

Toto stanovisko predstavuje vstup MZVaEZ SR do odbornej a vecnej diskusie ku Globálnemu rámcu o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii.

Globálny rámec pre migráciu je vôbec **prvým dokumentom** prijatým na pôde OSN, ktorý adresuje otázku migrácie na globálnej úrovni. Jeho prijatiu predchádzali takmer dvojročné konzultácie a negociácie, ktorých sa aktívne zúčastňovali zástupcovia 192 členských štátov, vrátane Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či sú v prevažujúcej miere štátmi pôvodu, tranzitu alebo cieľa migrantov.

V prvom rade je potrebné uviesť, že v texte Globálneho rámca sa **potvrďuje suverenita štátov** ako kľúčový princíp, bez ktorého by tento text nebol prijateľný. Znenie odseku 15 definuje riadiaci princíp Globálneho rámca: *Globálny rámec opätovne potvrdzuje zvrchované právo štátov určiť si svoju národnú migračnú politiku a ich výsadné právo riadiť migráciu v rámci svojej jurisdikcie v súlade s medzinárodným právom. Migračnú politiku si určuje a vykonáva každý štát sám.* Sú to štáty, ktoré si môžu sami vybrať, ktoré z cieľov, ktoré Globálny rámec predstavuje budú realizovať a akým spôsobom.

Z hľadiska procesného je potrebné zdôrazniť, že **dokument sa nebude podpisovať** a nebude mať teda signatárske štáty. Bude prijatý ako **záverečný dokument medzivládnu konferenciou**. Ak sa niektorá krajina nezúčastní rokovaní, nič sa nezmení na jeho charaktere, ani na tom, že pôjde o prvú globálnu koncepciu k migrácii prijatú na pôde OSN. Globálny rámec bude faktorom medzinárodnej politiky v každom prípade a stane sa **hlavným referenčným rámcem medzinárodného spoločenstva v otázkach migrácie**.

Predstavuje **právne nezáväzný rámec spolupráce** členských štátov, a teda nemá právotvorný charakter, a ani charakter medzinárodnej zmluvy, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. **Implementácia** akýchkoľvek prípadných opatrení vyplývajúcich z Globálneho rámca, ktorými by sa následne menila platná právna úprava SR, alebo by sa nimi mali ukladať práva alebo povinnosti fyzickým osobám alebo právnickým osobám, **bude možná len vo forme zákona schváleného NR SR** ako jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v SR.

NR SR preto vždy bude môcť vyjadriť svoj postoj k legislatívnym návrhom, ktorými by sa implementovali takéto opatrenia do právneho poriadku SR. Obsah Globálneho rámca preto žiadnym spôsobom neovplyvňuje právny poriadok SR, vrátane konkrétnych zákonov upravujúcich pobyt cudzincov, azyl alebo iné formy medzinárodnej ochrany poskytovanej na území SR. Implementácia akýchkoľvek globálnych politík, pokiaľ nevyplývajú z medzinárodného práva, je suverénnym rozhodnutím každého štátu. Globálny rámec nenastoluje záväzky, ktoré by priamo zakladali konkrétne práva alebo povinnosti akýchkoľvek subjektov a keďže ide o dokument bez právnej záväznosti, akékoľvek opatrenia sa môžu členskými štátmi realizovať iba v právnom rámci vnútroštátneho právneho poriadku.

Úvahy o potenciálnom **vytvorení obyčajového práva** nie sú na mieste, nakoľko nevyhnutným predpokladom na to, aby z obsahu dokumentu vzniklo obyčajové právo, je *opinio juris*, teda jednoznačný postoj štátu o právnej záväznosti normy. Ak štát jednoznačne tvrdí, že nejde o právny záväzok, nemá ako z toho vzniknúť obyčajové právo.

Použitie pojmu „**commitment**“ nemožno interpretovať ako formujúce právny záväzok. Tento pojem je významovo väčší pojem ako „obligation“. Oba sa prekladajú ako záväzok. Prvý je neprávny a druhý je právny. "We commit" je jazyk bežne sa používajúci v nezáväzných dokumentoch. Ide o prísľub angažovať sa v nejakej otázke. Nemožno ho interpretovať ako prevzatie právneho záväzku. "Politická záväznosť" tohto dokumentu je maximum, nie minimum.

K výhrade o **nevyváženosti textu** MZVaEZ SR uvádza, že Globálny rámec je výsledkom rozsiahlych rokovaní a jeho text založený na kompromisoch. Je však subjektívnym hodnotením, že ide o text nevyvážený. Spravidla sa za nevyvážené texty označujú také texty, v ktorých kompromisy absentujú. Text podľa názoru MZVaEZ SR obsahuje kľúčové záujmy SR, a teda ho možno hodnotiť ako akceptovateľný.

V tomto kontexte je potrebné poukázať na výhradu, že Globálny rámec stiera **rozdiely medzi legálnou a nelegálnou migráciou**. Globálny rámec sa nepokúša o toto rozlíšenie, keďže to je suverénnym právom každého štátu a úprava na medzinárodnej úrovni by pre Slovensko nebola prijateľná. V texte Globálneho rámca sa jasne uvádza: „*V rámci svojej zvrchovanej jurisdikcie môžu štáty rozlišovať medzi legálnym a nelegálnym štatútom migrácie vrátane toho, že si určujú svoje vlastné legislatívne a politické opatrenia na implementáciu globálneho rámca, berúc do úvahy rozdielne národné realie, politiky, priority a požiadavky na vstup, pobyt a prácu ...*“.

Čo sa týka skutočnosti, že dokument uvádza, že **ľudské práva** patria migrantom bez ohľadu na ich status, toto predstavuje elementárny princíp vlastný nielen Ústave SR, ale vyplývajúci z chápania ľudských práv v súlade so Všeobecnou deklaráciou ľudských práv. Globálny rámec pritom v žiadnom prípade **nevytvára „právo na migráciu“**. Základné práva vlastné každej osobe sú pritom rozsahom podstatne užšie ako práva vlastné osobám, ktoré sú občanmi SR, nezahŕňajú napr. právo na pobyt na území SR. Naopak, ako je vyššie uvedené, je suverénnym právom každého štátu definovať podmienky, za ktorých sa pobyt na jeho území považuje za legálny. Dokument nedáva prioritu záujmom, právam a potrebám migrantov nad práva občanov cieľových štátov migrácie. Ide o dokument venovaný migrácii, preto pojednáva o migrácii a migrantoch a nie je možné z neho nijako vyvodiť, že by migranti mali byť privilegovaní.

Prijatie Globálneho rámca preto nebude mať **vplyv na chápanie a výkon národných politík** v oblasti migrácie pre jednotlivé členské štáty, pokiaľ sa tak štáty samé nerozhodnú. Národné politiky a ich výkon sa riadia ústavou, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná, ako aj právom EÚ. Žiaden iný externý faktor nemôže automaticky, bez rozhodnutia o zmene týchto politík na vnútroštátnej úrovni zmeniť tieto politiky, alebo mať na ne vplyv. To by bolo narušenie princípu zvrchovanosti štátov, ktoré rešpektuje Charta OSN.

Čo sa týka kritiky, že dokument nerozlišuje medzi **migrantmi a utečencami**, je potrebné zdôrazniť, že ide o úplne odlišné kategórie. Tento Globálny rámec nie je o utečencoch, a preto ich ani nemôže rozlišovať. Postavenie utečencov je predmetom osobitne pripravovaného dokumentu (tzv. Globálny rámec pre utečencov) a samotné rozdelenie medzi dva osobitné dokumenty je dôkazom snahy nezmiešavať pohľady na migráciu vo všeobecnosti a utečenecké javy. V texte Globálneho rámca je jasne rozlíšené, že iba utečenci majú práva vyplývajúce z ich statusu. Toto rozlišovanie je zásadne dôležité aj pre SR.

Pokiaľ ide o **migračnú politiku EÚ**, podľa zakladajúcich Zmlúv neexistuje právomoc EÚ na formuláciu komplexnej migračnej politiky, na úrovni EÚ sa formulujú iba niektoré, hoci významné, časti vybraných migračných nástrojov (napr. azyl, víza, ochrana hraníc). Preto nemožno vytvárať

akúkoľvek súvislosť medzi prijatím Globálneho rámca a reformou Spoločného európskeho azylového systému. V rámci reformy azylového systému boli navrhnuté aj povinné kvóty, ktoré sa ako riešenie neosvedčili, čo si stále viac uvedomujú predstavitelia členských štátov EÚ. V roku 2015 neprišla do EÚ „utečenecká vlna“, pretože iba menšina prichádzajúcich boli utečenci. Problémom pre EÚ je, že osoby bez povolenia na pobyt v EÚ sa nedarí dôsledne vracať do krajín pôvodu. V Globálnom rámci sa potvrdzuje existencia súčasnej praxe štátov, podľa ktorej sú **štáty pôvodu povinné spolupracovať pri návratoch**, čo je v záujme EÚ i Slovenska. Situácia v EÚ v oblasti návratov a readmisií nie je ideálna a EÚ a jej členské štáty sú pripravené ju riešiť a použiť voči tým, ktorí nechcú spolupracovať aj „páky“ – čo potvrdzujú aj v podstate všetky závery Európskej Rady od roku 2016.

Pre členské štáty EÚ nepredstavuje Globálny rámec pridanú hodnotu v tom zmysle, že by vyvolával potrebu zmeny právneho stavu v EÚ. Okrem toho, že samotný Globálny rámec je právne nezáväzný, pravidlá EÚ v migračnej a azylovej oblasti predstavujú jednoznačne najvyšší štandard vo svete. Treba však vnímať pridanú hodnotu pre EÚ, ktorá spočíva v projekcii európskych štandardov do iných regiónov sveta. Pravidlá, ktoré v EÚ považujeme za banálne, ako napr. že každý človek má ľudské práva, predstavujú vo viacerých častiach sveta neobvyklé a nové vnímanie postavenia migrantov s potenciálom, ak sa bude uplatňovať v praxi, zásadne zlepšiť ich životné podmienky a **znižit' ich motiváciu migrovať** ďalej. Toto vnímame **ako významnú pridanú hodnotu pre EÚ** aj migrantov samotných.

Za nepodložené možno považovať tiež výhrady voči **cieľom 8 a 13** Globálneho rámca. **Zákaz hromadného vyhost'ovania a povinnosť individuálneho posudzovania statusu** je samozrejmom súčasťou procesov založených na základných právach a sú samozrejmom súčasťou práva vyspelých štátov vrátane SR, a to už desaťročia. Pomoc migrantom nie je v EÚ považovaná za nelegálnu ani dnes, štáty EÚ vrátane SR samozrejme rozlišujú medzi prevádzacstvom, ktoré je trestným činom, a „pomocou migrantom“ humanitárneho charakteru.

V tomto kontexte nie je na mieste odkaz na navrhovaný **zoznam bezpečných krajín pôvodu**, o ktorom sa rokuje v inštitúciách EÚ. Tento sa navrhuje ako doplnok už platných predpisov EÚ týkajúcich sa posudzovania žiadostí o azyl. Teda ide o doplnok predpisov, ktoré priamo upravujú už dnes individuálne posúdenie každej žiadosti. Tento zoznam má teda iba nepriamy vzťah k návratom ako žiaducemu následku zamietnutia žiadosti o azyl a podľa príslušných predpisov je aj návratový proces už dnes založený na posudzovaní individuálnych prípadov. Ako vidno, princíp individuálneho posudzovania je už dnes všadeprítomný a nie je zrejmé, aký dopad by tu mohol spôsobiť Globálny rámec.

Podobne možno poukázať na to, že princíp podľa bodu 13, podľa ktorého je **zaistenie nelegálneho migranta až posledná možnosť**, je už dávno súčasťou práva EÚ. Právo EÚ pritom zreteľne pripúšťa aj také opatrenia, ako sú napr. spomínané hotspoty na gréckych ostrovoch a iné metódy obmedzovania pohybu migrantov. Nie je preto jasné, aký konflikt tu možno predpokladať v budúcnosti, ak neexistuje v súčasnosti.

Súhrnne možno konštatovať, že nemožno identifikovať opatrenie, ktoré je podstatné pre migračnú politiku SR, ktoré by bolo v zmysle Globálneho rámca potrebné prehodnotiť.

Čo sa týka uľahčovania **remitencií**, to je skutočne citlivou otázkou, ktorá súvisí s motiváciou migrantov a vlád ich domovských krajín. V štátoch EÚ, v ktorých žijú významné komunity migrantov, možno pozorovať niektoré snahy o obmedzenie nelegitímneho získavania prostriedkov takto zasielaných, najmä potláčaním nelegálnej práce migrantov a poskytovaním plnení v naturáliách, nie v peniazoch. Na remitencie sa tu ale treba pozrieť z národnej optiky. SR nie je krajina, v ktorej žijú

komunity/diaspóry iných národov, avšak remitencie sú pre nás téma skôr z opačnej strany. Napr. cca 90 000 Slovákov v UK sú predsa tiež migranti a nemožno pochybovať o tom, že časť z peňazí, ktoré tam zarobia taktiež posielajú domov.

V súvislosti s výhradami ohľadom **hodnotiaceho mechanizmu** je potrebné uviesť, že Globálny rámec a jeho realizácia síce bude vyhodnocovaná, nie však kontrolovaná. Ide o vytvorenie politického a nezáväzného multilaterálneho fóra, ktoré bude pokračovať v diskusii o sledovaní a hodnotení realizácie Globálneho rámca na globálnej, regionálnej a lokálnej úrovni. Toto multilaterálne fórum nie je monitorovacím, ani kontrolným mechanizmom s právom zasahovať do kompetencií členských štátov. Vzhľadom na obsah Globálneho rámca však nepochybujeme o tom, že skutočné rozdiely medzi aktuálnou praxou a Globálnym rámcom existujú v iných štátoch ako SR a v iných regiónoch sveta ako v EÚ. Preto vnímame tieto mechanizmy ako skôr prínosné pre projekciu hodnôt a prístupov EÚ do sveta. Z tohto pohľadu sa naskytá skôr otázka, či by pre SR nebolo skôr lepšie, aby tento mechanizmus hodnotenia bol účinnejší a formálnejší než ako sa navrhuje.

Na záver je potrebné zdôrazniť, že základným **vektorom zahraničnej politiky SR je multilateralizmus** a základným princípom multilateralizmu je hľadanie kompromisov. Terajšia situácia, kedy sa niektoré členské štáty EÚ dištancovali od dokumentu, na ktorého vzniku sa sami podieľali, narúša kredibilitu EÚ. Počas rokovaní o Globálnom rámci vystupovala EÚ jednotne a medzi členskými štátmi prebiehala úzka koordinácia, kde mal každý právo uplatniť si svoje pripomienky.

Dokument poskytuje široký priestor a flexibilitu pre dialóg a spoluprácu, ktoré budú potrebné, aby sa rozvíjal, upravoval, zohľadňoval nové skúsenosti a dynamiku vývoja migrácie. Treba ho vnímať ako živý dokument a nie ako poslednú inštanciu. Na to, aby sme toto dianie mohli ovplyvňovať však musíme byť v procese prítomní, zúčastňovať sa ho, počúvať, vymieňať si skúsenosti a hlavne byť pri stole, keď sa rozhoduje. **Ak sa od tohto diania budeme dištancovať, stratíme akúkoľvek možnosť veci korigovať a formulovať prípadné výhrady.** Je v **záujme Slovenska**, aby bolo súčasťou formovania rámca bezpečnej, regulovanej a legálnej migrácie, aby bolo súčasťou riešení, pôsobilo ako spoľahlivý partner, konštruktívny člen medzinárodného spoločenstva a aby podporovalo rovnako zmýšľajúce krajiny. Len tak môže Slovensko vytvárať dostatočný ochranný val pred neželateľnými, nekontrolovateľnými a nelegálnymi formami pohybu osôb.