

MIGRAČNÁ POLITIKA AKO NÁSTROJ BEZPEČNOSTNÉHO A KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU

Miloš Ondrušek¹, Andrej Markovič²

ABSTRAKT

Migračná politika je v súčasnosti veľkou výzvou svetovej ekonomiky a bezpečnosti. Otázka optimalizácie migračnej politiky v dlhodobom časovom horizonte sa stáva dôležitou výzvou súčasnosti. Problematika uplatňovania vybraného modelu migračnej politiky má veľký dosah na sociálno-ekonomický a populačný vývoj a je spojená s možným i reálnym vznikom kríz rôzneho charakteru a predchádzaním alebo eliminovaním sociálno-ekonomických rizík v rámci širšieho konceptu bezpečnosti. Článok sa zameriava na problematiku migračnej politiky a porovnanie v súčasnosti jej najčastejšie používaných modelov.

Kľúčové slová: migračná politika, medzinárodná migrácia, modely migračnej politiky

ABSTRACT

Migration policy is a hot topic in the area of world economic and security. The problematic of migration policy optimizing in long term horizon is seized to be a great challenge of present time. Problematic of selected migration policy model application is connected to social, economic, and population characteristics. It is also related to the possible and real rising of crisis as well as to prevention and elimination of the social, economical risks in the frame of wider concept of security. The paper is focused on the problematic of migration policy and comparing the most often practiced models of one

Key words: migration policy, international migration, models of

¹ Miloš Ondrušek Ing., PhD., Žilinská univerzita, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Ul. 1.mája 32, 01026 Žilina tel. /fax: 041513-6705, Milos.Ondrusek@fsi.uniza.sk

² Andrej Markovič, Ing., Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov, Dolnozemská cesta 1, 852 35 Bratislava, andrej.markovic@ictpartner.sk

Úvod

Narastanie zložitosti prostredia, rastúca previazanosť jednotlivých ekonomík a rozvoj informačných technológií a dopravy zásadne vplývajú na zvyšovanie neurčitosti a komplikovanosti globálneho, bezpečnostného prostredia. Spomenuté faktory v spolupôsobení so zvyšujúcou sa nerovnomernosťou v rozdeľovaní svetového outputu a zhoršovaním životného prostredia stavajú viaceré krajiny pred otázku, ako sa vysporiadať s možnými ohrozeniami svojej bezpečnosti, prípadne ako súčasnú situáciu využiť vo svoj prospech. Jedným z najväčších bezpečnostných rizík súčasnosti, takmer pre každú krajinu sveta, je riziko nezvládnutia efektívneho manažovania migračných tokov. Dôležitosť zvládnutia efektívneho manažmentu je daná nielen narastajúcim potenciálom globálneho prostredia k migračným pohybom, ale najmä závažnosťou a širokospektrálnosťou dôsledkov nezvládnutia manažovania migračných tokov. Riziko nezvládnutia migračného manažmentu totiž ohrozuje bezpečnosť dotknutých spoločností na všetkých úrovniach a vo viacerých oblastiach. To vytvára potrebu redefinície bezpečnosti v širšom konceptuálnom ponímaní.

Teoretické rozpracovanie problémov tvorby i praktické uplatňovanie efektívnej migračnej politiky sa nám práve pre širokospektrálnosť pôsobenia účinkov medzinárodnej migrácie javí ako závažná téma nielen bezpečnostného a krízového manažmentu, ale i vo vzťahu k optimalizácii demografického vývoja, sociálnej a politickej stability, sociálno-ekonomického rozvoja.

1 ZÁKLADNÉ VYMEDZENIE POJMU MIGRAČNÁ POLITIKA A IDENTIFIKÁCIA KĹUČOVÝCH TRENDOV, KTORÉ OVPLYVŇUJÚ JEJ TEORETICKÉ KREOVANIE I PRAKTICKÚ APLIKÁCIU

Migračnú politiku štátu môžeme všeobecne definovať ako systém nástrojov a opatrení zameraných na riadenie, usmerňovanie, kontrolu, podnecovanie či obmedzovanie migrácie. Koncepty a prístupy k tvorbe a implementácii migračnej politiky sa líšia od krajiny ku krajine. Do tvorby a presadzovania nástrojov a opatrení vstupujú okrem štátu vnútropolitické činitele (záujmové, lobistické a nátlakové skupiny, byrokratické zásahy inštitúcií) a činitele vonkajšie (predovšetkým sa jedná o otázky bezpečnosti štátu v rámci medzinárodného prostredia a korekcie sociálno-ekonomického a demografického rozvoja krajiny).

V zásade sa migračná politika môže uplatňovať v štyroch smeroch (a ich kombináciách): podporovať žiaducu imigráciu, obmedzovať nežiaducu imigráciu, podporovať žiaducu emigráciu a obmedzovať nežiaducu emigráciu.[1] Podľa Hamar migračná politika pozostáva z dvoch základných častí: 1.) **politiky kontroly imigrácie** alebo imigračnej regulácie zahŕňajúcej nástroje a procedúry výberu a prijímania cudzincov; a 2.) **prist'ahovaleckej politiky** vytvárajúcej podmienky pre imigrantov-rezidentov (pracovné podmienky, podmienky bývania, sociálne zabezpečenie a vzdelávacie príležitosti).[2] Politika kontroly imigrácie sa týka výberu a prijímania stálych migrantov, migrujúcich pracovníkov a dočasných utečencov, zároveň zahŕňa nástroje zamerané na potlačanie nelegálneho prist'ahovalectva. Imigračná politika je

interdisciplinárnou otázkou so širokým spektrom dopadov a rizík vo viacerých oblastiach, ignorovanie ktorých môže mať vážne dôsledky na sociálnu, politickú a ekonomickú stabilitu krajiny, ale i individuálne dopady na samotných migrantov a väčšinové obyvateľstvo.

Medzinárodná organizácia pre migráciu identifikovala štyri trendy dôležité pre rozhodovanie a určovanie smerovania migračnej politiky jednotlivých štátov:

1. Rastúca ekonomická integrácia a globalizácia
2. Meniace sa geopolitické záujmy v ére nasledujúcej po studenej vojne
3. Narastajúci transnacionalizmus, kedy migranti sú schopní efektívne žiť v dvoch alebo viacerých krajinách súčasne
4. Meniace sa demografické trendy a úloha pohlaví [3]

K spomenutým trendom je podľa nás možné pridať i markantný rozvoj dopravy a informačných technológií, ktorý znížil náklady migrantov na migračný pohyb a zvýšil informovanosť, čo ako stimul k migrácii lebo umožňuje migrantom získať relatívne presné informácie o viacerých krajinách a lepšie sa rozhodnúť pre cieľovú krajinu migrácie.

Pálčivou politickou témou spätou s uplatňovaním migračnej politiky sú najmä v rozvinutých západných krajinách meniace sa demografické trendy. Aj keď sa celosvetovo znižujú ukazovatele pôrodnosti, v rozvojových krajinách je situácia opačná, dochádza k rapidnému populačnému rastu. V rozvinutých krajinách je ukazovateľ prírastku pod hodnotou zachovania veľkosti populácie. Populačná divízia OSN projektuje, že počet osôb vo veku 60 a viac rokov vzrastie z 600 miliónov z konca 90-tych rokov na 2 miliardy v roku 2050.[4] Populácia starších obyvateľov vtedy po prvý krát v histórii prevýši populáciu detí, zároveň bude klesať počet osôb v produktívnom veku na osobu v dôchodkovom veku. V západnej Európe už je pomer osôb v produktívnom veku na osobu v dôchodkovom veku štyri k jednej.[3]

Načrtnuté vývojové trendy zadávajú predpoklady k rozmachu migračných pohybov v rámci celého globálneho ekonomického priestoru. Nárast váhy kreovania a efektívnej aplikácie vhodnej migračnej politiky ako špecifického nástroja bezpečnostnej politiky štátu či integračného zoskupenia je daný najmä zmenou promigračných faktorov vo vývoji svetového hospodárstva. Ignorovanie a nezvládnutie týchto rizík vyplývajúcich načrtnutých zmien môže vážne narušiť bezpečnostnú rovnováhu v dotknutých krajinách a to nielen v zmysle vojenskom, ale i politickom sociálnom a ekonomickom.

Práve pre širokospektrálnosť pôsobenia migračných prejavov je formovanie a efektívna aplikácia vhodnej migračnej politiky jedným z dôležitých nástrojov bezpečnostného manažmentu a zásadne sa týka a vytvára potrebu aplikácie postupov a metód krízového manažmentu.

3 MODEL Y MIGRAČNÝCH POLITÍK

Pri klasifikácii migračných politík je z nášho pohľadu najvhodnejšie vychádzať z miery otvorenosti alebo uzavretosti posudzovaných krajín pred migrantmi.

Otvorenými migračnými politikami chápeme politiky umožňujúce vstup migrantov na územie štátu, ich naturalizáciu, podnecujúce migráciu smerom do štátu.

Uzavretými migračnými politikami chápeme tie politiky, ktoré sú voči migrantom a migrácií negatívne nastavené, t.j. bránia vstupu migrantov na územie štátu, ich naturalizáciu obmedzujú v maximálnej možnej miere alebo sú zamerané dokonca na vytlačanie migrantov, ktorí sa už nachádzajú na území štátu. Samozrejme je predmetom skúmania, akým spôsobom otvorené alebo uzavreté migračné politiky umožňujú resp. neumožňujú vstup na územie, aké sú podmienky naturalizácie a aké sú spôsoby podnecovania, resp. vytlačania migrácie.

V zásade je možné identifikovať dva fundamentálne prípady, kedy sa migračná politika stáva jednou z priorit politiky: 1.) štát čelí masovej imigrácii zvonka alebo 2.) štát z rôznych dôvodov potrebuje riešiť negatívny demografický trend ovplyvňujúci rôzne sféry života spoločnosti.

V prípade Európskej únie ako celku môžeme hovoriť o druhej možnosti. Eurostat prognózuje, že populácia EÚ 25 do roku 2025 najskôr vzrastie na 470 miliónov obyvateľov a následne poklesne do roku 2050 na 450 miliónov obyvateľov. Eurostat tu označuje práve migráciu za jeden z faktorov, ktorý môže tento stav korigovať. Z perspektívy jednotlivých členských štátov je situácia už odlišná.[5] V prvej skupine štátov, kam patrí napríklad Cyprus, Írsko, Luxembursko a Švédsko, sa očakáva v sledovanom období do roku 2050 čistý prírastok obyvateľstva. Na druhej strane stoja predovšetkým nové členské štáty, Eurostat konkrétne uvádza pobaltské štáty, Českú republiku, Slovensko, Maďarsko a Poľsko, kde predpokladá celkový pokles počtu obyvateľov o 10 % medzi 2005 až 2050.[5]

Odborná literatúra uvádza tri základné modely imigračných politik. Spoločným prvkom všetkých troch modelov je ich cieľ spočívajúci v eliminácii aktuálnych alebo potenciálnych konfliktov a zabránenie destabilizácii, resp. stabilizovanie situácie v krajine.[6, 7, 8]

- **diskriminačný model (differential exclusionary model),**
- **asimilačný model (assimilationist model, tiež integračný model).**
- **multikulturálny model (multicultural model, tiež pluralitný model).**

Diskriminačný model

Diskriminačný model je uplatňovaný v krajinách, kde je definícia národa založená na etnickom princípe (spoločný pôvod, jazyk a kultúra), čo znamená vylúčenie menších z občianstva a národnej komunity. K tomuto modelu sa najviac približovalo Nemecko do prijatia nových pravidiel pre udeľovanie občianstva v roku 2000. Dominantná časť obyvateľstva nie je ochotná akceptovať imigrantov a ich rodiny ako príslušníkov národa. Táto neochota je vyjadrená prostredníctvom diskriminačnej imigračnej politiky (zahŕňajúcej obmedzenie zjednotenia rodiny, odmietanie udelenia bezpečného rezidenčného statusu).

Pojem diferenciálna exklúzia (diferenciálne vylúčenie) znamená, že imigranti sú inkorporovaní v určitých oblastiach života spoločnosti, predovšetkým na pracovnom trhu, avšak majú odmietnutý prístup k iným (napríklad k sociálnemu zabezpečeniu, občianstvu, politickej participácii). Etnické menšiny sú v prípade uplatňovania tohto modelu socioekonomicky znevýhodnené a v spoločnosti existuje priame prepojenie medzi triednym postavením a etnickým pôvodom člena spoločnosti.

Tento model sa v minulosti uplatňoval najmä v západnej Európe v krajinách ako Nemecko, Švajčiarsko alebo Rakúsko pri najímaní lacnej pracovnej sily za zahraničia na tzv. 3D práce³. Nábor lacnej pracovnej sily zo zahraničia v čase ekonomického rozmachu počítal s návratom cudzincov do vlasti. Je historicky preukázané, že tento model v Nemecku zlyhal, v mnohých prípadoch nielenže nedošlo k návratu do krajiny pôvodu, ale dokonca došlo k nárastu počtu imigrantov v krajine. Tento stav bol spôsobený zjednocovaním rodín imigrantov.[9]

Asimilačný model

Asimilácia môže byť definovaná ako politika inkorporácie migrantov do spoločnosti prostredníctvom jednostranného procesu adaptácie: od imigrantov sa očakáva, že sa vzdajú svojich odlišných jazykových, kultúrnych alebo sociálnych charakteristík a stanú sa nerozpoznateľnými od väčšinovej populácie. Úloha štátu je vytvoriť podmienky vhodné pre tento proces, prostredníctvom naliehania na používanie dominantného jazyka a dochádzky detí migrantov do normálnych škôl. Castles [10]

Asimilačný model umožňuje migrantom plnoprávny vstup do občianskej spoločnosti, umožňuje stať sa príslušníkom národa, avšak za cenu kultúrnej asimilácie. V súčasnosti je najzreteľnejším príkladom uplatňovania asimilačného modelu Francúzsko. Imigračná politika Francúzska sa už od polovice 19. storočia zameriavala na podporu pracovného trhu dovozom pracovnej sily a na kompenzovanie demografického deficitu[11]. Strata špecifik imigrantských komunít mala byť kompenzovaná rýchlym získaním štátneho občianstva[10] a nadobudnutím postavenia majoritnej populácie.

Prax ukázala, že aplikácia asimilačného modelu môže a často aj zlyháva najmä kvôli transgeneračnému rozmeru migrácie. Zásadným sa často krát stáva fakt, že potomkovia migrantov majú postavenie majoritného plnoprávneho občana ale zväčša vyznávajú hodnoty náboženstvo a normy správania sa zdedené po predkoch zo zdrojovej krajiny migrácie. Práve nesúlad týchto hodnôt môže viesť k závažným prejavom ohrozujúcich viaceré zložky bezpečnosti štátu.

Multikulturálny model

Multikulturálny model predpokladá garanciu rovnakých práv vo všetkých sférach života spoločnosti, bez očakávania vzdania sa diverzity, avšak zvyčajne s očakávaním určitej konformity v kľúčových hodnotách. V multikulturálnej krajine by malo členstvo v občianskej spoločnosti iniciované povolením k imigrácii viesť k plnej participácii na štáte a národe.[10] Existujú dve varianty tohto modelu. Laissez-faire prístup je typický pre USA, pri tomto prístupe je kultúrna rozdielnosť a existencia etnických komunít akceptovaná. Za úlohu štátu však nie je považované zabezpečenie sociálnej spravodlivosti alebo podpora zachovávanía etnickej kultúry. Druhým variantom je multikulturalizmus ako vládna politika. Tento variant je uplatňovaný napríklad v Kanade Austrálii a Švédsku.[8] V zmysle tohto prístupu multikulturalizmus zahŕňa oboje– ochotu väčšinovej populácie akceptovať kultúrnu

³ 3D práce alebo 3D jobs. sú práce ku ktorým je možné priradiť nasledujúce prívlastky dirty – špinavý, dangerous – nebezpečný, dishonest – dehoneštný. Išlo tzv. podradné práce, ktoré domáce obyvateľstvo nebolo ochotné vykonávať.

odlišnosť a štátnu aktivitu zameranú na zabezpečenie rovnakých práv pre menšiny. Multikulturálny model je spájaný s pojmom sociálna inklúzia.

Model multikulturalizmu sa zdá byť najvhodnejším riešením pre typické imigračné krajiny, ktoré riešia začlenenie veľkých skupín kultúrne odlišných imigrantov do spoločnosti. Plnoprávna inkorporácia takýchto rozličných skupín do života spoločnosti štátu nesie so sebou viaceré riziká. Nadobudnutím všetkých občianskych práv získavajú imigranti aj právo voliť a meniť tak politickú štruktúru štátu.[7] Čo možno v dlhodobom horizonte vnímať ako významne rizikový faktor.

ZÁVER

Kreovanie a praktická aplikácia migračnej politiky je národným multifaktorovým problémom, ktorý v sebe nesie riziká spojené so znížením alebo dokonca celkovým rozvratom sociálnej ekonomickej, politickej a vojenskej bezpečnosti a udržateľnosti primeraného sociálno-ekonomického rozvoja. Je zrejmé, že tvorba a aplikácia komplexnej migračnej politiky je integrálnou súčasťou skúmania bezpečnostného i krízového manažmentu, ktoré by mali vytvárať a používať svoje vlastné metódy a postupy na predchádzanie a elimináciu sociálno-ekonomických a politicko-vojenských rizík plynúcich z reálnej i potenciálne existencie migračných pohybov v súčasných i pravdepodobných budúcich podmienkach sociálno-ekonomického a politicko-vojenského vývoja globalizujúcej sa svetovej ekonomiky.

LITERATÚRA

- [1] ŠÍBL, D. – ŠAKOVÁ, B.: Svetová ekonomika. 2.dopl. Vydanie. Bratislava: Sprint, 2002. ISBN 80-88848-98-9. s. 193
- [2] HAMMAR, T. 1985: European Immigration Policy: A Comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 332 s. ISBN 0521263263. s. 7-9
- [3] IOM et UNO. 2000: World Migration Report 2000. Geneva: IOM, 2000. 214 s. ISBN 92-9068-089-X
- [4] UN POPULATION DIVISION. 1999: Population Ageing 1999. (ST/ESA/SER.A/179)
- [5] EUROSTAT. 2007: Eurostat yearbook 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. 373 s. ISBN 92-79-02489-2
- [6] CASTLES, S. – MILLER, M. J. 1993: The Age of migration: international population movements in the modern world. London : Macmillan, 1993. 338 s. ISBN 1-57230-900-8
- [7] DRBOHLAV, D. 2004: Evropa a proces mezinárodní migrace. [online cit. 30.12.2004] Dostupné na: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek/.asp?id=229>
- [8] STOJAROVÁ, V. 2007: Modely integrace imigrantů a jejich projevy v české politice. [online cit. 16.4.2007] Dostupné na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID>
- [9] EUROACTIV Brožúra o integrácii imigrantov, European commission 2004 Brusel [online] In: dostupné na:

<http://www.euractiv.sk/index?a=show&cid=2718&pid=43&sid=43> [cit 19. 11. 2004]

[10] CASTLES, S. – MILLER, M. J.: The Age of migration: international population movements in the modern world. 1993

[11] HAMILTON, K., SIMON, P., VENIARD, C. „Výzva francouzské rozmanitosti“ [on line] dostupné na: http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=159793 [cit 6.12.2004]

článek recenzoval:
prof. Ing. Ladislav Šimák, PhD.

