

Krízový manažment vo verejnej správe v procese riešenia problematiky nelegálnej migrácie

Anotácia: Autor v publikovanom článku definoval niektoré riziká plynúce z nelegálnej migrácie, pokúsil sa stanoviť kompetencie verejnej správy vo funkčnom poňatí pri riešení problému prípadnej masovej vlny nelegálnej migrácie. Načrtol možný scenár zabezpečenia núdzového ubytovania a stravovania pre migrantov, ktoré by poskytla Slovenská republika na území cudzej krajiny.

Kľúčové slová: Verejná správa, krízový manažment, nelegálna migrácia, ústredný krízový štáb, Európska únia, schengenský priestor, logistická jednotka.

Verejná správa v Slovenskej republike (SR) je chápaná v organizačnom - inštitucionálnom, ako aj v poňatí funkčnom. V inštitucionálnom poňatí je usporiadaná hierarchicky. Najvyššiu úroveň predstavujú ústredné orgány štátnej správy, regionálnu úroveň miestne orgány štátnej správy (všeobecná a špecializovaná) a samosprávy na úrovni územných obvodov (okresov) a vyšších územných samosprávnych celkov (celkovo 8).¹ Lokálnu úroveň reprezentujú obce na ktoré sú delegované niektoré právomoci štátnej správy. Z funkčného hľadiska ide o výkonnú činnosť štátu, ako základného verejnoprávneho subjektu a činnosť ďalších verejnoprávnych subjektov pri spravovaní verejných záležitostí.²

Verejná správa zabezpečuje celý rad služieb a vykonáva viaceré činnosti vo všetkých sférach existencie občianskej spoločnosti. **Súčasťou činností verejnej správy je aj zabezpečovanie úloh krízového manažmentu.**

Krízový manažment vo verejnej správe je vo všeobecnosti možné vymedziť ako súhrn špecifických manažérskych aktivít, realizovaných špecifickými subjektmi verejnej správy s cieľom prevencie krízy, eliminovania jej eskalácie a redukcie jej následkov. Je to súbor činností príslušných orgánov štátnej správy a občianskej samosprávy a ich opatrení zameraných na reprodukciu stability vnútornej a vonkajšej rovnováhy systémov, udržania a zabezpečenia funkcie prvkov systémov na vstupe a výstupe s cieľom zabezpečenia trvalého rozvoja a progresívneho chodu vecí spoločného záujmu v priamej konfrontácii s reálnymi ohrozeniami a krízami.³

Slovenská republika je vystavená hrozbám prírodným, civilizačným a zmiešaným. **V tomto poňatí sa nelegálna migrácia chápe ako riziko civilizačné, ktorú je možné v rámci civilizačných rizík zaradiť do skupiny sociogénnych, podskupiny bezpečnostných rizík.**⁴ I keď SR nie je pre väčšinu migrantov cieľovou krajinou, ale skôr tranzitnou, neúčinné riešenie nelegálnej migrácie by predstavovalo pre SR bezpečnostné riziko z viacerých pohľadov. Táto činnosť je spojená s organizovanou trestnou činnosťou (pašovanie osôb, zbraní, drog) a voľný pohyb nevidovaných cudzincov i s pochybnými morálnymi kvalitami na území republiky a v schengenskom priestore by ohrozovali bezpečnosť občanov a štátu. Nekvalifikované riešenie migrácie by súčasne viedlo k nárastu

^{*)} Kornel Kister, CSc. Katedra verejnej správy a krízového manažmentu Akadémie PZ v Bratislave, tel.: 0961057508, e-mail: kornel.kister@minv.sk Autor článku sa v Maďarskej republike zúčastnil na cvičení orgánov krízového riadenia, ktoré bolo zamerané na riešenie masovej nelegálnej migrácie (10. – 11. 04. 2017).

¹ Pozri: Šimák, L. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Žilina: ŽU, 2001. s. 76.

² Bližšie: Buzalka, J. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Bratislava, Akadémia PZ v BA, 2008. s. 25.

³ Buzalka, J. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Bratislava, Akadémia PZ v BA, 2008. s. 25.

⁴ Bližšie: Buzalka, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava, Akadémia PZ v BA, 2012. s. 49 – 62. Podľa autora publikácie medzi civilizačné riziká patria technogénne, agrogénne a sociogénne riziká.

politického vplyvu extrémistických politických síl, ktoré spochybňujú demokratické hodnoty slovenskej spoločnosti.

Verejná správa v SR pri manažovaní problematiky nelegálnej migrácie sa opiera o celý rad legislatívnych opatrení. V prípade hrozby masovej nelegálnej migrácie voči SR sa opiera o zákon Národnej rady SR č. 387/2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. Počas krízovej situácie, keď je ohrozená bezpečnosť štátu, môžu kompetentné orgány vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu. Súčasne pristupujú ku krízovému riadeniu, ktoré je zamerané na analýzu a vyhodnotenie bezpečnostných rizík a ohrození, plánovanie, prijímanie preventívnych opatrení, organizovanie, realizáciu a kontrolu činností vykonávaných pri príprave na krízové situácie a pri ich riešení. Orgánmi krízového riadenia sú: vláda, Bezpečnostná rada SR, ministerstvá, Národná banka Slovenska, okresný úrad v sídle kraja, okresný úrad, bezpečnostná rada okresu, obec. Orgány krízového riadenia, v zmysle uvedeného zákona, vytvárajú svoje výkonné orgány v podobe krízových štábov. Ich úlohou je analyzovať riziká krízovej situácie, navrhovať opatrenia na jej riešenie a koordinovať činnosť zložiek v jeho pôsobnosti v období krízovej situácie. I na riešenie prípadnej masovej nelegálnej migračnej krízy sa uskutočňuje v SR civilné núdzové plánovanie. Ide o prípravu a koordináciu opatrení na zabezpečenie funkčnosti orgánov verejnej moci, hospodárstva, vnútorného poriadku a bezpečnosti štátu a civilnej ochrany obyvateľstva v období krízovej situácie. Plánovanie finančných prostriedkov na krízové situácie na ústrednej celorepublikovej úrovni majú na starosti jednotlivé ministerstvá, z nich kľúčovú úlohu zohráva najmä ministerstvo vnútra a ministerstvo financií. Podnikatelia a právnické osoby sú na požiadanie príslušného štátneho orgánu povinní poskytnúť mu informácie a podklady potrebné na uskutočňovanie civilného núdzového plánovania. Ministerstvo financií SR po schválení štátneho rozpočtu v parlamente rozpisuje objem finančných prostriedkov na zabezpečenie prípravy na krízové situácie ako účelové prostriedky do rozpočtových kapitol ministerstiev. Samospráva – obce a vyššie územné celky – sú pri plnení úloh krízového riadenia financované formou štátnych dotácií.

Vláda a ňou zriadený ústredný krízový štáb sú na riešenie prípadnej migračnej krízy kompetenčne predurčené v zmysle zákona č. 387/2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. **Vláda** okrem iných povinností prijíma opatrenia na predchádzanie krízovým situáciám a na ich riešenie, riadi a kontroluje činnosť ostatných orgánov krízového riadenia. Počas prípravy na krízové situácie a pri ich riešení rozhoduje o použití účelovej rezervy finančných prostriedkov. S cieľom odstraňovať následky krízových situácií rozhoduje o vyžiadaní humanitárnej a technickej pomoci zo zahraničia. Rozhoduje o poskytnutí pomoci v prospech krajín, ktoré sa nachádzajú v obdobnej (nepriaznivej) situácii.

Ústredný krízový štáb SR koordinuje činnosť orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy a ďalších zložiek určených na riešenie aktuálnych krízových situácií. Koordinuje činnosť ostatných krízových štábov, spolupracuje s Bezpečnostnou radou SR pri príprave opatrení na riešenie krízovej situácie, kontroluje plnenie úloh a opatrení uložených vládou pri riešení krízovej situácie, navrhuje vláde použitie účelovej rezervy finančných prostriedkov na riešenie krízovej situácie a navrhuje vláde vyžiadanie pomoci zo zahraničia vrátane humanitárnej pomoci.

Predseda ústredného krízového štábu bezodkladne oznamuje prezidentovi SR a predsedovi vlády vznik krízovej situácie alebo ohrozenie, ktoré ju môže bezprostredne spôsobiť. (Zloženie ústredného krízového štábu: predseda – minister vnútra, podpredsedovia – minister obrany a minister zahraničných vecí. Ostatní členovia: vrcholní predstavitelia ostatných ministerstiev, ozbrojených, bezpečnostných a záchranných zborov SR.)

Na základe vyššie uvedených skutočností by **v prípade masovej nelegálnej migrácie cez územie SR rozhodujúcu úlohu na jej riešení by zohrala vláda SR.** Tá už vo svojom

programovom vyhlásení na roky 2016 – 2020 uviedla, že medzinárodná situácia sa dramaticky mení. Európska únia prechádza zložitým obdobím dôležitých rozhodnutí, ktoré môžu ovplyvniť jej zloženie, menovú úniu aj slobodu pohybu tovarov, pracovníkov, služieb a kapitálu. Nestabilita na východ od SR je znepokojivá. Za najakútnejšie vonkajšie výzvy považuje: pásmo pretrvávajúcej nestability na hraniciach EÚ, ozbrojené konflikty v susedstve EÚ, ale aj vo vzdialenejších oblastiach a na iných kontinentoch, ktoré sú **zdrojmi masovej migrácie** a medzinárodného terorizmu, porušovanie či odklon od základných noriem medzinárodného práva a princípov povojnovej európskej architektúry, tradičné a nové hybridné formy hrozieb a snahy o oslabovanie národno-štátnej identity. V rámci európskych politík vláda považuje za kľúčové podporovať opatrenia, ktoré prispievajú k lepšiemu manažovaniu vonkajších hraníc EÚ a funkčnému schengenskému priestoru ako pozitívnemu výdobytku európskej integrácie. Vláda SR je pripravená podporiť aj konštruktívne riešenia bezprecedentnej migračnej krízy so zachovaním špecifik a možností jednotlivých členských krajín. Svojimi vojenskými, policajnými a civilnými kapacitami sa SR bude aktívne zapájať do operácií medzinárodného krízového manažmentu v súlade s mandátmi schválenými parlamentom SR.

Vláda, v súlade s národno-štátnymi záujmami SR, požaduje i na medzinárodnej úrovni dôsledné riešenie problematiky nelegálnej migrácie do schengenského priestoru. Chápe, že tento problém má humanitárnu, hodnotovú, politickú, právnu a ekonomickú dimenziu. Varuje, že prípadné ďalšie neefektívne riešenie náporu utečencov by viedlo k ďalšiemu nárastu populizmu a extrémizmu v EÚ. Odmieta politiku kvót – prerozdelenie utečencov do jednotlivých členských krajín. Zasadzuje sa o stabilizovanie niektorých krajín v Stredomorí (Líbya), ktoré môžu nápor utečencov zmierniť. Je si vedomá toho, že riešenie nelegálnej migrácie je dlhodobá úloha vzhľadom na to, že konflikt v Sýrii a v Líbyi, nestabilné vlády v niektorých krajinách Afriky, Blízkeho a Stredného východu budú aj v budúcnosti vyvolávať potrebu migrovať najmä do vyspelých krajín EÚ. Navyše vonkajšie hranice schengenského priestoru – pobrežie Grécka a Talianska – je členité a vyžaduje zvýšené nároky na jeho stráženie.

Ďalšia migračná vlna narastá aj z východného smeru. Cez otvorené bielorusko-litovské hranice prúdia do schengenského priestoru najmä mladí ľudia z Gruzínska, Čechenska, Dagestanu, Vietnamu a zo Sýrie. Jedným z riešení je zachytávať migrantov do záchytných migračných stredísk už v Bielorusku s tým, že SR podporuje orgány EÚ, aby organizácia finančne účelovo prispela tejto východoeurópskej krajine.

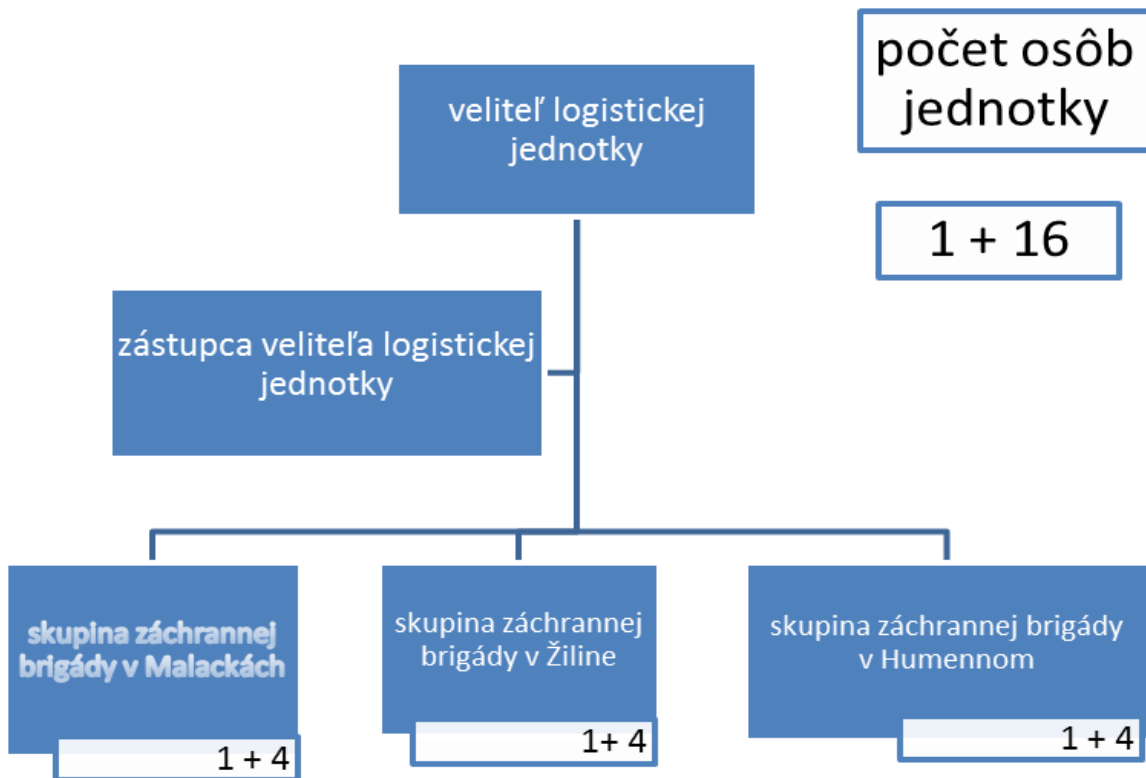
V prípade akútneho rizika krízovej situácie spôsobenej masovou nelegálnou migráciou smerujúcej do SR **by vláda pravdepodobne vyhlásila mimoriadnu situáciu na postihnutom území.** Cieľom takého opatrenia by bolo: zabezpečiť verejný poriadok, život a majetok domáceho obyvateľstva, usmerniť migračný tok do vopred určených a strážených priestorov, poskytnúť migrantom núdzové ubytovanie a stravovanie, ako aj nevyhnutnú zdravotnícku starostlivosť, uskutočniť evidenciu migrantov, prípadne začať azylové konanie.

Aby sa znížila miera rizika takého scenára, SR zabezpečuje stráženie vonkajšej hranice schengenského priestoru na slovensko-ukrajinskej hranice (98 km). Realizácia sa uskutočňuje silami a technickými prostriedkami hraničnej a cudzineckej polície. V prípade potreby by boli posilnené ďalšími útvarmi Policajného zboru SR a vybranými jednotkami Ozbrojených síl SR. Súčasne je pripravená vyslať príslušníkov PZ do zahraničia na výpomoc pri strážení hraníc partnerských krajín.

V oblasti krízového riadenia a civilnej ochrany postupuje SR v zmysle rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. 12. 2013.⁵ Na základe tohto

⁵ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. 12. 2013 o mechanizme EÚ v oblasti civilnej ochrany.

rozhodnutia SR ponúka svojim zahraničným partnerom celý rad modulov⁶ a logistickú jednotku, ktoré je možné využiť v prípade mimoriadnych situácií na ich území. **V prípade riešenia masovej migračnej vlny sa môže poskytnúť napríklad logistická jednotka Hasičského a záchranného zboru SR, ktorého jedna skupina je dislokovaná na hasičskej a záchranej brigáde v Malackách.**⁷ Táto mobilná skupina je schopná transportu vlastnými motorovými vozidlami (materiál je naložený v kontajneri). Výjazd skupiny logistickej jednotky musí byť vykonaný z miesta dislokácie do dvoch hodín od rozhodnutia o jeho vyslaní.



Môže poskytnúť **núdzové ubytovanie a stravovanie v moderných stanových priestoroch pre cca 580 osôb.** Je určená na rôzne logistické účely, okrem iných aj počas mimoriadnych udalostí s veľkým počtom zranených, kde je potrebné vytvoriť priestor na sústreďovanie postihnutých osôb pred ich transportom alebo evakuáciou.

⁶ Napríklad modul chemickej, biologickej, radiačnej a nukleárnej detekcie civilnej ochrany, modul vysokokapacitného odčerpávania.

⁷ Hasičský záchranný zbor SR disponuje 3 brigádami dislokovanými v Malackách, Žiline a v Humennom. Každá brigáda disponuje logistickou skupinou, ktoré spolu vytvárajú, podľa potreby, logistickú jednotku v počte 1 + 16 osôb.



Súhrn

SR je v oblasti krízového riadenia pripravená hľadať riešenia tzv. európskej migračnej krízy. Najmä v spolupráci s niektorými susednými krajinami (Maďarsko, Česká republika) reaguje svojimi kapacitami na súčasné humanitárne výzvy promptne a operatívne. V závislosti od svojich finančných možností sa usiluje posilňovať svoje kapacity tak, aby boli schopné zvládať (predovšetkým v rámci EÚ) nové bezpečnostné výzvy, ktoré môžu nastať v dôsledku nelegálnej migrácie.

Literatúra

- BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Akadémia PZ v BA, 2012. ISBN 978-80-8054-547-5.
- BUZALKA, J. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Bratislava, Akadémia PZ v BA, 2008. ISBN 980-80-8054-440-9.
- Bezpečnostná stratégia SR z roku 2005.
- Denník Pravda zo 4. 2. 2017.
- MARCZYOVÁ, K., MEDELSKÝ, J., ODLER, R. a kol. *Aktuálne problémy migrácie v Európe a jej ľudskoprávna dimenzia*. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, 2016. ISBN 978-80-87975-50-3.
- Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. 12. 2013 o mechanizme únie v oblasti civilnej ochrany.
- ODLER, R., ŠANDALOVÁ, M., ČERVENKA, B. *Repetitórium kontroly hraníc a pobytu cudzincov*. Akadémia PZ v BA, 2015. ISBN 978-80-8054-630-4.
- ŠIMÁK, L. *Krízový manažment vo verejnej správe*. ŽU, Žilina, 2001. ISBN 80-88829-13-5.

Keywords: public administration, crisis management, illegal migration, Central Crisis Committee, European Union, Schengen Area, logistic unit

Summary

In the field of crisis management, the Slovak Republic is prepared to look for the solutions to the so-called European migration crisis. Especially by means of the cooperation with some neighbouring countries (Hungary, the Czech Republic), it is reacting to current humanitarian challenges promptly and operatively. Taking its financial possibilities into account, it is trying to strengthen its capacities so that they are able to face new security challenges (especially within the European Union) which may arise in connection with illegal migration.

*Kornel Kister, CSc.
Katedra verejnej správy a krízového
manažmentu
Akadémia PZ v Bratislave
tel.: 0961057508
e-mail: kornel.kister@minv.sk*

Recenzent: plk. JUDr. Robert Odler, PhD.