným migrantom atď.). Ďalej väčšia pozornosť sa mohla venovať formulovaniu úloh v multirezortnej problematike

¹⁵ Pozri podrobnejšie: <http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2010-2014/>

¹⁶ Dostupné na: <http://www.mepoforum.sk/kniznica-dokumentov/sr/zakladne-dokumenty>

integrácie cudzích štátnych príslušníkov (predovšetkým z tretích krajín) do slovenskej spoločnosti, informačným kampaniam a vytváraníu pozitívnej verejnej mienky o migrantoch v krajine, komplexnému dobudovaniu inštitucionálnej sféry, podpore združeniam migrantov, dôraznejšiemu boju proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov a i. Prevažne nesúhlasné reakcie vzbudil úmysel ešte viac sprísniť procedúru udeľovania štátneho občianstva SR, ako aj inkorporovať Úrad hraničnej a cudzineckej polície späť pod Policajné prezídium (spod ktorého bol v roku 2007 vyčlenený v súlade s odporúčaniami expertov schengenskej hodnotiacej komisie).

Na základe Programového vyhlásenia vlády i aktuálnych potrieb na úseku zahraničnej migrácie Slovenskej republiky začal nový minister vnútra v druhej polovici roka 2010 veľmi energicky navrhovať aj realizovať zmeny v oblasti migračného manažmentu, a to v politickej, právnej, personálnej i koncepcnej rovine. Už v auguste daného roka deklaroval, že krajina by mala mať modernú koncepciu legálnej migrácie. Táto požiadavka bola viac než opodstatnená, pretože v tom čase ešte stále platná koncepcia (Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky¹⁷ pochádzajúca z roku 2005) očividne prestávala reflektovať dynamický kvantitatívny i kvalitatívny vývoj v SR od jej vstupu do EÚ a de facto tak už nevyhovovala potrebám krajiny na poli zahraničnej migrácie v roku 2010 (pozri detailnejšie Divinský, 2009; Divinský, 2010).

Fundamentálne nový koncepcný materiál sa začal na jeseň 2010 pripravovať (participoval na ňom spolu s ďalšími zainteresovanými odborníkmi aj autor týchto riadkov). Túto iniciatívu vedenia ministerstva možno hodnotiť vysoko pozitívne a užitočne po dovedy čiastočne stagnačné obdobie v oblasti celkového migračného manažmentu SR. Intenzívne práce vyústili dokonca až v dva koncepcno-strategické dokumenty, a to v tzv. Koncepcné zámery migračnej politiky Slovenskej republiky na obdobie rokov 2011 – 2015 (aktualizácia Koncepcie migračnej politiky SR), schválené vládou vo februári 2011¹⁸, a v auguste 2011 prijatú Migračnú politiku Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020.¹⁹

Stupeň prepracovanosti, komplexita, termínovanie úloh či charakter navrhovaných opatrení (resp. ich klady alebo zápory) nie sú predmetom tohto príspevku, keďže oba materiály sa explicitne vzťahujú k roku 2011 a neskôr. Napriek tomu je možné považovať hlavne Migračnú politiku Slovenskej republiky za snáď historicky najvýznamnejšiu reformu v rámci migračného manažmentu krajiny, ktorej základy boli položené už v roku 2010. Domnievame sa však, že proces prípravy oboch vyššie uvedených dokumentov tak závažného dosahu, mnohodimenzionálnej povahy a so strednodobou perspektívou prebiehal v pomerne obmedzenom časovom priestore pre žiaducu dôkladnú diskusiu všetkých relevantných inštitúcií a expertov. Zároveň – podľa nášho subjektívneho názoru – Koncepcné zámery

¹⁷ Schválená Uznesením vlády SR č. 11/2005 –

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=6940>

¹⁸ Dostupné na: Uznesenie vlády SR č. 67/2011 –

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19140>

¹⁹ Dostupné na: Uznesenie vlády SR č. 574/2011 –

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20174>

migračnej politiky SR predstavujú len komplementárny (resp. miestami sčasti duplicitný) „predstupeň“ Migračnej politiky SR; možno že by bolo stačilo plne sa koncentrovať iba na tvorbu a prijatie druhého dokumentu.

Záver

Prezentovaným príspevkom sme sa snažili stručne informovať, analyzovať a zhodnotiť vybrané udalosti, aktivity, zmeny, opatrenia a problémy, vrátane spôsobov ich riešenia, ktoré v roku 2010 rezonovali na úseku zahraničnej migrácie v Slovenskej republike. Vyzdvihli sme najmä tie, ktoré pokladáme za osobitne dôležité uvedomujúc si pritom subjektívny charakter takéhoto výberu.

Z načrtnutého prehľadu je evidentné, že vývoj viacerých migračných politík/prístupov demonštroval v rámci sledovaného roka 2010 rozdielnu trajektóriu. Pre jeho prvú polovicu bola v oblasti integrácie cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti príznačná zreteľná stagnácia, príp. až organizačné a personálne zmeny s negatívnym dosahom na riešenie existujúcich výziev. Takisto sa v tomto období vyskytli zjavne nedostatočne zvládnuté prípady migračného manažmentu zo strany štátnych inštitúcií voči jednotlivcom. Ani koncepčno-politický rozmer migračného manažmentu ako celok – vychádzajúci z vtedy ešte platného programového vyhlásenia odchádzajúcej vlády či relatívne zastaranej Koncepcie migračnej politiky SR – nezodpovedal aktuálnym potrebám krajiny.

Niektoré nepriaznivé fenomény sa však na Slovensku prejavovali po celý rok 2010, napr. chronické problémy integrácie cudzincov všeobecne a azylantov či osôb s doplnkovou ochranou zvlášť, stále nízky počet udeľovaných azyllov (ale aspoň pri markantnom náraste miery priznaných azyllov) alebo vskutku minimálny počet naturalizovaných osôb a chýbajúca korektná naturalizačná politika štátu.

Na druhej strane vo viacerých oblastiach migračných politík a manažmentu zahraničnej migrácie došlo v priebehu druhej polovice roka 2010, resp. počas celého roka k (častočne) pozitívnemu obratu. Koncom roka sa pomerne stabilizovala inštitucionálna sféra pre integráciu cudzincov do slovenskej spoločnosti a začala sa kriticky prehodnocovať Koncepcia integrácie cudzincov v SR. Na úrovni vlády sa jasne artikulovala požiadavka výrazných kvalitatívnych zmien v riadení legálnej migrácie, zefektívnenia oficiálnej rozvojovej pomoci, posilnenia záväzkov štátu na poli ochrany ľudských práv a práv menších, ako aj prehlbovania interkultúrneho dialógu a interkultúrnej výchovy, čo sa o. i. odrazilo v príslušných tézach programového vyhlásenia nastupujúcej vlády na roky 2010 – 2014.

Ďalej počas roka sa realizovali alebo pripravili medzinárodne oceňované aktivity týkajúce sa dočasného pobytu a humanitárneho transferu osôb v núdzi cez Slovensko za vzájomnej spolupráce relevantných globálnych aktérov. A napokon na jeseň roka 2010 sa začali vypracúvať základy moderného manažmentu legálnej migrácie SR, čím sa pripravila pôda pre dva principiálne nové koncepčné dokumenty s platnosťou pre ďalšiu dekádu.

Na záver možno konštatovať, že rok 2010 tak z hľadiska migračného manažmentu Slovenskej republiky vykazoval pozitívne, ako aj negatívne črty, v každom prípade ale patril medzi tie najvýznamnejšie v poslednom období. Je preto legitímne prispievať do diskusie o rôznych otázkach a aspektoch zahraničnej migrácie v krajine v danom roku s cieľom rozširovania poznatkovej bázy, ale aj pre potreby aplikačnej praxe.

Zoznam použitej literatúry:

- Bargerová, Z. – Divinský, B. (2008): *Integrácia migrantov v Slovenskej republike – Výzvy a odporúčania pre tvorcov politík*, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava
- Bargerová, Z. – Fajnorová, K. – Chudžíková, A. (2011): *Stav integrácie cudzincov s doplnkovou ochranou do spoločnosti a návrhy odporúčaní pre tvorcov verejných politík*, Stimul, Bratislava
- BC et MPG (2011): *Migrant Integration Policy Index III*, British Council et Migration Policy Group, Brussels
- Divinský, B. (2010): *Developments in the Field of Migration in Slovakia from her Accession to the European Union*, International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs, 19, č. 2, pp. 3-26
- Divinský, B. (2009): *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)*, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava
- Divinský, B. (2007): *Vybrané problémy zahraničnej migrácie na Slovensku v súčasnosti*, migraceonline.cz, Praha, <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751>
- Divinský, B. (2005): *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Stav, trendy, spoločenské súvislosti*, Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava
- Hlinčíková, M. – Sekulová, M. (2011): *Migrácia*, in Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútor, M. (Eds.): *Slovensko 2010, Správa o stave spoločnosti a demokracie a o trendoch na rok 2011*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, pp. 405-432
- Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2009
- Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky*, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2005
- Koncepcné zámery migračnej politiky Slovenskej republiky na obdobie rokov 2011 – 2015 (aktualizácia Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky)*, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2011
- Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020*, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2011
- Potočková, I. (2011): *Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu Slovenská republika 2010*, Európska migračná sieť, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014 „Občianska zodpovednosť a spolupráca“*, Vláda Slovenskej republiky, 2010
- Vašečka, M. (2009): *Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike*, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava

štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR, Migračného úradu
Ministerstva vnútra SR, Sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra SR

O autorovi

RNDr. Boris Divinský je nezávislý expert na problematiku zahraničnej migrácie, konzultant IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu v SR, člen medzirezortnej komisie MEKOMIC pri MPSVR SR, člen podvýboru pre integráciu v rámci RVMIC MV SR, externý poradca Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku. Kontakt: altiplano@centrum.sk, <http://myprofile.cos.com/divinsky>)