

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL časopisu / URL of the journal: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Autor(i) / Author(s): Martina Bolečeková
Článok / Article: Migračná politika Slovenskej republiky: desať rokov po vstupe do Európskej únie
Vydavateľ / Publisher: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica

Odporúčaná forma citácie článku / Recommended form for quotation of the article:

BOLEČEKOVÁ, M. 2014. Migračná politika Slovenskej republiky: desať rokov po vstupe do Európskej únie. In *Politické vedy*. [online]. Roč. 17, č. 3, 2014. ISSN 1335 – 2741, s. 68-90. Dostupné na internete: http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/3_2014/BOLECEKOVA.pdf.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

MIGRAČNÁ POLITIKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY: DESAŤ ROKOV PO VSTUPE DO EURÓPSKEJ ÚNIE¹

MIGRATION POLICY OF THE SLOVAK REPUBLIC: 10 YEARS AFTER THE ENTRY TO THE EUROPEAN UNION

Martina Bolečeková*

ABSTRACT

Since the Slovak Republic had come into existence in 1993, the situation in the area of international migration has transformed significantly. The country changed its profile from emigration to transit country. The numbers of migrants changed as well. All types of the immigration flows increased, and the emigration from Slovakia changed its character from politically motivated emigration to labour migration. The study focuses not only on developments in migration flows, but also on creation of Slovak migration policy, its strategic documents and institutions. In this process, our attempts to become a member state of the European Union played significant role. After ten years of the EU membership, European migration policy, as well as, our membership in the Schengen system since 2007 still influences the Slovak migration management.

Key words: migration policy, Slovak Republic, immigration flows, labour migration, illegal migration, asylum, emigration

Úvod

Pri vzniku samostatnej Slovenskej republiky bola jednou z oblastí, ktorej bolo potrebné venovať pozornosť, medzinárodná migrácia. Hoci Slovenská republika v tomto období nebola vystavená masívnym migračným tokom, v Európe sa na konci 20. storočia, v dôsledku pádu železnej opony, otvorili migračné trasy z východu na západ a tento fakt ovplyvnil aj územie Slovenska:

* PhDr. Martina Bolečeková, PhD. pôsobí ako odborná asistentka na Katedre medzinárodných vzťahov a diplomacie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, martina.bolecekova@umb.sk.

¹ Štúdia je publikovaná v rámci výskumného projektu VEGA č. 1/0518/14 „Desať rokov zahraničnej politiky Slovenskej republiky v rámci vonkajšej činnosti EÚ a jej perspektívy“.

krajina, ktorá mala dovtedy len veľmi nízku úroveň migrácie a výrazne emigračný charakter, sa mení na krajinu tranzitu migrantov. Ďalším faktorom, ktorý významne, ba možno dokonca najvýznamnejšie ovplyvnil konštituovanie tak legislatívneho, ako aj inštitucionálneho rámca migračnej politiky SR bola snaha o prijatie do Európskej únie, čo predpokladalo prispôsobenie sa určitým pravidlám, vrátane pravidiel v migračnej oblasti.

Cieľom štúdie je skúmať situáciu v oblasti migrácie v Slovenskej republike s dôrazom na vývoj inštitucionálneho zabezpečenia skúmanej oblasti a na proces formulovania základných koncepcných dokumentov migračnej politiky SR. Podrobne budeme analyzovať najmä aktuálny strategicko-koncepcný dokument *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020*. Analýza migračných tokov po vzniku samostatnej Slovenskej republiky v druhej časti bude slúžiť na identifikáciu najvýznamnejších migračných tokov vo vzťahu k územiu Slovenskej republiky, aby bolo možné vyhodnotiť, či migračná politika dostatočne odráža aktuálny vývoj, a či je Slovenská republika prostredníctvom svojej migračnej politiky pripravená reagovať na výzvy, ktoré podľa prognóz stoja pred slovenskou spoločnosťou predovšetkým v súvislosti s demografickým vývojom.

1 Stručný náčrt vývoja organizácie migračnej politiky v Slovenskej republike

1.1 Najvýznamnejšie dokumenty a vývoj inštitucionálneho zabezpečenia

Východiskovým dokumentom, na základe ktorého sa začala riešiť problematika migrácie v SR, boli *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky* prijaté v roku 1993 (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 846/1993). Týmto dokumentom bolo jednoznačne vyjadrené, že rozhodnutie o vstupe cudzinca na územie Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je výsostným právom štátu; SR ale zároveň potvrdila odhodlanie rešpektovať všeobecne platné zásady medzinárodného práva, záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv a zachovávať základné ľudské práva a slobody. V tejto súvislosti však bolo zdôraznené, že pomoc utečencom, odídencom a presídlencom má byť vyvážená a poskytovaná s ohľadom na ekonomické možnosti a sociálny potenciál štátu. Z dokumentu tiež jasne vyplýva, že jeho tvorcovia si boli vedomí prepojenia migračnej oblasti s oblasťou bezpečnosti, ako aj potreby

komplexných riešení, koordinácie a medzinárodnej spolupráce v oblasti migrácie.

Vytvorenie prvej *Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky* (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 11/2005, ďalej len „prvá koncepcia migračnej politiky“) bolo zreteľne ovplyvnené integračnými snahami a následným vstupom SR do EÚ, čo sa o. i. prejavilo pri formulácii cieľov v migračnej oblasti, keď hneď za ochranu národných záujmov bola na druhé miesto zaradená harmonizácia právnych predpisov s právom ES/EÚ; a medzi základné princípy, ktorými sa koncepcia riadi, bola zaradená aj aktívna spolupráca s EÚ.

Prvá koncepcia migračnej politiky bola prijatá na obdobie rokov 2005 – 2010. Odborníci jej, ešte v čase jej platnosti, vytýkali, že nevenuje dostatok pozornosti otázkam pracovnej migrácie, integrácii imigrantov do spoločnosti, vzdelávaniu a občianskej participácii cudzincov, ich naturalizácii, podpore združeniam imigrantov, úlohám orgánov samosprávy, objektívnejšiemu pôsobeniu médií, zlepšeniu štatistických databáz o imigrácii, atď. (Divinský, 2009) Čiastočnou odpoveďou kritikom prvej koncepcie migračnej politiky bolo prijatie *Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike* v máji roku 2009. Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 67 z 2. februára 2011 boli schválené *Koncepcné zámery migračnej politiky SR na obdobie rokov 2011 – 2015* (ďalej len „koncepcné zámery“), ktoré mali byť aktualizáciou prvej koncepcie migračnej politiky SR. Zároveň však bolo týmto uznesením uložené ministrom vnútra pripraviť a predložiť na rokovanie vlády návrh *Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020* (ďalej len „druhá koncepcia migračnej politiky“), a to do 30. júna 2011. V samotnom texte koncepcných zámerov je uvedené, že majú slúžiť na zabezpečenie riešenia naliehavých úloh „v medziobdobí do prijatia novej migračnej politiky, ktorou sa nahradí koncepcia migračnej politiky z roku 2005“. (Koncepcné zámery, 2011, s. 3) Z tohto dôvodu, ale aj na základe obsahu dokumentu, nepovažujeme koncepcné zámery za strategický dokument migračnej politiky SR, ale za takéto považujeme až neskôr prijatú druhú koncepciu migračnej politiky.

Obsahu Koncepcných zámerov sa preto na tomto mieste podrobnejšie venovať nebudeme. Chceme však poukázať na skutočnosť, že text dokumentu v úvodnej časti o. i. poukazuje na riešenie problematiky migrácie a azylu na pôde medzinárodných organizácií a zoskupení, pričom je konštatované, že pre SR má kľúčový význam politika EÚ a s ňou súvisiace záväzky jej členských

štátov.²

Druhá koncepcia migračnej politiky (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574/2011) je v súčasnosti kľúčovým dokumentom migračnej politiky SR, preto jej obsah priblížime pomerne detailne.

Už v úvode dokumentu je vyjadrená pripravenosť a ochota SR podieľať sa na harmonizácii migračných politík členských štátov EÚ a spolupatričnosť k základným princípom a spôsobu fungovania riadenia migrácie v EÚ. Dôležitou súčasťou tohto strategického dokumentu je formulácia cieľa migračnej politiky SR, ktorý môžeme zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- 1 vytvárať podmienky pre legálnu migráciu, avšak so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov, vrátane ich integrácie do spoločnosti;
- 2 posilniť účinnosť hraničných kontrol pri pohybe osôb a boj proti nelegálnej migrácii;
- 3 prispieť k prijatiu spoločného európskeho azylového systému;
- 4 podieľať sa na budovaní globálneho partnerstva s krajinami pôvodu a tranzitu (v záujme posilnenia súčinnosti medzi migráciou a rozvojom).

Cieľ migračnej politiky SR je vytýčený v súlade s vnútroštátnymi záujmami a má prispievať k zvyšovaniu kvality života obyvateľov Slovenskej republiky.

Pri formulácii cieľa je opätovne zdôraznená najmä aktívna účasť pri plnení úloh zo strany EÚ (napr. v oblasti kontroly hraníc); rešpektovanie základných princípov (napr. dodržiavanie ľudských práv a slobôd a zákazu diskriminácie). Zároveň je zreteľne vyjadrené, že realizácia migračnej politiky je založená na spolupráci štátnych orgánov, orgánov miestnej štátnej správy a samosprávy, a tiež predpokladá široké zapojenie sa mimovládnych a ďalších organizácií pôsobiacich v tejto oblasti.

Jadro dokumentu je rozdelené do 7 častí, pričom každá z nich venuje pozornosť inému typu migrácie, resp. odlišnému okruhu problémov súvisiacich s migráciou – pozornosť je postupne zameraná na nasledujúce oblasti: legálna migrácia; integrácia; emigrácia kvalifikovanej pracovnej sily; nelegálna migrácia (súčasťou tejto časti je návratová politika a problematika obchodovania s ľuďmi); ochrana hraníc; medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj; inštitucionálne zabezpečenie.

Legálnou migráciou sa myslí predovšetkým *legálna pracovná migrácia*³,

² Ako strategické dokumenty sú v tejto súvislosti označené *Globálny prístup k migrácii, Európsky pakt o prístahovalectve a azyle a Štokholmský program*.

príčom je zreteľne stanovené, že jej rozsah sa má riadiť potrebami SR. Na druhej strane je v dokumente zároveň vyjadrené, že v dôsledku demografických trendov bude slovenský trh práce, ako aj systém sociálneho zabezpečenia, od prílevu pracovnej sily zo zahraničia v budúcnosti závislý. Regulácia legálnej pracovnej migrácie má byť preto založená na aktívnom vyhľadávaní a vytváraní vhodných podmienok pre prijímanie predovšetkým kvalifikovaných migrantov⁴, s potenciálom rozvíjať slovenské hospodárstvo a spoločnosť.⁵ V tejto súvislosti je zdôraznené, že SR preferuje migrantov z „kultúrne blízkyh krajín“.⁶ Oblasťami súvisiacimi s legálnou pracovnou migráciou sú predovšetkým povolenia na vstup a pobyt⁷; pravidlá zamestnávania a podnikania; vzdelávanie⁸ a poskytovanie zdravotnej starostlivosti migrantom, za ktoré zodpovedajú príslušné orgány štátnej správy. Aby sa zlepšil prístup potenciálnych migrantov k informáciám o vstupe a pobyte – životných a pracovných podmienkach v SR, mali by sa zriaďovať informačno-konzultačné centrá (a to aj v krajinách pôvodu migrantov), ako aj „imigračné portály“ na internete.

Na oblasť pracovnej migrácie plynule nadväzuje *problematika integrácie imigrantov* (hoci táto sa netýka iba pracovných, ale všetkých typov migrantov, ktorí sa na území SR zdržiavajú legálne). Definícia integrácie imigrantov kopíruje definíciu z prostredia EÚ, kde je integračná politika vnímaná ako jedna z kľúčových problematík: integrácia migrantov do spoločnosti je chápaná ako „kontinuálny, dlhodobý a dynamický obojstranný proces, ktorý zahŕňa jednak cudzincov zákonne sa zdržiavajúcich v prijímajúcej krajine, ale aj obyvateľov spolu s celkovým nastavením právneho rámca hostiteľskej spoločnosti“. (Migračná politika...2020, 2011, s. 8) Osobitne je zdôraznený vzájomný rešpekt a recipročné uznávanie práv a povinností oboch strán. Komunity cudzincov sú v

³ V dokumente je použitý vo význame „pracovná“ prívlastok „ekonomická“ migrácia, my však uprednostňujeme ich rozlišovanie, pričom pod pracovnou migráciou chápeme migráciu za prácou a pod ekonomickou migráciou migráciu, motívom ktorej je získanie ekonomických výhod vo všeobecnosti, a teda nie nevyhnutne plynúcich zo zamestnania, resp. pracovnej činnosti.

⁴ V dokumente sa o.i. hovorí o definovaní tzv. „slovenskej karty“, ako ekvivalentu „modrej karty“ EÚ, a zavedení bodového systému, ktorý bude zohľadňovať priority pri prijímaní jednotlivých kategórií migrantov.

⁵ Tento prístup predpokladá skvalitnenie zberu dát o trhu práce a vytváranie aktuálnych zoznamov nedostatkových profesií.

⁶ Dokument myslí aj na prijímanie migrantov z oblastí v zahraničí, kde žijú Slováci.

⁷ Vráťane krátkodobých povolení s cieľom podporiť dočasnú – sezónnu a cirkulárnu migráciu.

⁸ Do oblasti vzdelávania, aj keď z iného uhla, spadá aj problematika uznávania dosiahnutého vzdelania a kvalifikácie a tým predchádzanie tzv. „brain waste“.

SR považované za integrálnu súčasť spoločnosti a prínos tak v hospodárskej, ako aj v kultúrnej oblasti. Zároveň je však zdôraznené, že sa od imigrantov očakáva, aby plne akceptovali „realie Slovenskej republiky“.

Cieľom v oblasti integračnej politiky je, aby sa prostredníctvom integračných opatrení najmä darilo predchádzať vzniku ekonomicky, sociálne a kultúrne rozdelenej spoločnosti, t. j. vzniku uzatvorených komunít migrantov. Jednotlivé nástroje musia byť navzájom prepojené tak, aby migrantom umožňovali uplatniť sa na trhu práce, osvojiť si jazyk⁹, prístup k vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti, sociálnym službám atď., až po prípadné získanie občianstva SR. Na strane prijímajúcej spoločnosti je potrebné klásť dôraz na predchádzanie a boj s intoleranciou a diskrimináciou a to prostredníctvom vytvorenia „koordinovanej komunikačnej stratégie“, ktorá bude zameraná predovšetkým na objektívne informovanie verejnosti. Zvyšovanie povedomia o dôsledkoch migrácie, prínosoch, ale aj rizikách, predpokladá systematickú spoluprácu s médiami.

Integračné aktivity sú vykonávané v súlade s *Koncepciou integrácie cudzincov v Slovenskej republike*, ktorej obsah však musí byť aktualizovaný tak, aby bol v súlade s cieľmi novej koncepcie migračnej politiky. Do realizácie integračných opatrení musia byť zapojené všetky úrovne, vrátane regionálnej a lokálnej; do procesu integrácie musia byť zapájané aj združenia komunít migrantov.¹⁰

Oblasťou, ktorej v predchádzajúcej koncepcii vôbec nebola venovaná pozornosť, je *emigrácia pracovnej sily*, a to najmä kvalifikovanej pracovnej sily. Odchod vysokoškolsky vzdelaných osôb, ako aj pracovníkov z nedostatkových robotníckych profesií je hodnotený ako negatívny jav, na ktorý SR nebola dostatočne pripravená. Preto SR v súčasnosti nemá prijatú žiadnu osobitnú koncepciu, ktorá by venovala pozornosť migrácii občanov SR do zahraničia. Navyše sa v čase hospodárskej a finančnej krízy ukázalo, že SR nemá vypracované ani žiadne integračné programy pre pracovnú silu vracajúcu sa zo zahraničia, pričom proces ich rodinnej, ekonomickej, sociálnej a kultúrnej reintegrácie môže byť značne komplikovaný.¹¹ Z týchto konštatovaní vyplývajú najdôležitejšie úlohy, ktoré je potrebné v tejto oblasti splniť.

⁹ Je potrebné zabezpečiť dostupnosť výučby slovenského jazyka a „sociálno-kultúrnej orientácie“, ako aj zaviesť jednotnú metodiku na overovanie znalostí.

¹⁰ Na realizáciu integračných opatrení je možné využívať fondy EÚ, k čomu dokument výslovne vyzýva.

¹¹ Prítom je potrebné si uvedomiť, že vracajúci sa emigranti prinášajú späť domov nadobudnuté skúsenosti, vedomosti (najmä znalosť cudzích jazykov) a kontakty.

Na rozdiel od emigrácie pracovnej sily sú *nelegálna migrácia* a jej negatívne dôsledky oblasťou, ktorej je pozornosť venovaná prakticky od začiatku formulovania oficiálnych koncepcných dokumentov migračnej politiky SR. Avšak je potrebné si uvedomiť, že miera nelegálnej migrácie do značnej miery závisí od charakteru migračnej politiky (napr. do akej miery je umožnená imigrácia legálnou cestou).

Problematika nelegálnej migrácie má výrazne medzinárodný charakter, preto je pri jej riešení nevyhnutná medzinárodná spolupráca, a to nielen v rámci EÚ, ale so všetkými krajinami pôvodu migrantov, ako aj tranzitnými krajinami. Opatrenia v oblasti nelegálnej migrácie majú tak preventívny, ako aj represívny charakter¹². Súčasťou boja proti nelegálnej migrácii sú aj návratová¹³ a reintegračná politika. Slovenská republika deklaruje, že všetky aktivity proti nelegálnej migrácii vyvíja v súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami a s ohľadom na ľudskoprávne aspekty, ktoré sú s týmto fenoménom spojené.

Osobitnými oblasťami, avšak bezprostredne súvisiacimi s problematikou nelegálnej migrácie, sú *prevádzkačstvo a obchodovanie s ľuďmi*. Proti obchodovaniu s ľuďmi bol prijatý *Národný program boja proti obchodovaniu s ľuďmi na roky 2011 – 2014* (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 96/2011), ktorý špecifikuje úlohy v tejto oblasti.

S problematikou nelegálnej migrácie úzko súvisí aj nasledujúca oblasť, ktorej je v dokumente venovaná pozornosť, a to *ochrana hraníc* pred ich nelegálnym prekročením; stále však musí byť zachovaná možnosť ich prekročenia oprávnenými osobami a tiež zachovaný prístup k formám medzinárodnej ochrany. (Medzinárodnej ochrane je pozornosť venovaná v ďalšej časti dokumentu.) Pri ochrane hraníc je pre SR v súčasnosti určujúce naše členstvo v EÚ, resp. schengenskom priestore, ochrana hraníc je vykonávaná v súlade s tzv. „schengenským acquis“.

Slovenská republika si napriek členstvu v EÚ a podpore aktivít smerujúcich k prijatiu spoločného azylového systému v rámci EÚ stále vyhradzuje právo rozhodovať o podmienkach poskytovania medzinárodnej ochrany cudzincom,

¹² Postihy sa týkajú nielen nelegálnej migrácie ako takej, ale aj nelegálneho zamestnávania migrantov.

¹³ Dôležitým nástrojom v tejto oblasti sú readmisné dohody – bilaterálne, ktoré SR uzatvára s vybranými krajinami tranzitu, resp. pôvodu migrantov, ako aj readmisné dohody uzatvárané na úrovni EÚ. Slovenská republika dáva prednosť vykonávaniu asistovaných dobrovoľných návratov pred nútenými návratmi, zároveň však dbá na dôsledné vymáhanie súdnych a administratívnych vyhostení. Pri realizácii asistovaných dobrovoľných návratov spolupracujú orgány štátnej správy s medzinárodnými organizáciami, najmä s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu.

príčom azylová politika SR je založená na „tradičných pilieroch“, ale podporuje i nové formy poskytovania ochrany. Formy medzinárodnej ochrany poskytované cudzincom v SR sú najmä azyl a doplnková ochrana¹⁴; nad rámec tejto ochrany je poskytované dočasné útočisko odídencom, SR sa zapája aj do presídľovania cudzincov z tretích krajín¹⁵ a sú deklarované aj aktivity v súvislosti so solidaritou v rámci EÚ – realizácia programov pomoci krajinám obzvlášť zaťaženým bremenom imigrácie, a to vo forme relokácie cudzincov, ktorým bola poskytnutá medzinárodná ochrana.

Tak ako v rámci EÚ¹⁶, aj v rámci migračnej politiky SR sa čoraz viac zdôrazňuje prepojenosť migrácie a ďalších oblastí, najmä prepojenosť s problematikou rozvoja. Prepojenie medzi migráciou a rozvojom by nemalo byť zúžené iba na poskytovanie rozvojovej pomoci, ako jedného z nástrojov predchádzania nežiaducej migrácií, ale dokument poukazuje aj na iné možnosti, ako zvýšiť koherenciu medzi migračnou a rozvojovou politikou. V dokumente je však konštatované, že posilnenie súčinnosti medzi migráciou a rozvojom stále ostáva veľkou výzvou.

Posledným okruhom problémov, avšak nie menej dôležitým ako boli predchádzajúce, je inštitucionálne zabezpečenie realizácie migračnej politiky, ktoré má dva rozmery: medzinárodný a vnútroštátny. Venovať sa budeme predovšetkým vnútroštátnemu rozmeru – do „kontaktu“ s migráciou prichádzajú rôzne orgány a inštitúcie: ministerstvá, VÚC, samosprávy miest a obcí, odbory, združenia, cirkvi, akademická obec, mimovládne organizácie, atď. V súčasnosti nie je zriadený jeden orgán, ktorý by zabezpečoval, resp. koordinoval úlohy súvisiace s realizáciou migračnej politiky SR vo všetkých vyššie načrtnutých, vzájomne súvisiacich oblastiach. O tejto otázke sa diskutuje už dlhšie, pričom vízia je vytvoriť v rámci Ministerstva vnútra¹⁷ *Imigračný a naturalizačný úrad*, ktorý by zabezpečil všetky činnosti od legálneho vstupu cudzinca na naše územie, cez povolenie jeho pobytu, resp. prvostupňové správne konanie vo veci

¹⁴ Azyl je poskytovaný podľa Ženevského dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov a newyorského protokolu z roku 1967 týkajúceho sa právneho postavenia utečencov; doplnková ochrana podľa práva EÚ – tzv. kvalifikačnej smernice.

¹⁵ Presídľovanie cudzincov z tretích krajín formou transferu sa uskutočňuje na základe trilaterálnych dohôd medzi vládou SR, UNHCR a IOM.

¹⁶ Aj podľa Štokholmského programu má byť regulácia migrácie jedným z nástrojov maximalizácie pozitívnych a minimalizácie negatívnych účinkov na rozvoj.

¹⁷ Zriadenie úradu predpokladá zlúčenie jednotlivých organizačných celkov, ktoré sa už dnes v rámci MV SR podieľajú na realizácii migračnej politiky.

medzinárodnej ochrany, integráciu do spoločnosti, až po prípadné udelenie štátneho občianstva SR. V kompetencii tohto úradu má byť aj kontrola implementácie migračnej politiky vrátane identifikácie prekážok jej efektívnosti a samozrejme, v spolupráci so všetkými zainteresovanými subjektmi, prehodnocovanie migračnej politiky, aby bola v súlade s meniacou sa situáciou v oblasti migrácie.

Na zriadenie úradu je potrebné presne definovať jeho kompetencie (vrátane prechodu niektorých kompetencií z iných ministerstiev), organizačné usporiadanie, personálne, finančné a materiálno-technického zabezpečenie.

Jednotlivé ciele a čiastkové ciele definované v dokumente dostali všetky zainteresované subjekty za úlohu rozpracovať do akčných plánov a realizovať a to v spolupráci s *Riadiacim výborom pre migráciu a integráciu cudzincov* a jeho odbornými pracovnými skupinami, ako aj v úzkej spolupráci s podpredsedom vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny, vecne príslušnými splnomocnencami vlády Slovenskej republiky a relevantnými výbormi Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť.

Môžeme konštatovať, že druhá koncepcia migračnej politiky reflektuje takmer všetky oblasti, ktoré boli pri prvej koncepcii migračnej politiky zo strany kritikov vnímané ako nedostatočne pokryté. Odborníkmi je dokument *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020* dokonca označený za komplexný koncepčno-strategický dokument, ktorý predstavuje „*principiálnu reformu doterajšieho migračného manažmentu krajiny*“ a „*manuál migračného manažmentu*“. (Nové trendy..., 2011, s. 13-14)

Koncepciu migračnej politiky vo všeobecnosti považujeme za kľúčový dokument migračnej politiky, pretože stanovuje ciele a priority v oblasti migrácie a tiež koordinuje aktivity jednotlivých subjektov podieľajúcich sa na ich realizácii. Je však potrebné zdôrazniť, že ide o politický dokument, ktorý síce vytvára rámec pre opatrenia v oblasti migrácie, ale to, do akej miery budú jednotlivé opatrenia efektívne, závisí od mnohých okolností.

Na záver tejto časti ešte stručne načrtneme najdôležitejšie míľniky vývoja inštitucionálneho zabezpečenia v oblasti migrácie. Po vzniku samostatnej SR bola migračná problematika riešená „dvojkoľajne“ – koncepčné, organizačné a personálne otázky boli v kompetencii *Sekretariátu splnomocnenca vlády SR pre otázky utečencov a Odboru cudzineckej polície a pasovej služby Prezídia policajného zboru SR*. K zmene došlo zriadením *Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky* v roku 1993 (Uznesenie vlády Slovenskej republiky

č. 501/1993, ďalej len „Migračný úrad“).

V súvislosti s prijatím prvej koncepcie migračnej politiky zatiaľ nebolo spomenuté, že bola zriadená medzirezortná pracovná komisia, ktorej hlavnou úlohou bolo kontrolovať plnenie úloh vyplývajúcich z koncepcie a hľadať spôsoby, ako skvalitniť formy a metódy práce pri ich realizácii. Úplný názov pre túto pracovnú skupinu znie *Pracovná komisia na zabezpečenie koordinácie postupov súvisiacich s plnením úloh a činností vyplývajúcich z Koncepcie*. Komisia bola zložená zo zástupcov rôznych ministerstiev¹⁸, Úradu vlády Slovenskej republiky, Združenia miest a obcí Slovenska, Únie miest Slovenska, Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov, Medzinárodnej organizácie pre migráciu a Ligy za ľudské práva. Aj z potreby vytvoriť takúto komisiu a z jej zloženia zreteľne vyplýva, že do plnenia úloh v oblasti regulovania migrácie je zapojených viacero subjektov. Najdôležitejšie z nich predstavíme v nasledujúcej časti.

1.1.1 Aktuálny stav organizačného zabezpečenia plnenia úloh v oblasti migrácie

Oblasť migrácie je prierezovou oblasťou, preto sa na formulácii migračnej politiky podieľajú a do plnenia úloh vyplývajúcich z potrieb a kľúčových dokumentov sa zapájajú viaceré ústredné orgány štátnej správy, predovšetkým Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“), Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo práce“), Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky a tiež Štatistický úrad Slovenskej republiky. Výraznejšie zapojenie sa v budúcnosti očakáva od Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky a tiež od orgánov miestnej správy a samosprávy (Koncepcné zámery, 2011).

Za kľúčového aktéra v oblasti migrácie, a osobitne azylu, považujeme Ministerstvo vnútra, do ktorého pôsobnosti patrí: ochrana a správa štátnych hraníc; vstup na územie SR a pobyt cudzincov na území SR; cestovné doklady; otázky azylantov a odídencom; a teda aj celá oblasť nelegálnej migrácie, ktorú zabezpečuje najmä prostredníctvom jednotlivých útvarov Policajného zboru. Ministerstvo vnútra tiež plnilo úlohu zodpovedného orgánu pre Všeobecný

¹⁸ Ministerstva vnútra; zahraničných vecí; spravodlivosti; práce, sociálnych vecí a rodiny; školstva; financií; zdravotníctva.

program Solidarita pri riadení migračných tokov na obdobie 2007 – 2013.

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej len „ÚHCP“) plní úlohy v súvislosti s ochranou štátnej hranice, bojom proti nelegálnej migrácii a prevádzacstvu (v rámci štruktúry ÚHCP je zriadená aj *Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii*), hraničnou kontrolou, povoľovaním pobytu cudzincov, kontrolou legálnosti pobytu cudzincov (vrátane nelegálneho zamestnávania), vyhostovaním cudzincov a plní mnohé ďalšie. Osobitne by sme ešte chceli poukázať na aktivity, ktoré ÚHCP vykonáva vo fáze pred vstupom cudzinca na územie SR. ÚHCP spolupracuje so zastupiteľskými úradmi SR v zahraničí, ktoré poskytujú informácie o podmienkach vstupu a pobytu v SR, napr. prostredníctvom policajných pridelencov vo vybraných krajinách. (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011)

Migračný úrad je prvostupňový správny orgán rozhodujúci o udeľovaní azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany cudzincom. Dá sa povedať, že Migračný úrad zodpovedá za tvorbu, ako aj realizáciu migračnej politiky SR v oblasti dosahov medzinárodnej migrácie súvisiacej s poskytnutím azylu, vrátane správy zariadení pre žiadateľov o azyl a azylantov.

Ďalším ministerstvom, na ktoré by sme v súvislosti s migráciou chceli poukázať, je ministerstvo práce. Ministerstvo práce, ako to už jeho názov napovedá, plní v oblasti migrácie najmä úlohy v súvislosti so vstupom a pobytom cudzincov v SR s ohľadom na ich zamestnávanie. Do záberu tohto ministerstva v minulosti spadala aj problematika integrácie cudzincov, v súvislosti s vyššie uvedenou plánovanou reformou však táto oblasť prechádza pod ministerstvo vnútra. Pre obmedzený priestor nebudeme menovať všetky organizačné zložky ministerstva práce zapojené do riešenia predmetnej oblasti, ani aktivity, ktoré vykonávajú; rovnako sa podrobnejšie nebudeme venovať úlohám ostatných ministerstiev.

Keď hovoríme o inštitucionálnom, resp. organizačnom zabezpečení plnenia úloh v oblasti migrácie, nesmieme opomenúť poukázať na dôležitosť aktivít medzinárodných organizácií pôsobiacich v tejto oblasti, a to najmä Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) a Medzinárodnej organizácie pre migráciu¹⁹ (IOM), ako aj mimovládnych organizácií, ktoré sú aktívnym partnerom štátnych inštitúcií a pomáhajú zvládať migračné toky na našom území.

¹⁹ Úrad Medzinárodnej organizácie pre migráciu v Bratislave bol zriadený na základe dohody medzi vládou SR a IOM, ktorá bola podpísaná v roku 1996.

2 Vývoj migračných tokov

Pri popise vývoja migrácie smerujúcej na územie SR od jej vzniku sa budeme opierať o základné rozdelenie migrácií podľa príčin, t.j. budeme sa pohybovať na škále *migrácia dobrovoľná – nútená*, v kombinácii s kritériom legálnosti vstupu a pobytu, t.j. *legálna – nelegálna migrácia*.²⁰ Takto môžeme identifikovať nasledovné imigračné prúdy do SR: v súlade s celosvetovými trendmi je najpočetnejšou dobrovoľná legálna imigrácia, ktorej väčšiu časť tvorí legálna pracovná imigrácia a nezanedbateľnú časť legálna imigrácia z rodinných dôvodov; k nútej legálnej imigrácii zaradíme predovšetkým utečencov, resp. iné kategórie legálnych nútených migrantov (osôb, ktoré majú nárok na medzinárodnú ochranu). V štatistikách ÚHCP sú však žiadatelia o azyl vykazovaní v rámci nelegálnej migrácie. Pri nelegálnej imigrácii nebudeme ďalej špecificky rozlišovať jednotlivé kategórie, pretože určiť počty nelegálnych migrantov je samo o sebe veľmi náročné. Medzi nelegálnych dobrovoľných migrantov sme zaradili aj ekonomických migrantov (rozdiel medzi našim chápaním pracovných a ekonomických migrantov sme už vysvetlili v prvej časti), musíme však dodať, že nie všetci takto vnímaní ekonomickí imigranti musia mať nelegálny status. Prehľad základných typov imigrantov v SR znázorňuje nasledujúca schéma.

Schéma: Základné typy imigrantov v SR

| | <i>Dobrovoľný</i> | <i>Nútený</i> |
|------------------|--|--|
| <i>Legálny</i> | <ul style="list-style-type: none"> pracovný imigrant imigrant z rodinných dôvodov zahraničný študent | <ul style="list-style-type: none"> utečenec (azylant) vysídlená osoba (odídenec) |
| <i>Nelegálny</i> | <ul style="list-style-type: none"> všetky vyššie uvedené kategórie v prípade, že nemajú splnené podmienky vstupu alebo pobytu (najmä však pracovný imigrant) ekonomický imigrant | <ul style="list-style-type: none"> napr. vyššie uvedené kategórie v prípade, že nemajú splnené podmienky vstupu alebo pobytu a pred vstupom do azylovej procedúry |

²⁰ Uvedomujeme si, že takéto zjednodušené rozlišovanie medzi typmi migrácie je veľmi diskutabilné, pretože v mnohých konkrétnych prípadoch nie je možné jednoznačne identifikovať príčiny migrácie, najmä určiť, či ide o migráciu dobrovoľnú alebo nútenú. V prostredí EÚ je tiež snaha rozlišovať medzi používaním výrazu „nelegálna migrácia“ a výrazu „neregulárna migrácia“.

Pre porovnanie, autori publikácie *Nové trendy a prognóza pracovnej migrácie v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2050* hovoria o nasledujúcich najrelevantnejších komponentoch zahraničnej migrácie²¹: legálna imigrácia ako celok; imigrácia za prácou, nelegálna imigrácia (s dôrazom na imigrantov za prácou); emigrácia za prácou z krajiny a návratová imigrácia migrantov za prácou (občanov SR). Postupne načrtujeme vývojové trendy vo všetkých zmieňovaných oblastiach.

2.1 Dobrovoľná legálna imigrácia

Slovenská republika dlhodobo patrí ku krajinám s nízkym podielom cudzincov na celkovom počte obyvateľov, v rámci EÚ sa radíme na posledné miesta. Podľa údajov Eurostatu žilo v roku 2013 v SR 5 410 836 obyvateľov, z toho bolo 5 337 911 občanov SR. 72 925 osôb, t.j. približne 1,35% populácie, malo inú ako slovenskú štátnu príslušnosť. Väčšina týchto osôb – 55 909 (približne 1%), boli štátni príslušníci iných členských štátov EÚ (EÚ 27) a 17 016 (približne 0,31%) štátni príslušníci tzv. tretích krajín.

Vstup SR do EÚ predstavoval zlom vo vývoji legálnej migrácie do SR, a to tak z kvantitatívneho ako aj kvalitatívneho hľadiska. Čo do kvantity od konca roku 2004 do konca roku 2010 stúpol počet cudzincov legálne žijúcich v SR takmer trojnásobne, v rokoch 2007 a 2008²² dosiahol medziročný prírastok takmer 30%. Po roku 2008 túto dynamiku výrazne spomalila globálna ekonomická kríza. Čo sa týka kvalitatívnych zmien za jeden z kľúčových trendov možno považovať nárast podielu štátnych príslušníkov z krajín Európskeho hospodárskeho priestoru (ďalej len „EHP“) na celkovom počte cudzincov v SR, v dôsledku čoho postupne klesal podiel cudzincov z krajín mimo EHP. Tento vývoj je dôsledkom otvorenia pracovného trhu a zjednodušenia podmienok pre vstup a pobyt občanov EÚ. (Nové trendy..., 2011) Čo sa týka pôvodu legálnych migrantov v SR, môžeme hovoriť o dlhodobo nemenných trendoch, ktoré majú najmä historické, geografické, ale aj politické a ekonomické dôvody. Medzi štátnymi príslušníkmi iných členských štátov EÚ sú už tradične na prvých priečkach zastúpení občania Českej republiky ako aj občania všetkých štátov susediacich so SR, vrátane občanov Ukrajiny, ktorí zase tradične obsadzujú prvé miesto spomedzi nečlenských štátov EÚ, tzv. tretích krajín. Prehľad štátov, ktorých štátni príslušníci patria k najpočetnejším

²¹ Výraz „zahraničná migrácia“ chápeme ako synonymum výrazu „medzinárodná migrácia“.

²² Po roku 2008 túto dynamiku výrazne spomalila globálna ekonomická kríza.

skupinám migrantov v SR, je obsiahnutý v tabuľke č. 1. Druhá časť tabuľky znázorňuje, ako sa mení poradie zdrojových štátov v ostatných rokoch. (V tabuľke sú zvýraznené členské štáty EÚ.)

Tabuľka č. 1: Poradie zdrojových štátov v rokoch 2011-2013 a počet povolených pobytov platných k 31. 12. 2013 (prvých 15 štátov)

| 2011 | 2012 | Štát / 2013 | Pobyty spolu | Prechodný | Trvalý | Tolerovaný |
|------|------|--------------------|--------------|-----------|--------|------------|
| CZ | CZ | Česko | 9321 | | 9285 | 36 |
| RO | HU | Maďarsko | 6912 | | 6902 | 10 |
| UA | UA | Ukrajina | 6898 | 4021 | 2838 | 39 |
| HU | RO | Rumunsko | 5949 | | 5943 | 6 |
| PL | PL | Poľsko | 5050 | | 5045 | 5 |
| RS | RS | Nemecko | 4093 | | 4089 | 4 |
| DE | DE | Srbsko | 4021 | 3543 | 464 | 14 |
| RU | RU | Rusko | 2633 | 1201 | 1426 | 6 |
| VN | VN | Rakúsko | 2147 | | 2146 | 1 |
| AT | AT | Taliansko | 2140 | | 2138 | 2 |
| BG | IT | Vietnam | 2089 | 539 | 1504 | 46 |
| CN | CN | Čína | 1926 | 775 | 1149 | 2 |
| IT | BG | Spojené kráľovstvo | 1710 | | 1710 | |
| KR | KR | Bulharsko | 1610 | | 1601 | 9 |
| FR | GB | Kórejská republika | 1528 | 1128 | 400 | |

Zdroj: Ročenky ÚHCP 2011-2013

Imigrácia za prácou – za zamestnaním a za podnikaním je najdynamickejšie sa rozvíjajúcim typom migrácie do SR. Ako už bolo zmienené vyššie, vstup SR do EÚ významne ovplyvnil jednak objem, ale aj štruktúru pracovných imigrantov. Autori publikácie *Nové trendy a prognóza pracovnej migrácie v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2050* identifikujú nasledujúce činitele, ktoré sa najvýznamnejšie podieľali na zvýšení intenzity tokov imigrantov za prácou do SR: otvorenie pracovného trhu pre občanov EHP (bez obmedzení či prechodných období); zmierňovanie podmienok pre pracovnú silu aj z krajín mimo EHP; rozšírenie EÚ o ďalšie krajiny; transformácia domáceho trhu práce; prílev zahraničných investícií, rozvoj slovenskej ekonomiky. (Nové trendy..., 2011, s. 23) Zloženie zamestnancov zo zahraničia v SR významne transformoval najmä vstup Rumunska a Bulharska

do EÚ. V rokoch 2008 - 2010 pracovní migranti z Rumunska dokonca početne predstihli štátnych príslušníkov ČR, ktorí z kvantitatívneho hľadiska dlhodobo dominujú.

V súvislosti s pracovnou imigráciou by sme chceli poukázať na skutočnosť, že migranti za prácou do SR sa doposiaľ vyznačovali pomerne vysokou úrovňou dosiahnutého vzdelania²³. Podiel vysokokvalifikovaných migrantov zvyšujú aj pracovní migranti z Južnej Kórey, príp. Japonska, ktorí sú zamestnaní napr. v automobilovom priemysle, prevažne na manažérskych pozíciách. (Druhú skupinu pracovných migrantov z Ázie tvoria Vietnamci a Číňania, ktorí dávajú prednosť podnikaniu pred zamestnaním.) Pre SR by bolo určite prínosom, keby sa tento trend podarilo zachovať.

Hlavným dôvodom, prečo sa v SR začala pracovnej imigrácii venovať zvýšená pozornosť, sú aktuálne demografické trendy a ich širokospektrálne dôsledky. Podľa demografickej prognózy Eurostatu sa populácia SR po roku 2020 zníži z 5,432 milióna na 4,859 milióna v roku 2050, pričom tento kvantitatívny pokles bude sprevádzať aj (nežiaduca) zmena štruktúry a prejaví sa ďalší fenomén – starnutie obyvateľstva²⁴ (porovnaj Čajka, 2012; Juhászová, Kollár, 2013). Podľa predpovedí Organizácie Spojených národov by sa do roku 2050 populácia SR mala stať 11. najstaršou na svete. (Nové trendy..., 2011) Jedným zo spôsobov, ako tento demografický výpadok nahradiť, môže byť práve pracovná sila zo zahraničia. Odborníci sa však zhodujú na tom, že deficit pracovných síl bude možné riešiť iba prostredníctvom súbehu viacerých politík, najmä „populačnej a rodinnej politiky, politiky mobilizácie vnútorných zdrojov pracovných síl a migračnej politiky.“ (Domonkos, 2010, s. 16) Ešte dodajme, že podľa názoru viacerých odborníkov: „Prostredníctvom modernej národnej migračnej politiky teda možno vytvárať predpoklady pre zosúladenie ponuky a dopytu na medzinárodne otvorenom trhu práce SR.“ (Nové trendy..., 2011, s. 15)

Získavanie kvalifikovanej pracovnej sily z tretích krajín na uspokojovanie dopytu po pracovnej sile v SR však naráža na jazykovú bariéru, finančné podmienky a teda na konkurenciu iných štátov. Otázka, ktorú je potrebné neodkladne riešiť preto znie, ako zatraktívniť Slovensko pre migrantov, ktorí by

²³ V roku 2004 podiel zamestnaných cudzincov s vysokoškolským vzdelaním presahoval 50%.

²⁴ V roku 2050 by sa mal počet obyvateľov vo veku 0-14 a 65+ rokov pripadajúcich na 100 obyvateľov vo veku 15-64 rokov zvýšiť z 37,5 na 72,9, t.j. skoro dvojnásobne. V cieľovom roku bude na 100 ekonomicky aktívnych osôb pripadať až takmer 134 ekonomicky neaktívnych osôb.

boli vhodní pre slovenský trh práce, a to nielen čo sa týka ich kvalifikácie, príj. veku, ale aj iných, napr. kultúrnych, charakteristík. Predstavením koncepčných dokumentov slovenskej migračnej politiky v prvej časti sme demonštrovali, že aj tvorcovia politik už pracovnej migrácii venujú pozornosť a tiež, aké sú preferencie vo vzťahu k pracovným imigrantom.

2.2 Nelegálna imigrácia

Ako sme už naznačili vyššie, štatistiky o počtoch nelegálnych migrantov nemožno považovať za presné, v podstate ide vždy len o odhady²⁵. V rámci SR sú však v súlade s legislatívou EÚ zbierané údaje, najmä údaje týkajúce sa počtov zadržaných osôb, odopretia vstupu na územie SR, zamietnutých a späť vzatých žiadostí o azyl, vydaných rozhodnutí o administratívnom a súdnom vyhostení a zákaze vstupu a o návratoch, na základe ktorých je možné analyzovať vývojové trendy v oblasti nelegálnej imigrácie. (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011)

Na základe údajov uvedených v tabuľke č. 2 môžeme konštatovať, že počet (odhalených) nelegálnych migrantov klesá, pričom k najvýraznejšiemu poklesu došlo v roku 2008, čo, ako môžeme dedukovať, bolo v dôsledku opatrení súvisiacich s našim členstvom v schengenskom priestore, najmä v dôsledku posilnenia ochrany našej východnej hranice s Ukrajinou, ktorá je zároveň vonkajšou hranicou EÚ. Je však tiež potrebné poukázať na skutočnosť, že v dôsledku zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach sa zmenil pomer medzi počtom vykazovaných neoprávnených prekročení štátnej hranice a počtom neoprávnených pobytov, a to „v prospech“ neoprávnených pobytov, nakoľko odhaliť neoprávnené prekročenie štátnej hranice v priestore bez hraničných kontrol je náročné a teda odhaľovanie nelegálnej imigrácie sa presúva do vnútrozemia.

²⁵ V rámci projektu CLANDESTINO bola **Borisom Divinským** (2008) spracovaná analýza, podľa ktorej na konci roka 2007 bol počet nelegálnych migrantov žijúcich v SR približne 15 – 20 tisíc. Autor uvádza, že nelegálni migranti prichádzali v tom čase do SR z troch hlavných regiónov: z krajín bývalého Sovietskeho zväzu (Ukrajina, Moldavsko, Rusko, Gruzínsko); vybraných ázijských krajín (Vietnam, Čína, India, Pakistan, Bangladéš) a krajín západného Balkánu (Srbsko, vrátane provincie Kosovo, Albánsko, Macedónsko).

Tabuľka č. 2: Prehľad vybraných údajov indikujúcich vývoj nelegálnej migrácie v SR

| Rok | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Počet zadržaných osôb spolu | 7821 | 7515 | 6662 | 2320 | 1715 | 1440 | 1219 | 1479 | 1091 |
| Neoprávnené prekročenie štátnej hranice SR | 4958 | 4037 | 3309 | 1020 | 570 | 495 | 390 | 658 | 398 |
| Neoprávnený pobyt na území SR | 2863 | 3478 | 3353 | 1300 | 1145 | 945 | 829 | 821 | 693 |
| Odopretie vstupu | 7793 | 2911 | 1832 | 1540 | 855 | 841 | 604 | 614 | 449 |
| Vydané rozhodnutia o vyhostení | x* | 3499 | 3296 | 1655 | 1180 | 871 | 700 | 571 | 643 |
| Počet vykonaných vyhostení | x* | 2415 | 2398 | 1295 | 900 | 598 | 576 | 404 | 432 |

Zdroj: Ročenky ÚHCP 2005-2013; Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011

* údaje za rok 2005 nie sú k dispozícii

Z hľadiska štátnej príslušnosti sú medzi nelegálnymi imigrantmi najviac zastúpení Ukrajinci²⁶. Ide zväčša o tzv. *overstayers* – osoby, ktoré prekročili dĺžku povoleného pobytu a sú odhalené pri ich nelegálnom zotrvávaní na území SR. Spravidla vykonávajú nelegálnu prácu, často sezónne, takže v zimných mesiacoch dochádza v tejto kategórii nelegálnych migrantov k poklesu ich počtu. Na druhej strane napr. nelegálni migranti z Moldavska sú typickí tranzitní migranti zadržívaní prevažne pri neoprávnenom prekračovaní pozemnej, tzv. zelenej hranice²⁷. Aj pri tejto skupine nelegálnych migrantov je možné zaznamenať sezónnosť, keďže v zimných mesiacoch dochádza k poklesu prechodov. (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011)

V roku 2013 bol vstup na územie SR odopretý spolu 449 osobám²⁸. Najčastejšími dôvodmi odopretia vstupu boli chýbajúce platné vízum alebo povolenie na pobyt (v 210 prípadoch); chýbajúce príslušné dokumenty na zdôvodnenie účelu a podmienok pobytu (v 89 prípadoch); a že dĺžka pobytu osoby na území členských štátov EÚ už dosiahla 90 dní počas

²⁶ V roku 2013 boli medzi zadržanými nelegálnymi imigrantmi najviac zastúpení štátni príslušníci nasledujúcich štátov: Ukrajina (393 osôb), Afganistan (120 osôb), Somálsko (61 osôb), Moldavsko (58 osôb), Gruzínsko (57 osôb), Rusko (37 osôb), Eritrea (34 osôb), Vietnam (24 osôb), Srbsko (22 osôb), Sýria (22 osôb). (ÚHCP, 2013)

²⁷ Ich cieľovými krajinami sú najmä Taliansko a Rakúsko.

²⁸ 441-krát na pozemnej hranici a 8-krát na letisku.

predchádzajúceho 180-dňového obdobia (v 43 prípadoch). Ďalšími dôvodmi odopretia vstupu môže napr. byť, že osoba usilujúca sa o vstup na územie SR má falošný/pozmenený/sfalšovaný cestovný doklad/vízum alebo povolenie na pobyt; nemá dostatok prostriedkov na živobytie na obdobie a formu pobytu, alebo prostriedkov na návrat do krajiny pôvodu, alebo na tranzit; alebo že je osobou, na ktorú bolo vydané upozornenie na účely odopretia vstupu v SIS. (Ročenka ÚHCP, 2013)

2.3 Nútená migrácia

Výraz nútená migrácia označuje migračné pohyby, pri ktorých existuje prvok nátlaku (vrátane ohrozenia života a prostriedkov obživy). (IOM Glossary on migration, 2004) Nútená migrácia môže byť zapríčinená prírodnými faktormi (napr. prírodná katastrofa), alebo spôsobená ľudskou činnosťou (napr. ozbrojené konflikty, rozvojové projekty, jadrové katastrofy). Medzi nútených migrantov zaraďujeme utečencov a (vnútorne) vysídlené osoby, teda osoby, ktoré majú nárok na niektorú z foriem medzinárodnej ochrany – v slovenských podmienkach na azyl v prípade utečencov (avšak je nutné zdôrazniť, že z hľadiska medzinárodného práva je táto kategória definovaná užšie ako bolo vyššie uvedené), resp. na doplnkovú ochranu v prípade ich rodinných príslušníkov a dočasnú ochranu v prípade odíedencov (čo je slovenský ekvivalent pre vysídlené osoby).

Ako prezentuje tabuľka č. 3, po vzniku SR počet žiadateľov o azyl postupne rástol až do jeho kulminácie v roku 2004²⁹, keď sa SR stala členským štátom EÚ. Ale trend prudkého nárastu počtu žiadostí o azyl začal už v roku 2001. V tomto období bola azylová migrácia najdynamickejšie sa rozvíjajúcim typom migrácie do SR. Napriek značnému počtu žiadostí azyl bol udelený len malému počtu žiadateľov. Čo sa týka štruktúry krajín pôvodu žiadateľov o azyl, tá býva spravidla odrazom aktuálneho politického, spoločenského a ekonomického vývoja vo svete.

Tento „kvantitatívny boom“ pred vstupom SR do EÚ bol podľa **Borisa Divinského** spôsobený viacerými faktormi. Kľúčovou bola súvislosť vývoja v oblasti azylu s vývojom v oblasti nelegálnej migrácie. Zachytení nelegálni migranti čoraz viac využívali (resp. zneužívali) „*liberálneho ducha zákona o azyly*“, hoci ich prvotným úmyslom vôbec nebolo uchádzať sa o azyl. (Divinský, 2009, s. 54) Cudzinci, ktorí sú zadržaní, resp. je vydané rozhodnutie o ich

²⁹ V roku 2004 počet žiadateľov o azyl dokonca prevýšil počet zadržaných nelegálnych migrantov.

administratívnom alebo súdnom vyhostení, sa snažia vyhnúť vyhosteniu tým, že požiadajú o udelenie niektorej z foriem medzinárodnej ochrany, pretože do vydania rozhodnutia o udelení, resp. neudelení medzinárodnej ochrany je výkon vyhostenia pozastavený. Týmto spôsobom legalizujú svoj pobyt na území SR, vo väčšine prípadov len dočasne. Často sa však stávalo, že ešte pred skončením azylovej procedúry opustili žiadatelia o azyl územie SR. Preto aj údaje o zamietnutých a o pozastavených (stiahnutých) žiadostiach o azyl poskytujú obraz o stave nelegálnej migrácie do SR. (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011)

Tabuľka č. 3: Vývoj v oblasti azylu od vzniku SR

| Rok | Počet žiadostí o udelenie azylu | Udelený azyl | Neudelený azyl | Poskytnutá/neposkytnutá doplnková ochrana | Zastavené konania | Udelené štátne občianstvo |
|--------------|---------------------------------|--------------|----------------|---|-------------------|---------------------------|
| 1993 | 96 | 41 | 20 | | 25 | 0 |
| 1994 | 140 | 58 | 32 | | 65 | 0 |
| 1995 | 359 | 80 | 57 | | 190 | 0 |
| 1996 | 415 | 72 | 62 | | 193 | 4 |
| 1997 | 645 | 69 | 84 | | 539 | 14 |
| 1998 | 506 | 53 | 36 | | 224 | 22 |
| 1999 | 1320 | 26 | 176 | | 1034 | 2 |
| 2000 | 1556 | 11 | 123 | | 1366 | 0 |
| 2001 | 8151 | 18 | 130 | | 6154 | 11 |
| 2002 | 9743 | 20 | 309 | | 8053 | 59 |
| 2003 | 10358 | 11 | 531 | | 10656 | 42 |
| 2004 | 11395 | 15 | 1592 | | 11782 | 20 |
| 2005 | 3549 | 25 | 827 | | 2930 | 2 |
| 2006 | 2849 | 8 | 861 | | 1940 | 5 |
| 2007 | 2642 | 14 | 1177 | 82/646 | 1693 | 18 |
| 2008 | 909 | 22 | 416 | 66/273 | 455 | 4 |
| 2009 | 822 | 14 | 330 | 98/165 | 460 | 1 |
| 2010 | 541 | 15 | 180 | 57/104 | 361 | 3 |
| 2011 | 491 | 12 | 186 | 91/48 | 270 | 7 |
| 2012 | 732 | 32 | 334 | 104/153 | 383 | 0 |
| 2013 | 441 | 15 | 123 | 34/49 | 351 | 7 |
| Spolu | 57 695 | 632 | 7 616 | 550/1448 | 49 171 | 221 |

Zdroj: Štatistiky ministerstva vnútra

V roku 2005 sa situácia v azylovej oblasti radikálne zmenila – počet žiadateľov o azyl sa prudko znížil, a to najmä v dôsledku poklesu počtu zadržaných nelegálnych migrantov na Slovensku, pretože práve spomedzi nich pochádzala väčšina žiadateľov o azyl v SR. Ďalším dôležitým faktorom, ktorý ovplyvnil počet žiadostí o azyl v SR, bolo stále striktniešie uplatňovanie Dublinského nariadenia³⁰ so systémom Eurodac³¹. Môžeme konštatovať, že vstup SR do EÚ, resp. do schengenského priestoru, bol sprevádzaný výrazným znižovaním počtu žiadateľov o azyl.

2.4 Emigrácia

Neexistujú hodnoverné údaje o tom, koľko Slovákov žije v zahraničí³², ale prevažnú časť emigrácie Slovákov predstavuje bezpochyby migrácia za prácou. Od vstupu SR do EÚ dynamika pracovnej migrácie poľavila. Pracovná migrácia kulminovala v roku 2008, v roku 2009 sa tisíce migrantov kvôli kríze vrátili domov. Slováci najviac migrujú za prácou do Českej republiky, Spojeného kráľovstva a Írska, ale aj susedných krajín – Maďarska, Rakúska a do Nemecka.

Je dôležité zaoberať sa nielen imigráciou, ale aj emigráciou. Pracovná migrácia síce pomáha znižovať štatistiky nezamestnanosti, navyše podľa odhadov expertov môže na Slovensko vďaka emigrantom každoročne prúdiť až 10 mld. eur vo forme remitencií. Ďalším pozitívom emigrácie môže byť aj to, čo mladí Slováci vnímajú ako „školu života“, teda možnosť získať skúsenosti a zvýšiť si kvalifikáciu³³. S tým ale súvisí jedno z najväznejších rizík, ktoré podľa nášho názoru hrozí, a to je tzv. odliv mozgov. Pretože naši emigranti často pracujú na pozíciách, ktoré nezodpovedajú ich vzdelaniu (dôvod je, že sú na nich lepšie finančne ohodnotení, ako keby pracovali doma na pozíciách zodpovedajúcich ich kvalifikácii, ale aj to, že doma majú problém nájsť

³⁰ V zmysle Dublinského nariadenia mala osoba, ktorá požiadala o azyl v SR, už len malú šancu neskôr získať azyl v inom členskom štáte EÚ. Dublinské nariadenie totiž určuje, ktorá krajina je „zodpovedná“ za žiadateľa o azyl (zvyčajne je to členský štát Únie, prekročením hraníc ktorého azylant vstúpil na územie EÚ).

³¹ Systém Eurodac slúži na zhromažďovanie odtlačkov prstov žiadateľov o azyl a tým pomáha určiť členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl.

³² Podľa jedného z odhadov, ktorý pochádzal z prostredia ministerstva práce ich v roku 2009 bolo 230000 – 240000. (EurActive, 2009)

³³ Väčšina deklaruje záujem vrátiť sa po určitom čase, keď nazbierajú skúsenosti a získajú finančné prostriedky, späť domov. Preto je potrebné venovať pozornosť aj prijatiu návratovej stratégie.

akékoľvek zamestnanie); odborníci tiež varujú, že vážnym problémom pre našu spoločnosť by sa mohol stať odchod zdravotníckeho personálu. (EurActive, 2009)

Záver

Analýzou migračných tokov ako aj širších súvislostí celospoločenského vývoja sme identifikovali niekoľko oblastí, ktorým by mala byť na Slovensku v súvislosti s migráciou venovaná zvýšená pozornosť – okrem „tradičných“ oblastí, ako napr. boj s nelegálnou migráciou, priťahuje čoraz viac záujmu potreba „prilákať“ kvalifikovanú pracovnú silu zo zahraničia a tiež snaha riešiť neželaný odchod kvalifikovanej pracovnej sily zo Slovenska do zahraničia.

Na základe analýzy kľúčových dokumentov migračnej politiky SR môžeme konštatovať, že základné problémy súvisiace s migráciou pozornosti ich tvorcov neušli, takže existuje aspoň „politické povedomie“ o týchto oblastiach, na ktorom je možné stavať vyvíjanie efektívnych nástrojov, ktoré pomôžu naplniť ciele vytýčené v migračnej oblasti prostredníctvom strategických dokumentov. Tiež oceňujeme, že v súčasnosti už o otázkach spojených s migráciou na Slovensku existuje pomerne čulá odborná diskusia, ktorú tvorcovia politik neignorujú, naopak, je pre nich inšpiráciou, čo sa odrazilo aj pri tvorbe základného koncepčného dokumentu súčasnosti – *Migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020*.

Čo sa týka rámca manažmentu migrácie v SR, konštatujeme, že od vstupu SR do EÚ, resp. do schengenského priestoru je tento stále pre migračnú politiku SR určujúci, a to nielen pre pri uplatňovaní postupov, ale aj pre celkový vývoj situácie v oblasti medzinárodnej migrácie vo vzťahu k SR.

Literatúra:

- BARGEROVÁ, Z. – DIVINSKÝ, B. 2008. *Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik*. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008. ISBN 978-80-970012-4-7.
- BOLEČEKOVÁ, M. 2010. *Migračná politika*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2010, 127 s. ISBN 978-80-557-0044-1.
- ČAJKA, P. 2012. Issues of an Ageing Population in European Union. In *Journal of Environmental Science and Engineering B*, David Publishing Company

- located at 9460 Telstar Ave Suite 5, EL Monte, CA 91731, USA. Volume 1, Number 8, August 2012 (Serial Number 8), p. 966-970, ISSN 2162-5271.
- DIVINSKÝ, B. 2009. *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004-2008)*. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. ISBN 978-80-970274-2-1.
- DOMONKOS, T. 2010. Prístup k politike ekonomickej migrácie v SR. In DOMONKOS, T. – PÁLENÍK, M. – RADVANSKÝ, M. *Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v Slovenskej republike*. Bratislava: Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, 2011. ISBN 978-80-970307-6-6.
- EurActive. 2008. *Slovenské mozgy odchádzajú. Chceme ich späť?* 22. 05. 2008. Dostupné na internete: <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/clanok/slovenske-mozgy-odchadzaju-cheme-ich-spat>
- EurActive. 2009. *Slovak labour migration: Discrete and skilled*. 19 October 2009. Dostupné na internete: <http://www.euractiv.com/enlargement/slovak-labour-migration-discrete-news-222822>.
- GULIČOVÁ, M. G. – BARGEROVÁ, Z. 2008. *Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike*. Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť. Bratislava: Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, 2008.
- IOM Glossary on Migration, 2004. *Glossary on Migration. International Migration Law*. Geneva: International Organization for Migration, 2004. ISSN 1813-2278.
- JUHÁSZOVÁ, A. – KOLLÁR, A. 2013. Implications of the Demographic Changes in the Slovak Republic. In *Politické vedy*. [online]. Roč. 16, č. 4, 2013. ISSN 1335-2741, s. 106-119. Dostupné na internete: <http://www.politickevedy.fpvvmv.umb.sk/userfiles/file/4_2013/JUHASZOVA_KOLLAR.pdf>.
- Koncepčné zámery, 2011. *Koncepčné zámery migračnej politiky Slovenskej republiky na obdobie rokov 2011 – 2015 (aktualizácia Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky)*. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 67 z 2. februára 2011.
- Migračná politika...2020, 2011. *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020*. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011.
- MRLIANOVÁ, A. – ULRICHOVÁ, N. – ZOLLEROVÁ, M. 2011. *Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike*. Národná

štúdia pre Európsku migračnú sieť. Bratislava: Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, 2011. ISBN 978-80-89506-15-6.

Nové trendy..., 2011. MIHÁLY, G. – DIVINSKÝ, B. (eds.) *Nové trendy a prognóza pracovnej migrácie v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2050*. Bratislava: TREXIMA, 2011. ISBN 978-80-88711-03-2.

Ročenky ÚHCP. Ročenky za roky 2000-2013. Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?rocenky>.

Štatistiky Ministerstva vnútra. Azyl a migrácia. Štatistiky. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>.