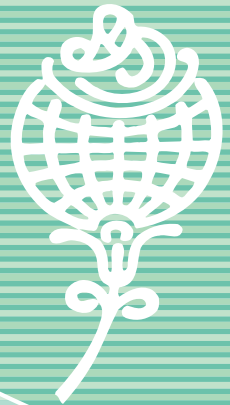


**Boris Divinský**  
**Zahraničná migrácia**  
**v Slovenskej republike**  
Stav, trendy, spoločenské  
súvislosti



Friedrich Ebert Stiftung e. V.,  
zastúpenie v Slovenskej republike

Maróthyho 6, 811 06 Bratislava  
Tel> 02/544 11 209,544 11 880  
Fax> 02/ 544 11 641  
[www.fes.sk](http://www.fes.sk)

Výskumné centrum  
Slovenskej spoločnosti  
pre zahraničnú politiku, n.o.

Hviezdoslavovo nám. 14, 811 02 Bratislava  
Tel> 02/ 544 33 151, 544 30 210  
Fax>02/ 544 33 161  
[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

ISBN 80-89149-04-9



9 788089 149049

Publikácia vznikla s podporou nadácie  
Friedrich Ebert Stiftung Bratislava

# **Zahraničná migrácia v Slovenskej republike**

**- stav, trendy, spoločenské súvislosti**

**RNDr. Boris Divinský**

Publikácia vznikla s podporou Friedrich Ebert Stiftung  
a Výskumného centra Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

**Bratislava 2005**

Recenzenti: PhDr. Alexander Duleba PhD.  
PhDr. Sylvia Porubánová

Kniha neprešla jazykovou úpravou.

Copyright: Friedrich Ebert Stiftung  
RNDr. Boris Divinský

Kniha vyšla s podporou Friedrich Ebert Stiftung,  
zastúpenie v Slovenskej republike,  
a Výskumného centra Slovenskej spoločnosti  
pre zahraničnú politiku, n.o.

ISBN 80-89149-04-9

# OBSAH

<b>PREDSLOV .....</b>	<b>7</b>
<b>POĎAKOVANIE AUTORA .....</b>	<b>9</b>
<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>11</b>
1.1 EXPOZÍCIA PROBLÉMU .....	11
1.2 FILOZOFIA, CIELE A ŠTRUKTÚRA PRÁCE .....	13
1.3 METODOLOGICKÁ POZNÁMKA.....	14
<b>2. TEORETICKÉ ASPEKTY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE .....</b>	<b>17</b>
2.1 DEFINÍCIA A TYPOLOGIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE .....	17
2.2 PRÍČINY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE.....	20
2.3 DOPADY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE NA JEDNOTLIVCA A SPOLOČNOSŤ .....	24
2.3.1 DOPADY MIGRÁCIE NA HOSTITEĽSKÉ KRAJINY .....	25
2.3.2 DOPADY MIGRÁCIE NA KRAJINY PÔVODU.....	26
2.3.3 DOPADY MIGRÁCIE NA JEDNOTLIVCA.....	28
<b>3. MEDZINÁRODNÁ DIMENZIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE.....</b>	<b>31</b>
3.1 MIGRAČNÉ POHYBY VO SVETE .....	31
3.2 ATRIBÚTY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE V EURÓPE .....	37
<b>4. KVANTITATÍVNA A KVALITATÍVNA ANALÝZA SÚČASNEJ SITUÁCIE A VÝVOJOVÝCH TRENDOV ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE .....</b>	<b>45</b>
4.1 ZAHRANIČNÉ SŤAHOVANIE V SR.....	46
4.1.1 NÁČRT VÝVOJA V ZAHRANIČNOM SŤAHOVANÍ PO R. 1990 .....	46
4.1.2 EVIDENCIA VYSTAHOVANÝCH ZO SR – KARDINÁLNY PROBLÉM .....	51
4.2 NELEGÁLNA MIGRÁCIA .....	53

4.2.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ A PŮVOD MIGRANTOV.....	53
4.2.2 BOJ PROTI NELEGÁLNEJ MIGRÁCII A FENOMÉN PREVÁDZAČSTVA.....	57
4.3 PROBLEMATIKA AZYLU .....	61
4.3.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ A PŮVOD ŽIADATEĽOV O AZYL .....	61
4.3.2 VYBRANÉ ASPEKTY AZYLOVEJ PROBLEMATIKY V SR – REŠTRIKTÍVNA AZYLOVÁ POLITIKA?.....	65
4.4 CUDZINCI S POVOLENÍM NA POBYT .....	67
4.4.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ, PŮVOD A ŠTRUKTÚRA CUDZINCOV S POVOLENÝM POBYTOM.....	68
4.4.2 NIEKTORÉ PROBLÉMY CUDZINCOV S POVOLENÍM NA POBYT .....	71
4.5 MIGRÁCIA ZA PRÁCOU.....	72
4.6 CUDZINCI A ŠTÁTNE OBČIANSTVO SR .....	79
4.7 ZAHRANIČNÍ SLOVÁCI .....	81
4.8 ĎALŠIE KATEGÓRIE MIGRANTOV .....	84

## **5. VEREJNÁ MIENKA A POSTOJE OBYVATEĽOV SLOVENSKA K ZAHRANIČNÝM MIGRANTOM: XENOFÓBIA, DISKRIMINÁCIA, RASIZMUS?.....**

5.1 VÝVOJ VEREJNEJ MIENKY A POSTOJOV OBYVATEĽOV SR K ZAHRANIČNÝM MIGRANTOM V ZRKADLE PRIESKUMOV .....	87
5.2 PREJAVY XENOFÓBIE, DISKRIMINÁCIE A RASIZMU VOČI MIGRANTOM V PRAXI – OPATRENIA NA ICH REDUKCIU .....	96
5.3 PRÍČINY INTOLERANCIE VOČI MIGRANTOM V SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI .....	100

## **6. DOPADY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE NA SLOVENSKÚ SPOLOČNOSŤ .....**

6.1 DEMOGRAFICKÉ DOPADY MIGRÁCIE V SR.....	105
6.2 VZDELÁVACÍ SYSTÉM SR A MIGRANTI .....	106
6.3 ZDRAVOTNÝ STAV MIGRANTOV NA SLOVENSKU .....	109
6.4 SOCIÁLNO-PATOLOGICKÉ JAVY MEDZI MIGRANTMI V SR.....	113
6.5 DOPADY MIGRÁCIE NA ÚROVEŇ KRIMINALITY NA SLOVENSKU.....	114
6.6 KULTÚRNY A SPOLOČENSKÝ PRÍNOS MIGRANTOV PRE SLOVENSKÚ SPOLOČNOSŤ .....	117

## **7. PRÁVNE PREDPISY TÝKAJÚCE SA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE A ICH ÚČINKY V PRAXI .....**

121

7.1 PRÁVNE NORMY V OBLASTI ZAHRANIČNÉHO SŤAHOVANIA A EVIDENCIE POBYTU .....	121
7.2 NELEGÁLNA MIGRÁCIA .....	122
7.2.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY .....	122
7.2.2 SCHENGENSKÁ DOHODA A OCHRANA HRANÍC SR.....	124
7.3 PROBLEMATIKA AZYLU .....	127
7.3.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY .....	127
7.3.2 DUBLINSKÝ DOHOVOR A EURODAC .....	130
7.4. CUDZINECKÉ PRÁVO.....	132
7.4.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY .....	132
7.4.2 PRÁVA CUDZINCOV V KONTEXTE MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV A ÚSTAVY SR.....	135
7.5. PRÁVNE NORMY VIAŽUCE SA K ĎALŠÍM KATEGÓRIÁM MIGRANTOV .....	138
7.5.1 ŠTÁTNE OBČIANSTVO SR .....	138
7.5.2 ZAHRANIČNÍ SLOVÁCI .....	139
7.6 NÁČRT VYBRANÝCH ĎALŠÍCH PRÁVNÝCH PREDPISOV RELEVANTNÝCH PRE MIGRANTOV V SR.....	141

## **8. INŠTITUCIONÁLNE POZADIE STAROSTLIVOSTI**

<b>O MIGRANTOV</b> .....	143
8.1 ŠTÁTNA SPRÁVA .....	143
8.1.1 MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....	143
8.1.2 MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY .....	147
8.1.3 ĎALŠIE CENTRÁLNE ORGÁNY A INÉ INŠTITÚCIE.....	149
8.1.4 MIESTNA A REGIONÁLNA ŠTÁTNA SPRÁVA .....	151
8.2 MEDZINÁRODNÉ ORGANIZÁCIE.....	152
8.3 MIMOVLÁDNE A INÉ ORGANIZÁCIE .....	153
8.4 ZDRUŽENIA A ORGANIZÁCIE MIGRANTOV .....	160

## **9. MIGRAČNÁ A INTEGRAČNÁ POLITIKA ŠTÁTU** .....

9.1 PODSTATA A VÝZNAM USMERŇOVANIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE.....	165
9.2 VÝVOJ MANAŽMENTU MIGRÁCIE V EURÓPE V POSLEDNOM OBDOBÍ.....	169
9.3 MIGRAČNÁ POLITIKA SR – S ONESKORENÍM, ALE PREDSA .....	172
9.4 INTEGRAČNÁ POLITIKA SR – ZAČIATOK DLHEJ CESTY .....	176
9.5 POSTAVENIE CUDZINCOV V SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI NA ZÁKLADE DOTAZNÍKOVÉHO ZISŤOVANIA – INTEGRÁCIA, ALEBO SOCIÁLNA EXKLÚZIA? .....	179

<b>10. ZÁVER</b> .....	185
10.1 PROGNOZY VÝVOJA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE VO SVETE A NA SLOVENSKU .....	185
10.2 ZÁVEREČNÉ ZHRNUTIE .....	189
10.3 ODPORÚČANIA PRE PRAX .....	191
<b>ENGLISH SUMMARY</b> .....	195
<b>POUŽITÁ LITERATÚRA</b> .....	201
<b>GRAFICKÁ PRÍLOHA</b> .....	209



# PREDSLOV

Stáňovanie z jednej krajiny do druhej patrilo po stáročia k obvyklému spôsobu prežitia veľkého množstva ľudí. Existovali rôzne dôvody na to, aby sa ľudia priklonili k zmene domova – hľadanie životnej cesty, spoznávanie nových svetov, ale aj útek pred útlakom a represiami, vojnami a konfliktmi. V dnešnom globalizovanom svete sa migrácia stáva javom globálnym. Ako uvádza Boris Divinský vo svojej práci *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – stav, trendy, spoločenské súvislosti*, žilo na prelome druhého a tretieho tisícročia vo svete 175 miliónov migrantov, čo znamená, že by pomyselný štát tých, ktorí si z rôznych dôvodov zmenili domovskú krajinu, bol šiestym najľudnatejším na svete.

Problematika zahraničnej migrácie nepatrila doposiaľ k nosným témam spoločenskovedného výskumu na Slovensku. Bola vnímaná ako niečo okrajové, nedôležité, nezaujímavé. Nie je to prekvapujúce pre krajinu, ktorá dlho žila podľa zákonov uzavretej spoločnosti. Po desaťročiach izolácie, spôsobenej totalitným komunistickým režimom, slovenská spoločnosť prechádza procesom zásadnej transformácie, ktorý priam dramatickým spôsobom otvára krajinu vonkajšiemu svetu. Slovensko sa stáva súčasťou širších integračných skupení, usiluje sa o zaujatie aktívnej pozície vo svetovej politike. Tento nový status krajiny, ako aj dominantné trendy v medzinárodných vzťahoch vystavujú Slovensko novým výzvam. Jednou z nich je práve zahraničná migrácia a všetko, čo s ňou súvisí. Na začiatku 20. storočia bolo Slovensko ako chudobná krajina východiskovým bodom migračných vln smerom na bohatší Západ, predovšetkým do Severnej Ameriky. Tento fakt sa hlboko vryl do vedomia obyvateľov Slovenska a ovplyvňoval postoje Slovákov v otázke o migrácii. Nasledujúce emigračné vlny – povojnová v roku 1945, pofebruárová v roku 1948 a pookupačná v rokoch 1968 – 1969 – vnímanie Slovenska ako krajiny pôvodu veľkého množstva migrantov iba posilnili.

Dnes sa však Slovensko stáva cieľovou krajinou pre migrantov. Rastie počet občanov cudzích štátov, ktorí by sem radi prišli a zostali tu natrvalo. Boris Divinský vo svojej práci predkladá komplexnú analýzu problematiky zahraničnej migrácie na Slovensku a jej rozmanitých súvislostí – právnych, inštitucionálnych, ekonomických, bezpečnostných, demografických, zahraničnopolitických, socio-kultúrnych a pod. Venuje sa aktuálnym migračným trendom, azylovej politike, nelegálnej migrácii, problematike udeľovania štátneho občianstva, postojom obyvateľov SR voči cudzincom, dopadom zahraničnej migrácie na slovenskú spoločnosť, činnosti národných a medzinárodných organizácií zaoberajúcich sa migráciou.

V známom videoklipe UNHCR, vyzývajúcom ľudí na podporu utečencov, sa objavujú známe osobnosti, ktoré samé boli utečencami a významne ovplyvnili vývoj ľudstva – Albert Einstein, Rudolf Nurejev, Henry Kissinger, Nadia

Comaneciová, Sigmund Freud. Zoznam významných svetových osobností, ktoré okúsili osud migrantov, by bol pochopiteľne oveľa dlhší. Ani my na Slovensku nemusíme chodiť pre príklady ďaleko. Dve symbolické postavy moderných slovenských dejín, dvaja muži, ktorí zasiahli do osudov Slovenska v minulom storočí – Milan Rastislav Štefánik a Alexander Dubček – časť svojho života strávili ako migranti (i keď motívy ich odchodu z materskej krajiny – u jedného do Francúzska, u druhého do sovietskeho Kirgizska – boli značne odlišné). Vedieť viac o tom, čo všetko prináša so sebou zahraničná migrácia, by dnes malo patriť do znalostnej výbavy každého aktívneho občana. Publikácia *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – stav, trendy, spoločenské súvislosti* je pri tom nenahraditeľnou pomôckou.

Grigorij Mesežnikov,  
prezident Inštitútu pre verejné otázky, Bratislava

# POĎAKOVANIE AUTORA

Na prvom mieste si považujem za česť poďakovať nadácii Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike a jej riaditeľovi p. Michaelovi Petrášovi, bez podpory ktorých by toto dielo nevzniklo. Oceňujem korektné a ústretové jednanie a najmä osobitnú trepezlivosť, ktorú mi prejavili, vďaka čomu som mohol publikáciu doviest' do úspešného konca.

Ďakujem tiež Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku za vytvorenie nevyhnutných formálnych podmienok k práci.

Ďalej moja hlboká vďaka patrí predovšetkým p. Bernardovi Priecelovi z Migračného úradu MV SR, pracovníkom Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Prezídia Policajného zboru, iných organizačných zložiek Ministerstva vnútra SR, Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstva zahraničných vecí SR, Ministerstva školstva SR, Ministerstva zdravotníctva SR a ďalším inštitúciám za poskytnutie relevantných štatistických a iných údajov a odborné konzultácie.

Nie menšia vďaka prináleží p. Márii Čiernej zo Zastupiteľského úradu UNHCR na Slovensku, zástupcom mimovládnych organizácií v Slovenskej republike ako Slovenská humanitná rada, Slovenský helsinský výbor, Človek v ohrození, Björnsonova spoločnosť, Spoločnosť ľudí dobrej vôle, Liga za ľudské práva a ďalším organizáciám tretieho sektora, ako aj združeniam migrantov za informácie o ich aktivitách a fundované názory na danú tému.

Osobitne som povďačný všetkým respondentom v rámci dotazníkového zisťovania zo strany štátnej sféry, medzinárodných organizácií, mimovládnych organizácií, akademickej komunity a médií, ktorí si našli čas na erudované a často rozsiahle odpovede na otázky dotazníka a takisto samotným migrantom, ktorí v tomto kontexte neraz prekonali svoju nedôveru.

Zároveň týmto vyjadrujem svoju úprimnú vďačnosť recenzentom publikácie p. Alexandrovi Dulebovi z Výskumného centra Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku a p. Sylvii Porubänovej zo Strediska pre štúdium práce a rodiny Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR za ich cenné rady a pripomienky k obsahu práce.

Za technickú asistenciu pri dokončovaní diela ďakujem p. Eve Pauditšovej a sl. Linde Irovej z Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského Bratislava.

Napokon moje poďakovanie patrí tiež mojej matke, ktorá ma počas práce na tomto diele všestranne podporovala.

Boris Divinský  
Bratislava, september 2005



# 1. ÚVOD

## 1.1 EXPOZÍCIA PROBLÉMU

Fenomén zahraničnej migrácie sa v súčasnosti zaraďuje svojimi politickými, ekonomickými, sociálnymi, kultúrnymi, populačnými, bezpečnostnými a inými dopadmi čoraz viac medzi globálne problémy ľudstva a je tak spoločensky vysoko aktuálnou témou. Od skončenia studenej vojny sa migranti pomerne dôrazne etablovali ako jeden z neprehliadnuteľných faktorov na medzinárodnej scéne. Súbor javov a procesov spojených so zahraničnou migráciou viac či menej konštantne, s väčšími či menšími regionálnymi špecifikami a s väčšou či menšou intenzitou figuruje vo verejnej diskusii, politických úvahách, ako aj v praktických krokoch aktérov domácej i zahraničnej politiky medzinárodného spoločenstva.

Každý rok milióny mužov a žien na Zemi opúšťajú svoje domovy a prekračujú hranice krajín v snahe nájsť väčší pocit istoty pre seba a svoje rodiny. Ľudia migrovali oddávna hľadajúc nové územia, prácu, prosperitu, bezpečnejšie prostredie, lepšiu klímu. I dnes je prevažná väčšina migrantov motivovaná túžbou po lepších ekonomických príležitostiach a vyššej životnej úrovni, avšak časť z nich je nútená odchádzať v dôsledku ozbrojených konfliktov, prenasledovania, hladomorov a chudoby, prírodných pohrôm a environmentálnej degradácie krajiny. Väčšina migračných tokov vo svete sa odohráva medzi susednými štátmi, ale rozvoj informačných technológií a dopravnej infraštruktúry má za následok postupné odbúravanie fyzických, finančných i psychologických bariér na ceste do vzdialenejších destinácií. Stále viac krajín je zasiahnutých migráciou; z vyše 200 suverénnych štátov sveta tvoria takmer všetky zdrojové, tranzitné alebo cieľové územia pre migrantov.

Na začiatku tretieho milénia tak už viac než 175 miliónov ľudí spadá do kategórie zahraničných migrantov<sup>1</sup> – konštituujujú pomyselný 6. najľudnatejší štát na svete – s kvalifikovaným odhadom nárastu ich stavu na štvrt' miliardy osôb v r. 2050. Podiel migrantov na celosvetovej populácii činí cca 3 %; každá 35. osoba planéty je migrant (IOM, 2003). Rozloženie migrujúcich osôb však nie je na svete rovnomerné. Ich koncentrácia je z pochopiteľných dôvodov najväčšia v (post-)industrializovaných krajinách, kde je migrantom každý jedenásty človek.

Kvantitatívny boom zahraničnej migrácie ale predstavuje len jeden aspekt otázky. Popri objeme medzinárodnej migrácie sa zvyšuje aj komplexita migračných tokov, signifikantne sa mení povaha migračných procesov, modifikuje

---

<sup>1</sup> Najnovšie extrapolácie Organizácie Spojených národov a Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM, 2005; UNO, 2004b) odhadujú počet medzinárodných migrantov na svete pre začiatok r. 2005 na 185 až 192 miliónov.

jú migračné smery a kanály, formulujú a transformujú prístupy, politiky a manažment migrácie, redefinujú imigračné a azylové systémy i príslušné právne normy, zväčšuje počet národných, ako aj nadnárodných inštitúcií zaoberajúcich sa zahraničnou migráciou. Táto sa tak stáva celospoločenskou agendou a civilizачnou výzvou 21. storočia.

Podstata zahraničnej migrácie, jej príčiny, dôsledky, formy, trendy, perspektívy atď. majú značne rôznorodý a interdisciplinárny charakter, keďže migrácia ako celok je vysoko komplikovaný fenomén – terminologicky i metodologicky, štruktúrne i geneticky, teritoriálne i chronologicky. V súčasnosti neexistuje integrálny prístup, veda, ktorej výhradným a jediným objektom pozornosti by bola len zahraničná migrácia. Jej prejavy sú naopak študované parciálne viacerými vedeckými disciplínami, a to najmä sociológiou, ekonómiou, geografiou, demografiou, psychológiou, ale marginálne tiež históriou, politológiou, etnológiou, kriminológiou, environmentalistikou a i.<sup>2</sup>

Pokiaľ prijmeme zjednodušenú definíciu zahraničnej migrácie ako pohyb osôb cez hranice štátov s úmyslom usadiť sa v druhej krajine na isté obdobie (viď podrobnejšie kapitolu 2), budeme konfrontovaní s heterogenitou migrácie reflektovanou v jej rozličných podobách, mechanizmoch pôsobenia, príčinách a konzekvenciách. Preto i migranti samotní sa diferencujú na viaceré často sa prekrývajúce kategórie, napr. na migrantov s oficiálnou zmenou trvalého bydliska, legálnych i nelegálnych migrantov za prácou, za štúdiom, nelegálnych migrantov všeobecne, cudzincov s povoleným pobytom, žiadateľov o azyl, azylantov, odídencov, presídencov, etnických migrantov, repatriantov, osoby s udeleným štátnym občianstvom a i.

Význam problematiky zahraničnej migrácie dnes na medzinárodnom poli demonštrujú aktivity celého radu vládnych, medzivládnych i mimovládnych organizácií alebo akademických inštitúcií, množstvo prijatých právnych noriem, odporúčaní, koncepcií, programov a iných dokumentov, ako aj veľký počet odborných prác, štúdií, pramenných materiálov a štatistík, ktoré sa tomuto fenoménu venujú. Hľadanie univerzálneho inštrumentária na zvládnutie otázok, ktoré so sebou zahraničná migrácia prináša, je evidentne neľahkou úlohou.

V uplynulej dekáde – v reakcii na rast počtu migrantov na svete a nutnosť operatívne riešiť vzniknuté problémové situácie – bolo zahraničnej migrácii vo svetovej literatúre venovaných viacero pozoruhodných diel definujúcich esenciálne teoretické koncepty, skúmajúcich právne pozadie a migračné politiky v individuálnych štátoch či ich zoskupeniach, ako aj hodnotiacich jej konkrétny priebeh v určitom regióne a období. Hoci predmetom tejto publikácie je len minimálne rozbor zahraničnej migrácie z celosvetového pohľadu, viacero tých-

---

<sup>2</sup> Tu by snáď bolo vhodné sformulovať určitú integrujúcu koncepciu, resp. vedeckú disciplínu spájajúcu pohľady jednotlivých vyššie uvedených odborov na zahraničnú migráciu. Popri už zavedených termínoch ako urbánne či populačné štúdie je analogicky jednou z alternatív pojem „migračné štúdie“.

to prác má generalizujúci ráz, a sú tak sčasti aplikovateľné pre požiadavky výskumu a praxe i v rámci SR. Z tohto dôvodu sa v predloženej publikácii na ne podľa potreby odvolávame.

## 1.2 FILOZOFIA, CIELE A ŠTRUKTÚRA PRÁCE

V Slovenskej republike je tematika zahraničnej migrácie – napriek jej rastúcej závažnosti – relatívne stále na periférii spoločenského dialógu. Zdá sa, že vývoj na úseku prijímania a implementácie zákonov, v inštitucionálnej rovine alebo praxi bol dosiaľ nezriedka podmienený len prístupovým procesom SR do Európskej únie a následnou hlbšou inkorporáciou krajiny do európskych štruktúr. Záujem médií o javy a procesy vzťahujúce sa k zahraničnej migrácii je zväčša naďalej nesystematický, povrchný a okrajový, informovanosť a orientácia občanov SR slabá, a tak premeny o. i. v akceptácii zahraničných migrantov slovenskou spoločnosťou či v znižovaní miery xenofóbie nastávajú len pomaly.

Pritom Slovenská republika sa stala 1. mája 2004 členskou krajinou Európskej únie a jednou zo špecifických oblastí, kde možno predpokladať v súvislosti s týmto faktom pomerne dynamický vývin, je zahraničná migrácia. K tomuto konštatovaniu nás vedú nielen historické paralely manifestujúce sa po predchádzajúcich vstupoch iných krajín do EÚ, súčasné či očakávané trendy migrácie vo svete i na kontinente, ale aj indikátory doterajšieho vývoja zahraničnej migrácie v SR s nečakanou kvantitatívnou akceleráciou niektorých jej zložiek v poslednom období.

Vo sfére výskumu a praxe nebola zatiaľ na Slovensku publikovaná práca, ktorá by sa metodologicky jednotne, komplexne a detailne zaoberala otázkami zahraničnej migrácie do krajiny.<sup>3</sup> Pritom taktó zamerané diela môžu popri odborných cieľoch výrazne napomáhať práve pri príprave praktických imigračných, azylových a integračných politík v širšom kontexte. Vzhľadom na naznačené okolnosti sa javí analýza stavu, trendov a významu zahraničnej migrácie na Slovensku a jej dopadov na spoločnosť, ktorú si táto publikácia kladie za kardinálny cieľ, ako vysoko aktuálna, meritórne vhodná a eliminujúca doterajšiu absenciu spracovania tejto témy vedeckou obcou. Aj preto má predkladaný text skôr deskriptívny, prehľadový charakter s množstvom empirických dát než teoretizujúci, normatívny či polemizujúci ráz.

Je našou úprimnou snahou, aby publikácia:

- predstavovala pilotný referenčný zdroj údajov pre relevantné skupiny odborníkov, ako aj širokú verejnosť;
- napomohla saturovať rastúcu potrebu teórie po informáciách, rozboroch, hodnoteniach a porovnaníach na tomto poli;

---

<sup>3</sup> Výnimku v tomto smere predstavuje nedávno vydané dielo autora tejto publikácie (Divinský, 2004a), ktoré hodnotí vývoj zahraničnej migrácie v SR do r. 2002 pre špecifické potreby Európskej komisie.

- slúžila požiadavkám praxe konfrontovať svoje parciálne skúsenosti a získať nové, širšie a logicky usporiadané poznatky;
- identifikovala problémové miesta v oblasti zahraničnej migrácie v SR a súvisiacimi navrhovanými odporúčaniami iniciovala tvorbu spoločenských, inštitucionálnych, právnych a iných opatrení na zlepšenie situácie;
- tvorila dobrú východiskovú základňu pre ďalšie viac či menej špecializované bádania v budúcnosti.

S prihliadnutím na uvedené ciele bolo rozhodnuté čitateľovi prezentovať nielen súčasný stav principiálnych komponentov zahraničnej migrácie v SR, ale aj ich trajektóriu vývoja v určitom časovom profile. Nasledujúci text tak skúma priebeh zahraničnej migrácie v krajine za dlhšie obdobie, miestami až od vzniku samostatnej Slovenskej republiky (v rámci možností a existencie údajov) po koniec r. 2004, príp. prvej polovice r. 2005.

So zreteľom na limitovaný rozsah publikácie nie je možné analyzovať zahraničnú migráciu v Slovenskej republike príliš podrobne. Možno skôr vyhodnotiť fundamentálne atribúty tohto fenoménu s dôrazom na niektoré vybrané témy ako napr. definícia kľúčových teoretických konceptov, náčrt medzinárodnej situácie, stav a vývojové trendy hlavných zložiek migrácie v SR, verejná mienka a postoje obyvateľov Slovenska k zahraničným migrantom, vplyvy zahraničnej migrácie na slovenskú spoločnosť, právne a inštitucionálne aspekty migrácie, rozbor pozitív i negatív štátnej migračnej a integračnej politiky.

Je na čitateľovi, aby posúdil, v akej miere boli postulované ciele splnené.

### 1.3 METODOLOGICKÁ POZNÁMKA

Zahranická migrácia per se nie je jednoducho definovateľná, exaktné meralná a už vôbec hodnoverne prognózovateľná. Všeobecne platí, že informácie týkajúce sa zahraničnej migrácie sú často nekompatibilné, neúplné, málo detailné a časovo sa oneskorujúce (OECD, 2005; Castles, 2000; Drbohlav, 1994), čo sťažuje medzinárodné porovnávanie, ale aj analýzy na národnej úrovni. Okrem toho pohyb osôb cez medzinárodné hranice, ktorý je reakciou na neustále sa meniace socio-ekonomické, politické a environmentálne faktory, je enormne nestabilný (UNO, 2005).

Aplikácia štandardizovaných definícií, pokiaľ ide o zahraničnú migráciu, je problematická dokonca aj na regionálnej úrovni. Ani susedné štáty zhromažďujúce a publikujúce údaje o migrácii nemusia nevyhnutne používať rovnaké kritériá na identifikáciu a klasifikáciu migrantov a diferencie v migračných štatistikách sú teda dôsledkom aj odlišných metodológií, migračných systémov a súborov právnych noriem v krajinách (IOM, 2005; OECD, 2004; UNO, 2002a; ILO, 2000).

Vo vnútroštátnom meradle kvalita a komplexita jestvujúcich (nielen štatistických) dát značne závisí na výskyte, dĺžke a intenzite zahraničnej migrácie v krajine, dobe sledovania a skúmania jednotlivých migračných komponentov, spôsobe zberu, triedenia, spracovania, evidencie a prezentácie prvotných údajov, spoločenskom



tlaku po informáciách o migrácii, spolupráci zainteresovaných, často charakterom rozdielnych inštitúcií zaoberajúcich sa migračnou tematikou a pod.

V krajinách strednej a východnej Európy (s výnimkou Poľska a Českej republiky) sú systémy sústreďujúce poznatky o imigrantoch, ako aj odborný výskum otázok zahraničnej migrácie stále viac-menej len v počiatočnej fáze vývoja. Pritom nedostatok štruktúrovaných dát, ich fundovaných interpretácií, adekvátnych metodologických nástrojov a patričných prístupov môže mať za následok v lepšom prípade nekompletné, v horšom príliš subjektívne alebo špekulatívne výstupy.

Osobitne v Slovenskej republike sa situácia v tomto smere mení len pomaly. Kompetentné inštitúcie nezachytili včas prudký nápor imigrantov do krajiny. Preto informácie o nich sú produkované len v obmedzenom rozsahu, rôznej kvalite a málo kompatibilnej forme signifikantne sa líšia nielen rezortne, ale aj vnútrorezortne a postrádajú integráciu do širšieho kontextu. Určitý prelom v chápaní dôležitosti existencie solídnych migračných údajov je síce badaateľný od r. 2004, kedy v spojitosti s požiadavkami kladenými orgánmi Európskej únie (o. i. Eurostatom) vyvstala potreba podstatne zvýšiť úroveň a šírku východiskových dát o zahraničnej migrácii na Slovensku, avšak reálny stav je ešte ďaleko od optima.

V predloženej publikácii sme tak boli sčasti limitovaní uvedenými skutočnosťami a zároveň nútení využiť všetky možné domáce i zahraničné zdroje údajov. Tieto tvorili napr.:

- a) štatistické a iné oficiálne poskytované dáta relevantných, predovšetkým štátnych organizácií (Štatistický úrad SR, príslušné zložky Ministerstva vnútra SR, ďalšie centrálné inštitúcie) v tlačenej alebo elektronickej forme;
- b) kvantitatívne i kvalitatívne interné informácie štátnych, mimovládnych a medzinárodných organizácií pôsobiach na Slovensku získané v písomnej či ústnej forme;
- c) pramenné materiály, príspevky, štúdie, správy a hodnotenia, ktorých autormi sú experti z rôznych oblastí vedeckého spektra v SR, orientovaní (aj keď iba čiastočne) na problematiku zahraničnej migrácie;
- d) súvisiace právne predpisy, koncepčné materiály a iné dokumenty;
- e) štúdie a publikácie o zahraničných krajinách a celosvetové či regionálne prehľady, uverejnené najmä významnými svetovými inštitúciami<sup>4</sup> a prominentnými bádateľmi vo sfére zahraničnej migrácie dostupné rovnako v tlačenej alebo elektronickej forme;
- f) dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v Slovenskej republike realizované autorom tejto publikácie v r. 2004 – 2005.

---

<sup>4</sup> Ako napr. Organizácia Spojených národov (UNO), Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky (ICMPD), Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD), Medzinárodná organizácia práce (ILO), Svetová banka (WB), Rada Európy (CoE), Eurostat a mnohé ďalšie.

V rámci tohto dotazníkového zisťovania boli oslovení reprezentanti štátnej správy, mimovládnych organizácií, medzinárodných organizácií, žurnalisti, experti, ako aj samotní migranti žijúci na území SR za účelom nadobudnutia doplňujúcich údajov, ale predovšetkým stanovísk, názorov, odporúčaní a odhadov vývoja niektorých javov a procesov vzťahujúcich sa k zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. Podarilo sa získať obmedzený počet odpovedí (vyše 30), v niektorých kapitolách bol však prínos týchto informácií veľmi cenný.

## 2. TEORETICKÉ ASPEKTY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE

### 2.1 DEFINÍCIA A TYPOLÓGIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE

Zjednodušene je **zahraničná migrácia** (*international migration*, väčšinou sa však v anglicky písanej odbornej literatúre používa len termín *migration*) definovaná ako druh priestorovej mobility obyvateľov, ktorej podstatou je pohyb osôb cez hranice štátov s úmyslom usadiť sa v druhej krajine na určité obdobie (Muus, 2001; cf. Eurostat, 2000b; Castles, 2000; UNO, 1998a; Bauböck, 1994 a i.). Zo slovenských autorov charakterizuje zahraničnú migráciu obdobne Jurčová (2005) ako takú migráciu, pri ktorej sa prekračujú hranice štátu. Medzinárodná organizácia pre migráciu sformulovala pregnantnejšiu definíciu: „Zahraničná migrácia je pohyb osoby alebo skupiny osôb z jednej geografickej jednotky do druhej cez administratívnu či politickú hranicu s cieľom usadiť sa definitívne alebo prechodne na mieste inom ako je miesto pôvodu osoby“ (IOM, 2003; cf. IOM, 2005).

Organizácia Spojených národov nepovažuje za migráciu tie formy priestorovej mobility, ktoré sú dočasné – rekreáciu, turistiku, služobnú cestu, náboženskú púť, ale ani misiu v diplomatickom zbore či ozbrojených silách, kočovníctvo a pod. (UNO, 1998b). Kritériom pri začleňovaní do migračných pohybov je zväčša doba pobytu jedinca v zahraničí alebo jeho právny status. **Zahraničným migrantom** (emigrantom, imigrantom – podľa smeru pohybu<sup>5</sup>; cudzincom – podľa miesta pôvodu) je tak osoba, ktorá mení krajinu svojho trvalého, príp. obvyklého pobytu (OECD, 2004). OSN doporučuje ako hranicu pre zaradenie do migrácie pobyt v dĺžke minimálne 3, resp. 12 mesiacov v prijímajúcej krajine, hoci väčšina rozvojových i rozvinutých štátov je z hľadiska akceptovania dĺžky a viazanosti pohybu migranta oveľa liberálnejšia.

Pokiaľ ide o **typy zahraničnej migrácie**, OSN (1998b) rozlišuje dve fundamentálne kategórie na základe *dĺžky pobytu migranta* v hostiteľskej krajine – dlhodobú (od 12 mesiacov viac) a krátkodobú migráciu (3 až 11 mesiacov). O niečo širší záber má a frekventovanejšia je však typológia Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM, 1998; cf. ILO, 2004), diferencujúca tri hlavné typy migrácie – tradičnú permanentnú migráciu (t. j. emigráciu), dlhodobú a krátkodobú migráciu.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Analogicky sa krajiny pôvodu migrantov označujú aj ako emigračné, zdrojové, vysielajúce či domovské a krajiny cieľové ako imigračné, prijímajúce či hostiteľské.

<sup>6</sup> Je možné sa stretnúť aj s ďalšou, menej korektnou typológiou zahraničnej migrácie, ktorá obsahuje ešte viac kategórií: permanentnú, dlhodobú, krátkodobú, sezónnu migráciu (1 – 3 mesiace), migráciu na smeny (do 30 dní) a dennú dochádzku za prácou – pendlerstvo (Eurostat, 2001).

Ďalším kritériom pre členenie zahraničnej migrácie môže byť *motivácia migranta k migrácii* – jeho dobrovoľné, či nanútené rozhodnutie opustiť domovskú krajinu (IOM et UNO, 2000; cf. Boswell, 2002). Podľa toho sa rozoznáva migrácia dobrovoľná (*voluntary*) a migrácia vynútená okolnosťami (*forced*). Predstaviteľmi prvej kategórie sú napr. osoby sťahujúce sa do zahraničia za účelom zamestnania, štúdia, zjednotenia rodiny. Sem patria aj tzv. dobrovoľné návraty (*voluntary returns*), t. j. osoby dobrovoľne participujúce na repatriácii. Naopak nedobrovoľní migranti opúšťajú krajinu pôvodu preto, aby sa vyhli napr. perzekúcii, diskriminácii, ozbrojeným konfliktom a vojnám, živelným katastrofám, environmentálnej degradácii alebo inej situácii ohrozujúcej ich životy, zdravie, spôsob života či slobodu.

*Pracovná migrácia* má vysoko komplexnú povahu (Salt, 2005b; Lipková – Porubský, 2003; Martin, 2001). V rámci nej existujú rôzne kategórie migrantov, odlišujúce sa kvalifikáciou, dĺžkou pobytu a právnym štatútom. Ekonomickí migranti sa zaoberajú rozličnými ekonomickými aktivitami; od nízko-kvalifikovaných prác po vysoko sofistikované odbory. Vo väčšine cieľových krajín sú legálnym pracovným migrantom udeľované pracovné povolenia len pre určité obdobie, avšak v niektorých prípadoch (hlavne v Európe) ak sa povolenie na prácu vydáva opakovane, migrant má veľkú šancu získať povolenie na pobyt na neurčitú dobu, príp. následne žiadať o naturalizáciu.

Medzinárodné aj vnútroštátne právne normy viac-menej presne špecifikujú podmienky, za ktorých sú imigrantské krajiny povinné akceptovať migráciu blízkych členov rodiny za už usadeným cudzincom a udeliť im trvalé bydlisko (IOM, 2004a; IOM et UNO, 2000). Tento proces sa nazýva *zjednocovanie rodín* (*family reunification*), konštituuje druhý fundamentálny subtyp dobrovoľnej migrácie a je často logickým následkom pracovnej migrácie. Takmer identický mechanizmus sa uplatňuje vtedy, keď dochádza k manželským vzťahom medzi obyvateľom prijímajúcej krajiny a cudzincom.

Pokiaľ ide o nedobrovoľnú migráciu, stále veľký podiel zahraničných migrantov je nútený opúšťať svoju domovskú krajinu z už vyššie spomínaných dôvodov a hľadať útočisko v zahraničí. Tak sú generované početné skupiny osôb, ktoré sa diferencujú na *žadateľov o azyl*, *utečencov* (*azylantov*), *odídencov*, *presídlencov*, *etnických migrantov*, *ekologických migrantov* a i. (podrobnejšie definície poskytuje napr. IOM, 2005; Jurčová, 2005; UNO, 2004a; IOM, 2002; Castles, 2000; Salt, 1998; Bauböck, 1994; Appleyard, 1991; resp. nasledujúce kapitoly tejto publikácie).

Často používaným kritériom pre klasifikáciu migrantov je *zákonnosť ich pobytu či tranzitu*. Na základe tohto administratívno-právneho kritéria tak možno identifikovať migrantov legálnych, zdržujúcich sa na území hostiteľskej krajiny v súlade s miestne platnými zákonmi, ako aj s platnými dokumentmi, a migrantov nelegálnych (*irregular, undocumented, illegal*).<sup>7</sup> Títo sú charakte-

<sup>7</sup> V cudzojazyčnej odbornej literatúre a praxi organizácií v zahraničí je snaha vyhýbať sa používaniu termínu „illegal“, s ktorým sa zvyčajne spája negatívne znejúca konotácia (napr. v kontexte s kriminalitou).

Tabuľka 1. Klasifikácia subjektov cezhraničnej mobility podľa OSN

<b>Osoby nespádajúce pod zahraničnú migráciu</b>	<b>Zahranční migranti</b>
Cezhraniční pracovníci	Cudzinci za účelom vzdelávania a školenia: – zahraniční študenti – zahraniční praktikanti
Tranzitní cudzinci	Cudzinci za účelom práce: – migrační pracovníci – dočasní, sezónni, projektoví, zmluvní – medzinárodní úradníci
Návštevníci: – turisti (viacdňoví návštěvníci) – dovolenka, rekreácia, návšteva príbuzných a rodiny, liečenie, púť – účastníci zájazdu (jednodňoví návštěvníci) – obchodní cestující (služobné cesty a profesionálne aktivity)	Migranti v súvislosti s vytváraním a zjednocovaním rodiny
Zahranční diplomatický personál: – diplomatické a konzulární zamestnanci – rodinní příslušníci a zamestnanci z domovských krajín	Migranti s právom voľného pobytu, práce a pohybu na základe osobitných medzištátnych dohôd
Zahranční vojenský personál: – samotný vojenský personál – rodinní příslušníci a zamestnanci z domovských krajín	Cudzinci s povoleným pobytom: – za účelom zamestnania – kvôli rodinným väzkom – kvôli etnickým, historickým a iným vzťahom s prijímajúcou krajinou – podnikatelia a investori – zahraniční dôchodcovia
Kočovníci	Migranti z humanitárnych dôvodov: – utečenci (azylanti) – žiadatelia o azyl – osoby, ktorým je poskytnuté dočasné útočisko – osoby prijaté z iných humanitárnych dôvodov
	Tolerované osoby Repatrianti Deportované osoby

Zdroj: UNO, 1998b

rizovaní ako osoby zdržiavajúce sa v zahraničí alebo premiestňujúce sa na nové miesto pobytu v zahraničí bez platného povolenia, s falošnými či žiadnymi dokumentmi, v rozpore s medzinárodnými dohodami a národnými zákonmi (IOM, 2003; OECD, 2000b).

Detailnejšiu kategorizáciu zahraničných migrantov v rámci širšej schémy ponúka Organizácia Spojených národov (1998b) v tabuľke 1 (na str. 19).

Všeobecne uznávaným faktom však je, že v mnohých prípadoch sú hranice medzi jednotlivými kategóriami migrantov veľmi vágne. V realite dochádza nielen k problematickému rozlišovaniu, ale i vzájomnému prelínaniu sa skupín migrantov v čase a priestore. Z tohto dôvodu je potrebné si uvedomiť, že akákoľvek typológia zahraničnej migrácie a zahraničných migrantov je viacmenej orientačná a interpretačne značne citlivá...

## 2.2 PRÍČINY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE

V súčasnosti neexistuje na svete jedna koherentná a syntetizujúca teória (model, konceptuálny rámec) vysvetľujúca ucelene príčiny migračných pohybov, resp. motivácie konania vedúceho k migrácii ľudí (cf. IOM, 2003; Kotvanová – Szép, 2002; Drbohlav, 1999; Skeldon, 1997; Massey et al., 1993). Je to tak predovšetkým kvôli komplexnosti povahy migrácie. Skôr sa používa široká paleta rôznych parciálnych, do istej miery vždy limitujúcich teórií a prístupov, príp. kombinácia výkladov závisiacich na rôznych externých faktoroch (okolnostiach, regiónoch, formách migrácie, kategóriách migrantov a pod.).

Teórie migrácie sa de facto pokúšajú objasniť, prečo ľudia migrujú. Priznáva sa síce, že možnosť získať zamestnanie a finančné pohnútky vedú primárne k spusteniu migrácie, avšak nie výlučne (DB, 2003). Rodinné či iné vzťahy, ozbrojené konflikty a ďalšie činitele sú často nemenej dôležité. Základné, veľmi zjednodušené členenie by preto mohlo obsahovať ekonomické a neekonomické pohľady, ktoré je však potrebné vždy vzťahovať k individuálnym, skupinovým alebo hromadným subjektom migrácie. Podľa Faista (2000) i Boswellovej (2002) možno definovať tri úrovne analýz motívov zahraničnej migrácie vo svete, inkorporujúc kľúčové teórie migrácie do jedného konzistentného metodologického celku (cf. Eurostat, 2000b; Massey et al., 1998; UNO, 1998a; Appleyard et al., 1989) – tabuľka 2.

Jednou z najznámejších teórií migrácie je **makroekonomická neoklasická teória** založená na nerovnováhe medzi regionálnymi trhmi práce a chápaná migrantov ako „dodávateľov“ práce (Hicks, 1963; cf. Krieger, 2004). Považuje rozdiely v mzdách, resp. v dopyte a ponuke práce v imigračných a emigračných krajinách za kardinálny faktor determinujúci rozhodnutie migrovať. Disparity v mzdách, merané najčastejšie ako rozdiely v kúpnej sile obyvateľov, tak spôsobujú reálnu migráciu. Tok práce (ľudský kapitál) z ekonomicky chudobnejších krajín je kompenzovaný spätným tokom kapitálu z ekonomicky vyvinutejších štátov. Politika štátnych intervencií ovplyv-

Tabuľka 2. Základné úrovne analýz príčin zahraničnej migrácie

Mikroúroveň	Mezoúroveň	Makroúroveň
jedinec a jeho hodnoty, želania a očakávania	komunity a sociálne siete	celospoločenské národné, regionálne a lokálne faktory
<i>individuálne hodnoty a očakávania</i> – skvalitnenie a zabezpečenie prežitia, majetku, postavenia, životného štýlu, podpory, nezávislosti, vzťahov a morálky	<i>sociálne väzby</i> – rodina, domácnosť, priatelia, sprostredkovatelia  <i>symbolické väzby</i> – príbuzenské, etnické, národnostné, politické a náboženské organizácie a komunity	<i>ekonomika</i> – rozdiely v príjmoch; – rozdiely v miere zamestnanosti  <i>politika</i> – oficiálne usmerňovanie a manažment mobility; – politické represie, etnické, národnostné a náboženské konflikty  <i>kultúrne zázemie</i> – prevládajúce normy a tradície  <i>populačné faktory</i> – populačný rast  <i>ekológia</i> – dostupnosť ornej pôdy, vody; – technologická úroveň

Zdroj: upravené podľa Faista, 2000

ňuje migráciu regulovaním pracovného trhu v krajinách pôvodu i cieľových krajinách.

Ostatné makroekonomické teórie spochybňujú model racionálneho správania a tvrdia, že medzinárodná migrácia je vyvolaná inými faktormi. Napr. **teória duálneho pracovného trhu** (Russell, 1995; cf. IOM et UNO, 2000) vychádza z chronického vnútorného dopytu po nízkokvalifikovaných pracovných silách v moderných industriálnych spoločnostiach. V ich ekonomikách tak v podstate vznikajú dva osobitné trhy práce. Ak je v krajine určitý dopyt po nekvalifikovaných pracovných príležitostiach, zamestnávanie domácich pracovníkov by viedlo k plošnému nárastu miezd na celom trhu práce a zároveň k inflácii. Lacnejším riešením je preto otvorenie uvedeného segmentu pracovníkom zo zahraničia – migrantom, ktorí akceptujú nízke mzdy; sú totiž oveľa vyššie oproti zárobkom v krajine pôvodu.

**Teória svetového systému** je ďalším, už makrosociologickým prístupom zameriavajúcim sa na štruktúru trhu celého sveta (Wallerstein, 1974). Interpretuje formovanie mobilnej populácie v periférnych nekapitalistických spoločnostiach ako výsledok celosvetového prenikania kapitalistických ekonomických vzťahov. Zahraničná migrácia je generovaná vtedy, keď poľnohospodárska pôda, suroviny a práca v krajinách pôvodu vstupujú do celosvetového hospodárstva a tradičné lokálne systémy sú v dôsledku toho rozkladané. Toky z dominantných spoločností (kapitál, spotrebná kultúra alebo informácie) indukujú protitoky z menej rozvinutých spoločností – napr. pracovnú migráciu. Dopravné, informačné, kultúrne a ideologické prepojenia sprevádzajúce globalizáciu ďalej uľahčujú migračné toky v medzinárodnom meradle (cf. Šišková et al., 2001).

Aj niektoré iné socio-ekonomické teórie na makroúrovni kombinujú ekonomické a sociálne faktory. Historicky významnou migračnou teóriou je **gravitačná teória** (Dodd, 1950). Jej podstatou je spojitosť medzi migráciou a vzdialenosťou, resp. počtom obyvateľov: čím je vzdialenosť medzi dvoma regiónmi väčšia, tým je menšia intenzita migrácie; na druhej strane migrácia je priamo úmerná veľkosti relevantných populácií. **Teória humánnej ekológie** (Hauser – Duncan, 1959) je vybudovaná na koncepte ekologického komplexu, pozostávajúceho zo štyroch elementov – obyvateľstva, prostredia, technológie a organizácie. Fundamentálnou ideou tejto teórie je téza, že migrácia je procesom, ktorý ustanovuje rovnováhu medzi veľkosťou a skladbou populácie a jej organizačnou štruktúrou. Nerovnováha je spôsobená najmä zmenami technológií a prostredia.

Na tejto úrovni sú dôležité tiež viaceré **inštitucionálne teórie** (napr. Massey et al., 1993; cf. Drbohlav, 1999). Podľa nich ak sa už na medzinárodnom poli spustí migrácia ľudí, vznikajú rozličné organizácie na uspokojovanie dopytu tvoreného veľkým objemom pracovnej sily z vysielajúcich krajín a obmedzeným počtom pracovných príležitostí a víz ponúkaných prijímajúcimi krajinami, t. j. pre napomáhanie pohybu migrantov. Tieto organizácie zahŕňajú množstvo legálnych i nelegálnych entít poskytujúcich dopravu, prácu, bývanie, právne a iné služby, čo prispieva o. i. k rozvoju inštitucionalizovaného čierneho trhu, ale aj humanitárnej pomoci.

Prístup vysvetľujúci príčiny migrácie na mezoúrovni je reprezentovaný **teóriou sietí** (Krieger, 2004; cf. IOM, 2003). Táto kladie dôraz na existenciu a pozíciu sociálnych sietí spájajúcich migrantov, bývalých migrantov, potenciálnych migrantov i „nemigrantov“ v oboch typoch krajín, vysielajúcich i hostiteľských. Sociálne a interpersonálne väzby sú tu založené na rodine, priateľstve, spoločných skúsenostiach komunity pochádzajúcej z jednej oblasti alebo štátu. Fungujúce sociálne siete zvyšujú tendenciu migrovať, keďže znižujú náklady na hľadanie práce či bývania, zvyšujú informovanosť, redukujú riziko pohybu, poskytujú finančné zdroje, napomáhajú integrácii v cieľovej krajine. Rozvoj týchto sietí je často uľahčený politikou vlád v prospech zjednocovania rodín a navyše takto formované siete migrantov sú relatívne menej citlivé na politické intervencie.



Na mikroúrovni je potrebné primárne uviesť **mikroekonomickú neoklasickú teóriu migrácie** (Sjastaad, 1962; cf. Eurostat, 2000b). Táto považuje migrantov za investorov do humánneho kapitálu, ale i konzumentov a producentov komodít pre domácnosť. Migrácia je teda investícia do ľudských zdrojov, ktorá sa vyznačuje nákladmi, ale prináša pre jedinca aj profit. Z dlhodobého hľadiska tak eventuálny migrant kalkuluje náklady a výnosy, očakávajúc pochopiteľne celkový zisk. Faktory, ktoré zvyšujú zisky z migrácie, ako aj individuálne, sociálne a technické činitele, ktoré zas znižujú náklady na ňu, majú za následok rastúcu migráciu.

Mikroekonomická neoklasická migračná teória bola v posledných rokoch doplnená koncepciou tzv. **novej ekonómie pracovnej migrácie** (Stark, 1991), ktorá sčasti spochybňuje jej individualistický charakter a vyzdvihuje viac pozíciu širšej rodiny (skupiny, kolektívu) v procese rozhodovania o migrácii. Podľa tohto prístupu migrantovi tiež ide popri maximalizácii zisku zo zahraničnej migrácie najmä o minimalizáciu rizika z nej. Migrácia slúži ako prostriedok nielen na vyrovnanie rozdielov v mzdách medzi emigračnými a imigračnými krajinami, ale aj na kompenzáciu neprítomnosti alebo zlyhávania určitých trhov v krajinách pôvodu.

Zo socio-ekonomických, resp. sociologických teórií aplikovaných na mikroúroveň je vhodné spomenúť napr. **teóriu užitočnosti miesta** (Wolpert, 1965) definujúcu migráciu ako formu individuálnej či skupinovej adaptácie na vnímané zmeny v prostredí. Miesto pôvodu a destinácia nadobúdajú význam len v rámci ich špecifickej percepcie jedincom; v procese rozhodovania migrant konfrontuje navzájom ich užitočnosť. Analogicky v **koncepte SEU** (*subjective expected utility*) jednotlivec selektuje z daného množstva alternatív tú, ktorá mu poskytne najvyšší úžitok (DeJong – Gardener, 1981). Rozhoduje sa najprv či zostať, alebo migrovať, ďalej vyberá viacero miest podľa vzdialenosti a napokon konkretizuje miesto migrácie. Do tejto kategórie možno zaradiť aj **teóriu relatívnej deprivácie** (Stark – Taylor, 1991). Jej podstata tkvie v rozdielnej výške príjmov rodiny či domácnosti, ktorej člen pracuje v zahraničí, a rodiny bez príjmov zo zahraničia. Nespokojnosť druhej rodiny vedie následne k vyslaniu jej člena za prácou do imigračnej krajiny. Týmto mechanizmom je deprivovaných čím ďalej tým viac rodín v krajine pôvodu a roztáča sa migračná špirála.

V súčasnosti jedným z najobľúbenejších, široko akceptovaných a používaných modelov, snažiacich sa identifikovať príčiny zahraničnej migrácie, je **teória push a pull faktorov** (Lee, 1972; cf. IOM, 1998; Eurostat, 2000b; CSIS, 2002). Je založená na téze, že migrácia je na jednej strane vyvolaná momentmi, ktoré vypudzujú, tlačia eventuálneho migranta z krajiny pôvodu; na druhej strane jestvuje celý súbor činiteľov, ktoré migranta priťahujú do cieľovej krajiny. Pod *push faktormi* sa chápu nepriaznivé ekonomické pomery, nízka životná úroveň, narušené životné prostredie, etnické problémy, násilné konflikty, politická diskriminácia, rastúca hustota populácie a i. v domovskej krajine. *Pull faktory* predstavujú vyššie mzdy, lepšie životné

podmienky, vyhliadky dobrého zamestnania, blízkosť zamýšľanej destinácie, dobré skúsenosti iných migrantov, väčšia individuálna a politická sloboda, bezpečnejšia situácia a i. v hostiteľskej krajine. Push faktory sa stávajú dôležitými vtedy, keď nevýhody v krajine pôvodu sú väčšie než nevýhody v prijímajúcej krajine. Naopak pull faktory sú relevantné v tom prípade, ak výhody v cieľovej krajine sú väčšie než výhody vo vysielajúcej krajine (DB, 2003). Finálne rozhodnutie jedinca či zostať, alebo odísť sa tak vysvetľuje ako výsledok porovnávania medzi rozličnými faktormi pôsobiacimi v krajine pôvodu i cieľa; vcelku sa však považujú za signifikantnejšie pull faktory.

Obmedzený rozsah publikácie nám nedovoľuje zaoberať sa aj ďalšími teóriami, pomenovať však ešte možno napr. teóriu závislosti, teóriu rozvoja v duálnej ekonomike, model stress–inertia, teóriu kumulatívnej nečinnosti, model Habit, teória need–hierarchy a i.

### **2.3 DOPADY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE NA JEDNOTLIVCA A SPOLOČNOSŤ**

Hodnotenie a interpretácia dopadov zahraničnej migrácie nie je jednoduchá úloha. Účinky migrácie sú jednak značne komplikované – zasahujú všetky sféry spoločenského života, jednak ich analýza býva do veľkej miery subjektívna (IOM et UNO, 2000; Russell, 1995; Appleyard et al., 1989). Aj preto vstupujú do tohto procesu rozličné kritériá. Napr. vplyvy zahraničnej migrácie môžu byť všeobecne diferencované podľa priestorového záberu (globálne, regionálne, národné, lokálne), intenzity (slabé, stredne silné, silné), komplexity (komplexné, parciálne), dĺžky pôsobenia (krátkodobé, strednodobé, dlhodobé), ale i na základe otázky, aký dosah má migrácia na jednotlivca, skupiny osôb a celú spoločnosť. Nemenej podstatný je aj pohľad, ako sa migračné efekty manifestujú v prijímajúcich a ako vo vysielajúcich krajinách.<sup>8</sup>

V princípe možno účinky zahraničnej migrácie členiť na *ekonomické, sociálne, politické, kultúrne, demografické, sídelné, psychologické, environmentálne a inštitucionálne*. V realite je však korektné posudzovať dopady migrácie v súhrne ich prejavov, synkreticky, na základe kombinácie uvedených hľadísk. Obvykle sa zvyknú porovnávať klady a zápory migrácie pre krajiny pôvodu a cieľové krajiny, príp. migranta samotného (ILO, 2004; Drbohlav, 1994).

---

<sup>8</sup> Zámerne pre zjednodušenie abstrahujeme od krajín tranzitných, kde možno účinky migrácie tiež pozorovať (IOM, 2003; Bauer – Haisken-DeNew – Schmidt, 2004). Zároveň je nutné upozorniť na skutočnosť, že dopady migrácie sú často faktormi stimulujúcimi (ďalšiu) migráciu.

### 2.3.1 DOPADY MIGRÁCIE NA HOSTITEĽSKÉ KRAJINY

Analýza ich rozsahu a charakteru naráža na ťažkosti zapríčinené množstvom vstupných parametrov – napr. počet imigrantov, ich vek, pohlavie, právny štatút, rozdielne mzdy migrantov, ich kvalifikácia, úroveň vzdelania, vzorce osídlenia a i. (OECD, 2000a). Pokiaľ ide o *ekonomické* dopady migrácie na cieľové krajiny, je nutné primárne spomenúť prínos pracujúcich migrantov (okrem ich podielu na rozvoji národného hospodárstva) ako komplementárnej, flexibilnej a produktívnej pracovnej sily, často zaplňujúcej väčšie či menšie medzery na pracovnom trhu týchto krajín a kompenzujúcej nižšiu geografickú a funkčnú mobilitu domácich pracujúcich. Zároveň imigranti zvyšujú dopyt po tovaroch a službách v danom štáte a tým produkciu, rozširuje sa trh (cf. IOM, 2005; DB, 2003; Glover et al., 2001; IOM et UNO, 2000). V prípade vysokokvalifikovaných prisťahovalcov (tzv. *brain gain*) odpadávajú tiež náklady na ich vzdelanie; prínos je jednoznačne pozitívny. Na druhej strane sa poukazuje na riziko zvýšenia miery nezamestnanosti vyplývajúce z existencie migrantov v hostiteľskej krajine, vytlačovanie domácej pracovnej sily z určitých pozícií alebo znižovanie miezd, potenciálnu závislosť hospodárstva na zahraničnej pracovnej sile a jeho štrukturálnu deformáciu, väčšie sociálne výdavky prijímajúceho štátu na imigrantov a ich rodiny.<sup>9</sup> Ak je citelňá časť zahraničných migrantov ekonomicky neaktívna – napr. utečenci, nezamestnaní migranti, rodinní príslušníci a iné skupiny – fiškálne dopady imigrácie na domácu ekonomiku môžu byť významné (ILO, 2004).

*Demografické* účinky imigrácie sú podľa súčasných poznatkov z dlhodobého hľadiska pomerne málo prínosné. Migrácia má priaznivý vplyv predovšetkým na okamžitú a strednodobú demografickú situáciu obyvateľstva cieľovej krajiny, pretože do nej migrujú najmä osoby v reprodukčnom a produktívnom veku (Haug – Compton – Courbage, 2002). Zvyšuje sa tak bezprostredne prírastok populácie, podiel mladých v obyvateľstve, obvykle i fertilita a znižuje mortalita, hlavne v prvých štádiách prítomnosti imigrantov v krajine, čo dokazuje vývoj vo viacerých rozvinutých štátoch. Dramaticky sa môže meniť tiež rasová, etnická a náboženská štruktúra obyvateľstva (Russell, 1995). Po určitom čase ale migranti preberajú demografické správanie autochtónnej populácie. Ak obyvateľstvo hostiteľskej krajiny starne, počet osôb v aktívnom veku klesá a nároky na dôchodkové systémy rastú, dlhodobo by bol potrebný pravidelný prílev enormného počtu imigrantov, aby sa eliminoval takýto negatívny vývoj (UNO, 2000). Z pohľadu *zdravotného* si väčší objem cudzincov len sporadicky vyžaduje zavedenie medicínskych opatrení proti šíreniu infekčných a iných prenosných chorôb (IOM et UNO, 2000).

<sup>9</sup> Viaceré reprezentatívne štúdie ako aj výskumy imigračných úradov však dokazujú, že neexistuje pozitívna korelácia medzi mierou nezamestnanosti a mierou imigrácie v krajine (cf. Visco, 2000). Zároveň skúsenosť veľkých imigračných krajín naznačuje, že migranti viac do sociálneho systému štátu prispievajú, než z neho odoberajú (IOM, 2005; Stalker, 2001). To potvrdzujú aj naše zistenia z prostredia komunít cudzincov na Slovensku (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

Masovejšia imigrácia výrazne mení spoločnosť prijímajúcej krajiny, jej *inštitúcie* a kultúru. Napr. vzniká potreba budovať inštitúcie pre registráciu, integráciu, podporu či vzdelávanie migrantov. Na jednej strane dochádza k procesu obohacovania *sociálnej a kultúrnej* diverzity, takže heterogénne populácie sa spolu viac-menej úspešne spájajú s množstvom kladných efektov. Avšak môžu sa vyskytovať aj sociálne konflikty, zvýšená kriminalita, vysoká miera xenofóbie, segregácia, rasizmus voči skupinám prisťahovalcov. To všetko môže mať v danej spoločnosti až *politické* dôsledky (vzostup nacionálnych až extrémistických strán) spojené s jej nestabilitou, a preto je legitímnou formuláciou aktívnej migračnej politiky (cf. UNO, 2004a; Castles, 2000). Zo *sídelného* hľadiska je účinok imigrácie na hustotu osídlenia a rozvoj infraštruktúry územia vysoko pozitívny, z urbanistického aspektu však často dochádza k degradácii obytných areálov (getá). Napokon vplyvy imigračných tokov na *životné prostredie* sú skôr nepriaznivé, táto otázka si však vyžaduje ešte hlbšie štúdium (Skeldon, 2004; Black, 1998).

### 2.3.2 DOPADY MIGRÁCIE NA KRAJINY PÔVDU

V prípade *ekonomických* efektov na emigračné krajiny je na prvom mieste pravdepodobne prílev príjmov z časti zárobkov, posielaných migrantmi domov (tzv. remitencie, *remittances*). Ich celková suma dosiahla v celosvetovom meradle r. 2003 viac než 115 miliárd US dolárov.<sup>10</sup> Výška remitencií môže byť u niektorých krajín nečakane vysoká, dokonca prevyšujúca celkový export štátu (Sørensen, 2004; OECD, 2000a; IOM et UNO, 2000). Tieto financie sú používané na dovoz tovaru a služieb, ako investície alebo kapitál, ukladané ako úspory v bankách, na vzdelanie detí migrantov a pod., čím sa podieľajú na ekonomickom rozvoji krajiny pôvodu.<sup>11</sup> Remitencie ale zvyšujú aj úroveň spotreby a závislosť krajiny na dovoze (Lipková – Porubský, 2003; UNO, 1998a). Migranti ďalej zakladajú nové a rozširujú existujúce obchodné spojenia medzi vysielajúcimi a prijímajúcimi krajinami. Zároveň emigrácia čiastočne uvoľňuje napätie na pracovnom trhu krajiny pôvodu, obzvlášť ak je miera nezamestnanosti na ňom privysoká. Emigranti získavajú relatívne dobre platené posty pre kvalifikované aj nekvalifikované pracovné sily, ktoré by inak mohli byť doma nezamestnané (UNO, 2004a). Na druhej strane ale únik pracovnej sily, predovšetkým vysokokvalifikovaných pracovníkov (*brain-drain*), zapríčiňuje v domovskej krajine ich nedostatok brzdiaci

<sup>10</sup> [http://migration.ucdavis.edu/,m/more.php?id=3108\\_0\\_5\\_0](http://migration.ucdavis.edu/,m/more.php?id=3108_0_5_0), Migration News, apríl 2005. Iné zdroje uvádzajú ich výšku medzi 100 až 126 mld. dolárov.

<sup>11</sup> Napr. remitencie poslané r. 2000 emigrantmi domov do Jordánska, Salvádu, Albánska, Haiti, Libanonu, Maroka, Jamajky, Eritrey, Lesotha, Nikaraguy, Jemenu, Bosny a Hercegoviny sa podieľali na tvorbe hrubého domáceho produktu materských krajín viac než 10 % (IOM, 2005; UNO, 2002b).

jej hospodársky rast.<sup>12</sup> Navyše predstavuje stratu rozsiahlych investícií do vzdelania a fiškálnych príjmov z daní. Ak sa však ekonomicky aktívni migranti vrátia, prinášajú so sebou vedomosti a skúsenosti výrazne zvyšujúce domácu produktivitu práce, technologickú a inovačnú úroveň ekonomiky (ILO, 2004; UNO, 1998a).

Z *demografického* hľadiska prichádzajú populácie krajín s prevažujúcou emigráciou o najcennejší ľudský kapitál, kohorty v reprodukčnom a produkčnom veku, mladé ekonomicky aktívne osoby. Pretože je však pre veľký počet zdrojových krajín typická silno rastúca populácia, uvedené negatívne dôsledky nie sú až také signifikantné (IOM et UNO, 2000).<sup>13</sup> V tomto kontexte je skôr kritickou okolnosťou náhly odchod nedobrovoľných migrantov kvôli ozbrojeným konfliktom a vojnám, živelným katastrofám a veľkoplošnej environmentálnej degradácii vedúci k depopulácii celých regiónov. Určitý problém však môže vyvolať aj opačne orientovaný pohyb, návrat migrantov do domovských krajín realizovaný neočakávane a vo veľkých počtoch (Russell, 1995). Čo sa týka pohlavnej štruktúry, u migrantov za prácou sú zväčša dominantným pohlavím muži, čo môže spôsobovať ich nedostatok a prebytok žien v predmetných oblastiach.

V *spoločenskej* sfére majú dopady emigrácie na vysielajúce krajiny tiež rôznorodý charakter. Sú to predovšetkým rodiny a lokálne komunity, ktoré sú zasiahnuté emigráciou svojich členov (UNO, 2004a; Papademetriou, 1998). Najmä neprítomnosť jedného z partnerov, resp. rodičov môže vyúsťovať do viacerých závažných následkov obzvlášť pre deti – napr. zvýšené psychické ťažkosti, prerušenie školskej dochádzky, väčšia inklinácia k rôznym sociálnopatologickým javom. Zhoršuje sa aj vzájomná komunikácia medzi odlúčenými partnermi a dochádza viac k rozpadom manželstiev (ILO, 2004). Na druhej strane emigrácia napomáha pri formovaní nových zväzkov a priateľstiev doma či v zahraničí. Z rodového aspektu osamotené ženy s rastom povinností nachádzajú väčšiu nezávislosť a sebaidentifikáciu. Migranti, ktorí sa vracajú späť domov, sa vyznačujú skúsenosťami z demokratického prostredia a väčšou názorovou toleranciou (IOM et UNO, 2000). Ďalším kladom je skutočnosť, že vďaka remitenciám posielaným zo zahraničia si môžu rodiny emigrantov dovoliť oveľa vyššiu úroveň zdravotnej starostlivosti a vzdelania detí. Vystahovalectvo súčasne ponúka priestor pre redukciu animozít, ktoré by inak mohli v krajine pôvodu prerásť vo vážne politické, etnické alebo náboženské konflikty. Preto často vlády emigračných krajín podporujú emigráciu vybraných etnických skupín a politických disidentov (Russell, 1995). Avšak zvýšená emigrácia a reemigrácia môže viesť aj k prejavom politickej nestability.

<sup>12</sup> Na ilustráciu možno uviesť, že v zahraničí pracuje až 75 % vysokoškolsky vzdelaných osôb z Jamajky, z Ghany je to 26 %, Iránu 25 %, Mexika 17 %, Filipín 10 % a pod. (Stalker, 2001).

<sup>13</sup> Skutočne, v období 1995 – 2000 tvorila miera migračného úbytku v rozvojových krajinách v súhrne (-)0,6 ‰, kým miera prirodzeného prírastku dosiahla až +16,7 ‰ (UNO, 2004a).

### 2.3.3 DOPADY MIGRÁCIE NA JEDNOTLIVCA

Niektoré prístupy skúmajú efekty zahraničnej migrácie osobitne aj na jednotlivca, t. j. faktického aktéra migračného pohybu (cf. ILO, 2004; Drbohlav, 1994). Okrem vyššie načrtnutých dôsledkov na makroúrovni tak zvlášť a detailne akcentujú napr. ekonomické vplyvy na mikroúrovni, individuálne psychologické účinky, kultúrne procesy spojené s integráciou migranta do spoločnosti, problém sociálnej exklúzie a diskriminácie atď. Uvedený pohľad bol sčasti prezentovaný i v predchádzajúcom texte a je tiež demonštrovaný v tabuľke 3, takže špeciálne už dopady zahraničnej migrácie na migranta ako individuum nekomentujeme.

Na záver tejto kapitoly možno uviesť, že je pomerne zložité korektne artikulovať, či sú vo všeobecnosti dopady zahraničnej migrácie na imigračné a emigračné krajiny viac kladné, alebo viac záporné. Medzinárodná organizácia pre migráciu sa napr. domnieva, že ak je migrácia efektívne manažovaná, môže prispieť k rastu a prosperite jednotlivcov, vysielajúcich i prijímajúcich krajín (IOM, 2004b). Vysoko fundovanú a obsažnú analýzu pozitív i negatív, nákladov i prínosov zahraničnej migrácie v globálnom kontexte s množstvom konkrétnych príkladov a údajov možno nájsť v najnovšej súhrnnej publikácii o migrácii vydanéj rovnako Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM, 2005). V diele sa konštatuje, že obavy bežných ľudí – ako napr. strata zamestnania či vyššie náklady na sociálne zabezpečenie v súvislosti s prísťahovalectvom alebo presvedčenie, že migrácia sa vymyká spod kontroly – sa nezakladajú na pravde. Migranti nie sú v princípe pre hostiteľské krajiny záťažou, ale prínosom pre ich ekonomiku, pričom neoberajú majoritnú populáciu o pracovné príležitosti. Publikácia však charakterizuje i záporné stránky zahraničnej migrácie.

Aj podľa názoru zastávaného inými medzinárodnými organizáciami a potvrdeného viacerými reprezentačnými štúdiami je **legálna migrácia pre imigračné, ako aj emigračné krajiny prínosom**, hoci nerovnomerne distribuovaným v celom spoločenskom spektre (cf. ILO, 2004; Drbohlav, 2004; Wets, 2004; UNFPA, 2002; Stalker, 2001; Glover et al., 2001; OECD, 2000a; Visco, 2000; UNO, 1998a; Appleyard et al., 1989). Naopak s nelegálnou alebo nedobrovoľnou migráciou sa spájajú atribúty, ktoré majú často negatívne dosahy nielen na migrantov samotných, ale viac-menej aj na krajiny, z ktorých odchádzajú, cez ktoré prechádzajú a do ktorých miera.

Tabuľka 3. Výhody a nevýhody emigrácie a imigrácie na rôznych úrovniach

Úroveň	Emigrácia		Imigrácia	
	Výhody	Nevýhody	Výhody	Nevýhody
Jednotlivec	výhodnejšie zamestnanie	prerušenie postupu v zamestnaní, strata miesta	služby umožňujúce zamestnanosť žien	konkurencia v práci, marginalizácia menej kvalifikovaných osôb
	väčšie príjmy	zlé obytné a pracovné podmienky	lacnejšie tovary a služby	nižšie miestne mzdy
	vzdelávanie, školenie, kvalifikácia	nekvalifikovaná práca, strata odbornosti (brain-waste)		preľudnenosť škôl
	kultúrna tolerancia	rasizmus, diskriminácia	bohatší kultúrny život, multikulturalizmus	neznáme jazyky a zvyky
Podniky	kontakty s novými ľuďmi	odlúčenie od rodiny, nepriaznivý vplyv na deti	nadobudnutie vedomostí o iných krajinách	
	skúsenosti a odbornosť navrátilcov	strata kvalifikovaných pracovníkov	lacnejšia, flexibilnejšia pracovná sila	menej stabilná pracovná sila
	výnosné zákazky pre náborových pracovníkov	nedostatok pracovníkov zvyšujúci mzdy	diverzifikovaná pracovná sila	čiasťočná závislosť na zahraničných pracovníkoch
	zákazky navyiac pre spoje a dopravné firmy		väčšie trhy a úspory z veľkovýroby	

Štát	zniženie populačného tlaku	strata mladších osôb	omladenie populácie	sociálne konflikty
	nižšia nezamestnanosť	nečakaný masový návrat	početnejšia populácia, nižšia inflácia	oneskorovanie technologickej modernizácie
	zasielanie peňazí domov v tvrdej mene (remitencie)	strata potenciálnej produkcie a príjmov z daní	vyšší HDP, kapitál zahraničných investorov	väčšie rozdiely v príjmoch
	vedomosti a odbornosť navrátilcov	brain-drain, obmedzenie výskumu a vývoja	brain-gain	náklady na integračné programy
	formovanie medzinárodných spoločenstiev	sociálna dezintegrácia a kultúra emigrácie	viac rozmanitých a činorodých obyvateľov	väčšia sociálna stratifikácia, geta imigrantov
	zväčšujúca sa sociálna nerovnosť	príjmy z daní mladších pracovníkov	náklady na sociálnu starostlivosť a dávky	

Zdroj: upravené podľa ILO, 2004



## 3. MEDZINÁRODNÁ DIMENZIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE

### 3.1 MIGRAČNÉ POHYBY VO SVETE

Migrácia je evolučný fenomén a prebiehala od samého počiatku existencie ľudskej civilizácie. V globálnom meradle sú veľké migračné toky evidentné približne od 16. storočia. Ak abstrahujeme od obchodu s otrokmi v 16. až 19. storočí, kedy bolo z Afriky nielen na americké trhy násilne transportovaných cca 15 – 20 miliónov černocho, medzi najdôležitejšie migračné vlny novoveku patrí *Veľká atlantická migrácia*. V období medzi r. 1820 a 1914 emigrovalo z Európy do Ameriky okolo 60 – 65 miliónov osôb (Martin, 2003; cf. 52 miliónov podľa UNO, 2004a). Práve od začiatku 20. storočia možno hovoriť o medzinárodnej migrácii sensu stricto, pretože zhruba vtedy začali národné štáty zavádzať systémy cestovných identifikačných dokladov či víz na regulovanie migračných pohybov cez ich hranice.

Po prvej svetovej vojne reštrikčné antiimigračné opatrenia USA 20. rokov a neskôr ekonomická depresia 30. rokov pribrzdili migračné toky z Európy do USA. Napriek tomu v zásade nedošlo ku kvalitatívnemu zvratu vo fundamentálnych smeroch zahraničnej migrácie na svete. Po krátkej prestávke počas druhej svetovej vojny sa zahraničná migrácia opäť rozvinula, ale migračné vzorce sa významne zmenili. Severná Amerika zostala naďalej v centre pozornosti migrantov celej planéty, avšak z Európy sa stal v druhej polovici 20. storočia tiež atraktívny imigračný región (cf. Manning, 2000).

Rozdelením sveta a zatahnutím železnej opony sa ekonomická migrácia z východu prakticky zastavila, na druhej strane sa generovali vlny politických utečencov (východná Európa, juhovýchodná Ázia, lokálne Afrika a i.). Dekolonizácia rozvojových krajín spustila z nich expanziu emigrantov. Ekonomicky vyspelejšie štáty najprv v západnej Európe, neskôr v Ázii (ropní producenti) regrutovali masovo na svoj pracovný trh pracovných migrantov. Sekundárnymi imigračnými oblasťami sa stali Japonsko spolu s niektorými „ázijskými tigromi“, Austrália s Novým Zélandom a Izrael.

Migračné toky sa však dynamizovali z rôznych príčin hlavne vo vnútri kontinentov. Ako bolo uvedené už v úvode tejto publikácie, najviac osôb migruje práve v regionálnom rámci jedného kontinentu – v krajinách bývalého Sovietskeho zväzu, subsaharskej Afrike, Európe, južnej a juhovýchodnej Ázii, na Blízkom východe, v Severnej Amerike. Napr. ázijské štatistiky vo sfére migrácie udávajú, že za obdobie 1975 – 1994 sotva 10 % migrantov pochádzajúcich z Ázie opustilo tento kontinent – s výnimkou čínskych migrantov (IOM, 2003).

V 70. a 80. rokoch priepastné ekonomické disparity, občianske vojny a genocídy iniciovali ďalšie vlny migrantov vo svete. V Latinskej Amerike a vý-

chodnej Ázii silneli toky ekonomických migrantov (smerujúcich najmä do USA, krajín Perzského zálivu, príp. Japonska), ale i utečencov v dôsledku násillia a z krajín s nestabilnými režimami. V Európe nastal po ropnej kríze v r. 1973 obrat – pracovná migrácia prestala byť podporovaná, a tak ekonomických migrantov čoraz viac suplovali prisťahovalci za účelom zjednotenia rodiny, žiadatelia o azyl či nelegálni migranti z Afriky a Ázie.

K výrazným masovým prejavom zahraničnej migrácie ale dochádza predovšetkým po r. 1989/1990, kedy po kolapse komunistického bloku citeľne vzrástli počty migrantov na celom svete. Milióny občanov bývalého Sovietskeho zväzu sa zrazu stali cudzincami bez toho, aby de facto migrovali – len vznikom nových nezávislých následníckych štátov. Do krajín západnej Európy začali prúdiť ekonomickí migranti z východnej Európy, masový charakter nadobudla etnická migrácia do Nemecka, pokračuje legálna i nelegálna migrácia za prácou na európsky kontinent z Afriky a Ázie. Analogicky ekonomickí migranti prichádzajú permanentne do USA a Kanady z Mexika<sup>14</sup> a iných amerických a ázijských (ale čiastočne i európskych) štátov. Zároveň pracovný trh bohatých krajín vyvážajúcich ropu v juhozápadnej aj juhovýchodnej Ázii závisí do veľkej miery na imigratoch z chudobnejších ázijských štátov.<sup>15</sup> Po skončení éry apartheidu sa tiež zvýšil tlak migrantov do Juhoafrickej republiky zo susedných krajín (odhady nelegálnych migrantov tu varujú medzi 2 až 10 miliónmi osôb); obdobným sekundárnym migračným regiónom v Latinskej Amerike je Argentína (viď mapa 1 v prílohe).

Konflikt v Perzskom zálive predchádzal ďalším krízam produkujúcim početné vlny utečencov z neurgických bodov endemického násillia – nacionalistickým vojnám na Balkáne, násilliu v Somálsku, genocíde v Rwande, občianskym vojnám v zakaukazských republikách bývalého ZSSR, konfliktu v Kosove, konfrontácii vo Východnom Timore, nepokojom v strednej a západnej Afrike, vojnám v Afganistane a Iraku, kríze v Sudáne a Čečensku atď. Stále častejšie sa vo svete vyskytujú tzv. environmentálni utečenci v dôsledku rozsiahlych prírodných pohrôm, hlavne sucha, neúrod či zemetrasení postihujúcich prevažne regióny Ázie a Afriky.

Ako vidieť, migračné pohyby vo svete prechádzajú v súčasnosti významnými kvantitatívnymi i kvalitatívnymi zmenami. Zvyšuje sa ich komplexita, modifikuje štruktúra a smery, zväčšuje sa rozsah migrácie – predovšetkým nelegálnej, vzrastá počet utečencov, objavujú sa nové atribúty zahraničnej migrácie. Imigračné krajiny transformujú, resp. sprísňujú imigračnú a azylóvu politiku za účelom regulácie zahraničnej migrácie. Migráciu najchudobnejších viac než dopĺňa migrácia stredných vrstiev až vysokokvalifikovaných jedincov. Ďalej sa zvyšuje zastúpenie žien; migranti z rurálnych a preľudnených

<sup>14</sup> Len počet nelegálnych pracovných migrantov v USA sa odhaduje až na 10,3 miliónov (z celkového počtu 35 mil. cudzincov v krajine), z toho väčšina sú Mexičania (Stalker, 2001).

<sup>15</sup> Napr. v Spojených arabských emirátoch tvoria cudzinci takmer 74 % z celkovej populácie, v Kuvajte 58 % (UNO, 2002b).

regiónov sú vytláčaní migrantmi z urbánnych a ekonomicky silnejších oblastí (IOM; 2005; Horáková, 2003; de Wenden, 2001).

Podľa Martinovej (2001) k aktuálnemu rozmachu medzinárodnej migrácie prispieva **sedem nasledovných trendov** (cf. Kotvanová – Szép, 2002):

- rastúca ekonomická integrácia a globalizácia;
- formulácia nových geopolitických záujmov;
- zmeny v demografických trendoch a v postavení pohlaví v spoločnosti;
- zvyšujúci sa transnacionalizmus – schopnosť migrantov žiť paralelne v dvoch alebo viacerých krajinách;
- rastúca úloha technologických inovácií;
- väčšia angažovanosť pašerákov a obchodníkov s ľuďmi, ako aj iných sprostredkovateľov;
- harmonizácia migračných politík regionálnymi a medzinárodnými mechanizmami.

Zdieľame názor, že uvedené trendy pôsobia synergicky, avšak podieľajú sa na formovaní jednotlivých druhov zahraničnej migrácie a individuálnych kategórií zahraničných migrantov rôznou intenzitou (cf. Collinson, 1999).

Všetky vyššie opísané skutočnosti sa zreteľne reflektovali v trajektórii vývoja zahraničnej migrácie a počte migrantov na svete a v jeho regiónoch, ako ilustruje tabuľka 4. Na začiatku tretieho tisícročia bolo na planéte 175 miliónov osôb klasifikovaných ako **zahraniční migranti** (UNO, 2004b; ILO, 2004; IOM, 2003). Ich podiel na celosvetovej populácii činí cca 3 %; každá cca 35. osoba planéty je migrant. Prírodzene, rozloženie migrujúcich osôb nie je na svete rovnomerné. Ich koncentrácia je z pochopiteľných príčin najväčšia v industrializovaných krajinách, kde je migrantom 1 osoba z 11. Najväčší počet migrantov žije v Európe (56 miliónov), Ázii (50 miliónov) a Severnej Amerike (41 miliónov).

V rokoch 1995 – 2000 prijali rozvinuté krajiny sveta ročne priemerne 2,3 milióna imigrantov z rozvojových krajín, t. j. 11,6 milióna v celom tomto období. Najväčší prírastok zahraničných migrantov dosiahla Severná Amerika, ktorá absorbovala 1,4 milióna osôb ročne, nasledovaná Európou; starý kontinent získaval v priemere 0,8 milióna migrantov ročne (UNO, 2002b). Hoci väčšina migrantov pochádza z rozvojových krajín, zahraničná migrácia nie je výlučne fenomén „Sever – Juh“. Signifikantné migračné toky sa odohrávajú tiež medzi rozvojovými krajinami navzájom – obzvlášť medzi ekonomicky slabšími a silnejšími krajinami, alebo v prípade utečencov zo zdrojových štátov do susedných krajín (tabuľka 5).

V relatívnych hodnotách rastie počet zahraničných migrantov o niečo rýchlejšie ako populácia Zeme; oproti r. 1975 sa ich počet viac než zdvojnásobil (ILO, 2004; IOM, 2003).

Tabuľka 4. Vývoj zahraničnej migrácie vo svete v rokoch 1960 – 2000

Región	Počet zahraničných migrantov (mil.)					Priemerná ročná miera rastu migrantov v dekáde (%)					Podiel migrantov na populácii regiónu (%)		Rozloženie migrantov podľa regiónov (%)	
	1960	1970	1980	1990	2000	1960 –1970	1971 –1980	1981 –1990	1991 –2000	1960	2000	1960	2000	
	Svet	75,9	81,5	99,8	154,0	174,9	0,7	2,0	4,3	1,3	2,5	2,9	100,0	100,0
Rozvinuté krajiny	32,1	38,3	47,4	89,7	110,3	1,8	2,2	6,3	2,1	3,4	8,7	42,3	63,1	
Rozvinuté krajiny bez (ex-)ZSSR	29,1	35,2	44,5	59,3	80,8	1,9	2,3	2,9	3,0	4,0	8,3	38,4	46,2	
Rozvojové krajiny	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6	-0,1	1,8	2,1	0,0	2,1	1,3	57,7	36,9	
Afrika	9,0	9,9	14,1	16,2	16,3	0,9	3,6	1,4	0,0	3,2	2,0	11,8	9,3	
Ázia	29,3	28,1	32,3	41,8	43,8	-0,4	1,4	2,6	0,5	1,8	1,2	38,6	25,0	
Latinská Amerika	6,0	5,8	6,1	7,0	5,9	-0,5	0,7	1,3	-1,7	2,8	1,1	8,0	3,4	
Severná Amerika	12,5	13,0	18,1	27,6	40,8	0,4	3,3	4,2	3,9	6,1	12,9	16,5	23,3	
Austrália a Oceánia	2,1	3,0	3,8	4,8	5,8	3,5	2,1	2,3	2,1	13,4	18,8	2,8	3,3	
Európa*	14,0	18,7	22,2	26,3	32,8	2,9	1,7	1,7	2,2	3,3	6,4	18,5	18,7	
(ex-)ZSSR**	2,9	3,1	3,3	30,3	29,5	0,5	0,5	22,3	-0,3	1,4	10,2	3,9	16,8	

\* = bez (ex-)ZSSR; \*\* = región (ex-)ZSSR sa geograficky spája zväčša s Európou, len z menšej časti s Áziou

Zdroj: UNO, 2004a

Tabuľka 5. Prvých 20 krajín sveta podľa počtu migrantov v r. 2000

Krajina	Počet migrantov v krajine (mil.)	Podiel na úhrne migrantov sveta (%)	Krajina	Počet migrantov v krajine (mil.)	Podiel na úhrne migrantov sveta (%)
USA	35,0	20,0	Veľká Británia	4,0	2,3
Rusko	13,3	7,6	Kazachstan	3,0	1,7
Nemecko	7,3	4,2	Pobrežie slonoviny	2,3	1,3
Ukrajina	6,9	4,0	Irán	2,3	1,3
Francúzsko	6,3	3,6	Izrael	2,2	1,3
India	6,3	3,6	Poľsko	2,1	1,2
Kanada	5,8	3,3	Jordánsko	1,9	1,1
Saudská Arábia	5,3	3,0	Spoj. arab. emiráty	1,9	1,1
Austrália	4,7	2,7	Švajčiarsko	1,8	1,0
Pakistan	4,2	2,4	Taliano	1,6	0,9

Zdroj: DB, 2003

Keďže veková štruktúra migrantov je priaznivá v zmysle dominantného zastúpenia mladších vekových kategórií, nie je prekvapením fakt, že migranti sú väčšinou **slobodní**. Tu však existujú neprehliadnuteľné rozdiely podľa pohlavia; podiel migrujúcich vydatých žien je jasne väčší než ženatých mužov (Eurostat, 2000b), čo je v podstate charakteristickou črtou migrácie za účelom zjednotenia rodiny. V porovnaní s cieľovými krajinami je vzdelanostná úroveň migrantov nízka, avšak evidentne rýchlo stúpa, najmä v súvislosti s preferovaním vysokoškolsky vzdelaných migrantov za prácou v mnohých prijímajúcich krajinách (IOM, 2003; OECD, 2001a).

**Počet žien** participujúcich na zahraničnej migrácii je takmer totožný ako počet mužov. V r. 2000 ženy tvorili 49 % všetkých migrantov (oproti 47 % v r. 1960). Dokonca podiel migrujúcich žien v rozvinutých krajinách je vyšší ako podiel mužov, a to najviac v Európe (predovšetkým vo východnej a južnej – vyše 52 %). Naopak muži–migranti jednoznačne prevládajú v Ázii (UNO, 2004a). Tieto diferencie sú dôsledkom rôzneho stupňa zapojenia žien do ekonomických aktivít, hlavne v niektorých odvetviach výroby a služieb (IOM, 2005).

Stále významným komponentom medzinárodnej migrácie sú **utečenci**. V r. 2003 dosiahol ich počet na svete 9,6 milióna, t. j. približne 5,5 % zo sumy všetkých migrantov. Väčšina utečencov sa nachádzala v rozvojových krajinách; ich maximálna koncentrácia je dlhodobo v Ázii (bezmála 40 % úhrnu) – obzvlášť na Blízkom a Strednom východe – a v Afrike (tabuľka 6). Zaujímavý môže byť tiež pohľad na najdôležitejšie štáty, z ktorých utečenci pochádzajú, resp. v ktorých sa v súčasnosti kumulujú (tabuľka 7). Štáty pôvodu utečencov očividne korelujú s najproblematickejšími oblasťami sveta z hľadiska násillia a vojen. Pozí-

tívna, alebo negatívna dynamika počtu utečencov z príslušných krajín tak napovedá, akým smerom sa situácia v nich vyvíja. Napr. v posledných rokoch klesá počet utečencov z Afganistanu, Iraku či Angoly, na druhej strane sa zvyšuje počet tých, ktorí utekajú zo Sudánu alebo Konžskej demokratickej republiky. K utečencom je potrebné prirátat ďalší necelý milión osôb, ktorí v uvedenom roku **požiadali o azyl**, tu je však ich rozloženie signifikantne odlišné – polovica žiadateľov tak učinila v Európe (UNHCR, 2004b).

Vyššie stručne prezentovaný stav a vývojové trendy zahraničnej migrácie vo svete v poslednom období majú slúžiť čitateľovi pre základné zorientovanie sa v probléme. Pre zainteresované štáty a inštitúcie však súčasný priebeh migrácie predstavuje výzvu na modifikáciu doterajších, resp. formuláciu nových migračných politík v reakcii na meniace sa migračné vzorce. Fundamentálne oblasti intervencií zahŕňajú témy ako zefektívnenie hraničnej kontroly, presne

Tabuľka 6. Vývoj počtu utečencov na svete podľa kontinentov (v miliónoch osôb)

<b>Kontinent</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Afrika	6,7	4,4	3,3	3,6	3,1
Ázia	5,0	4,8	4,7	5,4	3,6
Európa	2,9	3,3	2,6	2,4	2,2
Latinská Amerika	0,1	0,09	0,06	0,04	0,04
Severná Amerika	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Austrália a Oceánia	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07
<b>Spolu</b>	<b>15,6</b>	<b>13,4</b>	<b>11,4</b>	<b>12,1</b>	<b>9,6</b>

Zdroj: UNHCR, 2005a

Tabuľka 7. Prvých 10 krajín sveta podľa pôvodu a pobytu utečencov v r. 2003

<b>Štáty produkujúce utečencov</b>	<b>Počet osôb (tis.)</b>	<b>Štáty hostiace utečencov</b>	<b>Počet osôb (tis.)</b>
Afganistan	2136	Pakistan	1124
Sudán	606	Irán	985
Burundi	532	Nemecko	960
Konžská dem. rep.	453	Tanzánia	650
Palestína	428	USA	453
Somálsko	402	Čína	299
Irak	369	Srbsko a Čierna Hora	291
Vietnam	363	Veľká Británia	277
Libéria	353	Saudská Arábia	241
Angola	330	Arménsko	239

Zdroj: UNHCR, 2005a

stanovené podmienky pre pracovnú migráciu, medzinárodná ochrana prenasledovaných, boj proti intolerancii, redukcia nelegálnej migrácie atď. Stále väčšia pozornosť sa sústreďuje na vzťah medzi migráciou a ekonomikou, bojom proti chudobe, populačným vývojom, zdravotným stavom, bezpečnostnými rizikami a i. Primárnou úlohou je redefinovať manažment migrácie v prospech rozvinutých, ako aj rozvojových krajín, imigračných, ako aj emigračných regiónov.

### 3.2 ATRIBÚTY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE V EURÓPE

Ako už bolo načrtnuté, z geografického hľadiska je jedným z hlavných imigračných regiónov dnešného sveta Európa. V novoveku však mal kontinent jednoznačne emigračný charakter, jeho premena v imigračnú oblasť nastala až v druhej polovici 20. storočia. V princípe možno identifikovať niekoľko (obvykle 4) fáz migrácie do Európy po skončení druhej svetovej vojny (Garson – Loizillon, 2003; Martin – Widgren, 2002; Haug – Compton – Courbage, 2002; Wanner, 2002; Kotvanová – Szép, 2002; cf. Eurostat, 2000a – rozlišuje až 7 fáz). Prvá fáza, trvajúca do r. 1960, sa vyznačovala turbulentnými intrakontinentálnymi **presunmi populácií po vojne** (napr. vysídlenie etnických Nemcov z východnej Európy, vystahovanie časti Grékov po skončení občianskej vojny v krajine, výmeny obyvateľstva medzi Poľskom a ZSSR, ale i vzájomná výmena obyvateľstva medzi Slovenskom a Maďarskom, vyhnanie časti bulharských Turkov z krajiny, neskôr utečenci z Maďarska v r. 1956 a pod.) a **imigráciou osôb z bývalých kolónií** (Indonézia, Alžírsko, subsaharská Afrika a i.). Štáty západnej Európy začali navyše v 50. rokoch 20. storočia ekonomicky expandovať a dochádzalo k deficitu pracovnej sily. Už v tomto období prúdili do nich migranti za prácou, avšak menej organizovane, čo ekonomikám daných štátov nepostačovalo.<sup>16</sup>

Z týchto príčin vyvstala potreba **aktívneho regrutovania pracovných síl v zahraničí**, čo je symptomatickou črtou druhej fázy. Západná Európa sa tak v období 1961 – 1973 stala preferovanou destináciou pracovných imigrantov z hospodársky menej vyspelých štátov južnej Európy (Taliansko, Španielsko, Portugalsko, Grécko), severnej Afriky (Maroko, Alžírsko, Tunisko), bývalej Juhoslávie, resp. Turecka s vysokou nezamestnanosťou. Od tzv. gastarbeiterov sa očakávalo, že budú pracovať v hostiteľských krajinách len po určitú dobu a potom sa vrátia domov. Ekonomický boom však v Nemecku, Francúzsku, ako aj Švajčiarsku, krajinách Beneluxu a Škandinávií pokračoval, a tak tlaky na návrat migrantov do materských krajín napriek ich rastúcemu počtu boli zanedbateľné.<sup>17</sup> Uvedené krajiny sa práve v tejto fáze transformovali na spoločnosti s heterogénnou etnickou štruktúrou.

<sup>16</sup> Počet cudzincov na trhu práce napr. vo Švajčiarsku dosiahol koncom 50. rokov vyše 360 tisíc osôb, v Nemecku štvrt milióna (Eurostat, 2000a).

<sup>17</sup> V r. 1973 už vyše 10 % ekonomicky aktívnej populácie v Nemecku predstavovali cudzinci (Martin – Widgren, 2002).

Po ropnej kríze sa rozhodli vlády západoeurópskych štátov zastaviť nábor ďalších imigrantov. Mnoho z nich stratilo prácu, ale domov sa nevrátilo, keďže krajiny ich pôvodu sa nachádzali tiež v recesii. Týmto cudzincom bolo povolené nielen zostať na území hostiteľských krajín, ale aj **zlúčiť sa s najbližšími členmi rodiny**. Tretia fáza zahraničnej migrácie v Európe sa tak spája prevažne s usídľovaním sa prisťahovalcov na kontinente na tejto báze.<sup>18</sup> Na rozdiel od druhej fázy, kde dominovali muži, v tejto boli migračné toky tvorené hlavne ženami s deťmi. Ich prítomnosť vzbudzovala čoraz viac sociálnych, ale i politických otázok. V tomto období bol tiež zaznamenaný stúpajúci počet žiadateľov o azyl.

Keďže sa proces reunifikácie rodiny do určitej miery postupne saturoval, od r. 1986 sa subjektmi migrácie v rámci jej štvrtej, najkomplexnejšej fázy stali skôr **žiadatelia o azyl, etnickí migranti a nelegálni migranti**. Jedným z prvých prejavov tejto fázy bolo uvoľnenie emigračných reštrikcií v ZSSR, čo malo o. i. za následok emigráciu pol milióna Židov v r. 1985 – 1991 a ďalších takmer 600 tisíc v r. 1992 – 2002 (UNO, 2004a), etnických Grékov v počte vyše 100 tisíc od r. 1988 a predovšetkým etnických Nemcov. V r. 1985 – 1989 do Nemecka prichádzalo ročne v priemere 100 tisíc etnických Nemcov a v období 1990 – 1994 tento počet stúpol až na temer 300 tisíc osôb za rok (OECD, 2001b).<sup>19</sup> V Ruskej federácii však boli tieto či iné emigračné vlny čiastočne kompenzované imigráciou 4 miliónov etnických Rusov z územia bývalých republík ZSSR (Heleniak, 2001). Vojny a etnické čistky v Juhoslávii privodili exodus tiež 4 miliónov osôb (Wanner, 2002).

Zrútením železnej opony sa po r. 1989 inkorporovali do textúry európskych migračných pohybov aj ďalšie stredo- a východoeurópske krajiny. Imigračné vzorce sa pritom metamorfovali: k dovtedy existujúcim formám migrácie na kontinente pribudla migrácia generovaná rozsiahlymi ozbrojenými konfliktmi (krajiny bývalej Juhoslávie, Sovietsky zväz) – v dôsledku čoho šokujúco vzrástol počet žiadateľov o azyl<sup>20</sup>, tlak nelegálnych migrantov z preľudnených regiónov Ázie sa začal stupňovať a dovtedy emigračné krajiny na európskej periférii (Írsko, Španielsko, Portugalsko, Taliansko či Grécko) sa postupne stali krajinami imigračnými. Už pred vstupom 10 nových členských krajín vrátane Slovenska do Európskej únie sa niektoré z nich evidentne stali priestorom pomaly meniacim svoj charakter z tranzitného na takisto imigračný.

Naznačeným mechanizmom sa v Európe vyvinuli tri funkčne prepojené, ale predsa vnútorne odlišné *regióny migrácie*: západná Európa, stredná a východná Európa bez republík bývalého ZSSR, niekdajšie územie ZSSR. Pre región strednej Európy je typický vysoký podiel krátkodobých migračných po-

---

<sup>18</sup> Populácia migrantov v Európe vzrástla v dekáde 1970 – 1980 z 18,7 milióna na 22,2 milióna (UNO, 2004a).

<sup>19</sup> V tejto súvislosti je potrebné spomenúť tiež napr. masovú emigráciu Poliakov alebo Rumunov v 80. rokoch 20. storočia. V r. 1980 – 1989 až 300 tisíc etnických Nemcov z Poľska získalo povolenie na vystaňovanie z krajiny, kým ďalších pol milióna osôb pravdepodobne odišlo nelegálne. Počet migrantov z Rumunska dosiahol tiež 300 tisíc (OECD, 2001b).

<sup>20</sup> Prílev žiadateľov o azyl v Európe kulminoval v r. 1992 v počte vyše 700 tisíc osôb (Salt, 2000).



hybov realizovaných na kratšiu vzdialenosť (Salt, 1998), pomerne slabá permanentná emigrácia a nízky podiel cudzincov na trhu práce. Rozsiahle populačné presuny po otvorení hraníc na začiatku 90. rokov 20. storočia – očakávané v západnej Európe s citelnými obavami – sa z tohto regiónu napokon neuskutočnili (OECD, 2001b). Dodajme, že ani po vstupe nových členských krajín do Únie.

Migrácia do Európy sa logicky mení nielen kvantitatívne a teritoriálne, ale tiež kvalitatívne. Markantne sa zvyšuje podiel žien migrujúcich už nie iba za účelom zjednotenia rodiny, ale i za prácou; dochádza k tzv. *feminizácii migrácie* (cf. Krieger, 2004). Ako bolo spomenuté vyššie, práve v Európe je podiel žien-migrantov obzvlášť vysoký – 51 %, regionálne až 52 % zo všetkých migrantov. Migrantky sa zároveň stále viac zapájajú do ekonomických aktivít vyžadujúcich vysokú kvalifikáciu. Participácia žien v ekonomickom procese však v kontexte migrácie nemusí byť vždy pozitívny jav, pretože migrujúce ženy sú vystavené rizikám nútenej alebo nebezpečnej práce a sexuálneho zneužívania viac než muži (IOM, 2003). Keďže sa v súčasnosti v rámci pracovnej migrácie do Európy kladie akcent na vysokokvalifikovaných pracovníkov, ale rovnako sa prijímajú aj migranti na činnosti vyžadujúce minimum vzdelania, relatívne zastúpenie oboch skupín je oproti autochtónnej populácii väčšie (cf. Münz, 2004, Glover et al., 2001). Stále väčší význam nadobúda tiež migrácia za štúdiom, predovšetkým vysokoškolským a postgraduálnym (Salt, 2005b).

Nakoniec je nutné zdôrazniť **problém nelegálnej migrácie**, ktorá je v poslednej dekáde v Európe na očividnom vzostupe (Garson – Loizillon, 2003). Tento fenomén je politicky, spoločensky i ekonomicky veľmi závažný o. i. preto, lebo sa s ním asociuje množstvo negatívnych javov, ako napr. nekontrolovaný vstup a pohyb na území štátov, nelegálna práca, pašovanie a obchodovanie s ľuďmi, iné formy kriminality a pod. Rozsah nelegálnej migrácie na kontinente možno kvantifikovať iba nepriamymi metódami. Nelegálni migranti smerujú primárne do západoeurópskych štátov, a to zo všetkých vzdialeností – z Balkánu, krajín bývalého ZSSR, Blízkeho a Stredného východu, severnej Afriky, ale aj Indie a Číny. Existujú dôkazy, že prevádzачi asistovali podstatnej časti nelegálnych migrantov, avšak stupeň ich participácie v rámci nelegálnej migrácie môže byť len odhadovaný (Jandl, 2003; IOM et ICMPD, 2002; IOM, 2000; ICMPD, 1999). Hoci sú prevádzачi po odhalení väčšinou prísne trestaní, lukrativnosť tohto biznisu je pre nich silnou motiváciou.<sup>21</sup> Štáty sa snažia bojovať s nelegálnou migráciou väčšou kooperáciou, zavádzaním represívnejších opatrení, schvaľovaním prísnejších právnych noriem, ako aj zmenou migračných politík za účelom redukcie tohto druhu migrácie.

Možno zhrnúť, že dynamickému vývoju a transformácii zahraničnej migrácie v Európe v uplynulom období výrazne napomohol rozpad bipolárneho sve-

---

<sup>21</sup> Odhaduje sa, že pašovanie nelegálnych migrantov a obchodovanie s ľuďmi prináša ročne na svete zisk v hodnote 10 miliárd dolárov (UNO, 2004a), a tak je po obchodovaní so zbraňami a drogami tretou najvýnosnejšou aktivitou organizovaného zločinu (Demir, 2003).

ta a postupné rušenie teritoriálno-administratívnych bariér na kontinente i mimo neho, zjednodušenie cestovania, globálna expanzia informačných a komunikačných technológií, rastúce rozdiely v životnej úrovni medzi Európou a chudobnými regiónmi sveta, neutíchajúce konflikty, nepokoje a vojny na planéte, rozširovanie nelegálnych aktivít ako sú prevádzka obchodu s ľuďmi a ďalšie faktory. V dôsledku toho všetkého tvorí Európa ako celok – spolu so Severnou Amerikou, príp. Austráliou – oblasť najintenzívnejšieho prístahovalectva na svete.

Ako vyzerá súčasná situácia v Európe konkrétne podľa jednotlivých kategórií zahraničných migrantov?

Podľa odhadov Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM, 2003) sa počiatkom tretieho tisícročia v Európe nachádzalo 56,1 miliónov **migrantov všetkých kategórií**, t. j. 7,7 % populácie kontinentu. Najviac sa ich zdržiavalo v Rusku – 13,3 mil. osôb, Nemecku – 7,3 mil., Ukrajine – 6,9 mil., Francúzsku – 6,3 mil., Veľkej Británii – 4,0 mil., Poľsku – 2,1 mil. a Švajčiarsku – 1,8 mil. osôb (UNO, 2004b; cf. DB, 2003).

Pokiaľ ide o **cudzincov s povolením na pobyt**, dosiahol ich počet v r. 2003 okolo 23 miliónov reprezentujúc tak vyše 3 % populácie Európy (Salt, 2005a; ILO, 2004). Neobývajú kontinent rovnomerne, ich prevažná časť sa sústreďuje v krajinách západnej Európy – najviac v Nemecku, Francúzsku a Veľkej Británii. Absolútne počty cudzincov s povoleným pobytom v niektorých štátoch Európy ilustruje tabuľka 8, ich podiel na celkovej populácii krajiny zas mapa 2. Najväčší percentuálny prírastok cudzincov v období 1996 – 2003 dosiahli Španielsko, Taliansko, Veľká Británia, Fínsko a Portugalsko. Spomedzi cudzincov s povolením na pobyt žije v Európe najviac Turkov – 2,6 mil. (vyše 3 mil. osôb udávajú Haug – Compton – Courbage, 2002 i Horáková, 2003), Talianov – 1,5 mil., občanov bývalej Juhoslávie – 1,3 mil., Maročanov a Portugalčanov – po vyše 1 mil. osôb (UNO, 2004a; cf. Wanner, 2002).

Jedným z nástrojov, ako za istých podmienok legálne, hoci viac-menej formálne znižovať počty imigrantov v krajine, je **inštitút naturalizácie**. Miera naturalizácie má v Európe jednoznačne rastúcu tendenciu (UNO, 2004a; Salt, 2002; Eurostat, 2002). V priebehu 90. rokov 20. storočia získalo štátne občianstvo len v Nemecku až 2,6 mil. cudzincov, 1,4 mil. osôb bolo naturalizovaných vo Francúzsku, pol milióna v Holandsku, o niečo menšie počty v Belgicku a Švédsku.<sup>22</sup> Ruská federácia registruje ďalších vyše 1,6 mil. osôb, ktorým bolo od r. 1991 udelené štátne občianstvo (CoE, 2000b).

Ekonomicky dôležitou skupinou migrantov sú **migranti za prácou**; opäť sa koncentrujú najmä v štátoch západnej Európy – tabuľka 9. Ich celkový počet na kontinente predstavuje takmer 12 mil. osôb (2002) s absolútnymi maximami v indikovaných krajinách. Najväčší podiel na ekonomicky aktívnej populácii tvoria cudzinci v Luxembursku, Švajčiarsku, Rakúsku a Nemecku

<sup>22</sup> V uvedenom desaťročí bolo naturalizovaných len v „starých“ členských štátoch Európskej únie takmer 6 miliónov cudzincov (IOM, 2005).

Tabuľka 8. Vybraných 20 štátov Európy so významným počtom alebo podielom cudzincov s povolením na pobyt v krajine v r. 2003

<b>Krajina</b>	<b>Počet osôb (tis.)</b>	<b>Podiel na populácii krajiny (%)</b>
Nemecko	7335	8,9
Francúzsko*	3263	5,6
Veľká Británia	2865	4,8
Taliano	2194	3,8
Španielsko	1647	4,0
Švajčiarsko	1471	20,1
Belgicko	850	8,2
Rakúsko	755	9,4
Holandsko	702	4,3
Švédsko	476	5,3
Grécko	433	3,9
Dánsko	271	5,0
Estónsko	270	19,8
Česká republika	240	2,4
Portugalsko	239	2,3
Írsko	223	5,6
Nórsko	205	4,5
Luxembursko	174	38,9
Maďarsko	130	1,3
Fínsko	107	2,1

\* = rok 1999

Zdroj: Salt, 2005a

Tabuľka 9. Vybrané štáty Európy so významným počtom alebo podielom cudzincov na pracovnom trhu v r. 2002

<b>Krajina</b>	<b>Počet osôb (tis.)</b>	<b>Podiel na ekonomicky aktívnej populácii krajiny (%)</b>
Nemecko	3511	8,9
Francúzsko	1612	6,2
Veľká Británia	1406	4,8
Švajčiarsko	864	21,8
Taliano*	801	3,3
Rakúsko	387	9,9
Belgicko	357	8,2
Holandsko	295	3,6
Grécko	249	5,7
Luxembursko	171	61,7

\* = 2001

Zdroj: OECD, 2004

(OECD, 2004). Ich podiel ale v posledných rokoch markantne stúpa predovšetkým v južných oblastiach Európy – v Španielsku, Taliansku, Grécku – okrem iného aj ako následok zvýšenej miery **regularizácie pobytu** nelegálnych migrantov na trhu práce v týchto krajinách (Salt, 2005a; Muss, 2001). Od 80. rokov 20. storočia krajiny Európskej únie regularizovali pobyt už 3,2 mil. osobám (IOM, 2005).

Do Európy smerujú stále vo veľkom počte aj **žiadatelia o azyl**. Ich stav kulminoval na začiatku 90. rokov 20. storočia – r. 1992 činil vyše 700 tisíc osôb. Potom dramaticky klesol a zase sa postupne zvyšoval, aby v r. 2001 dosiahol takmer pol milióna osôb; odvtedy sa znovu znižuje. Podľa Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR, 2005c; UNHCR, 2004b) najatraktívnejšími krajinami v Európe pre podávanie žiadostí o azyl sú už dlhodobejšie Veľká Británia, Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, Švédsko a Švajčiarsko. Citelne však v tomto kontexte rastie význam krajín strednej Európy vrátane Slovenskej republiky (mapa 2). Žiadatelia o azyl pochádzajú prevažne z Ruska (de facto Čechenska), Srbska a Čiernej Hory, Číny, Turecka a Indie (r. 2004 – ibidem). K tejto kategórii migrantov je potrebné ešte pripočítať osoby s udeleným **štatútom utečenca**, ktorých sa nachádzalo v r. 2003 na území Európy 2,2 milióna. Najväčšie počty utečencov sa registrovali z európskych krajín; útočisko im bolo poskytnuté najčastejšie v štátoch demonštrovaných v tabuľke 10:

Tabuľka 10. Prvých 10 krajín Európy podľa pôvodu a pobytu utečencov koncom r. 2003

Štáty pôvodu utečencov v Európe	Počet osôb (tis.)	Štáty hostiace utečencov v Európe	Počet osôb (tis.)
Azerbajdžan	248	Nemecko	960
Srbsko a Čierna Hora	235	Srbsko a Čierna Hora	291
Bosna a Hercegovina	217	Veľká Británia	277
Chorvátsko	209	Arménsko	239
Irak	169	Holandsko	141
Turecko	163	Francúzsko	131
Afganistan	101	Švédsko	112
Irán	67	Dánsko	70
Rusko	45	Švajčiarsko	50
Srí Lanka	38	Nórsko	46

Zdroj: UNHCR, 2004b

Odhady celkovej úrovne **nelegálnej migrácie** do Európy sú logicky značne rôznorodé a nepresné. IOM udáva počet nelegálnych migrantov na kontinente počiatkom 21. storočia na minimálne 3 milióny (IOM, 2003), Medzinárodná organizácia práce na 3,3 mil. (ILO, 2004), kým Jandl (2003) v rozpätí

2,6 až 6,4 mil. osôb – a to len v 12 štátoch západnej Európy.<sup>23</sup> Napriek regularizácii pobytu stovkám tisícom nelegálnych migrantov v uplynulých rokoch v mnohých krajinách Európy je nepochybným dlhodobým trendom zvyšovanie ich počtu. Europol sa domnieva, že do Európy sa ročne dostane cca pol milióna osôb nelegálne, a to najmä ekonomických migrantov z Ázie a Afriky (Salt, 2005a; ILO, 2004; cf. IOM, 2000), kým Jandl (2003) odhaduje tento prílev na 800 tisíc len do 25 krajín rozšírenej EÚ. Nelegálni migranti sa do strednej, južnej, severnej a západnej Európy dostávajú predovšetkým cez Rusko a Ukrajinu, Turecko a Blízky východ, resp. severnú Afriku (viď najfrekvencovanejšie prístupové trasy – mapa 2).

Ako vidieť, zahraničná migrácia v Európe sa vyznačuje pestrou mozaikou rozličných foriem a prejavov. Navyše si krajiny v poslednom období čoraz viac uvedomujú nutnosť promptne a intenzívne zasahovať do migračných procesov a usmerňovať migračné toky na a cez ich územia. Z tohto dôvodu sa na úrovni dotknutých štátov, ale aj ich zoskupení prijímajú **migračné politiky** ako súbor inštrumentov na regulovanie zahraničnej migrácie. Názory na ich zmysel, úlohu a rozsah sa prudko vyvíjajú v reflexii na dynamiku migrácie, ale i vnútorné politické, ekonomické, populačné a sociálne problémy kontinentu. Empiricky sa dokázalo, že individuálny prístup je tu nedostatočný a efektívne pozitívne riešenia sú možné iba v spolupráci s ostatnými krajinami včítane krajín pôvodu. Táto tematika však bude oveľa podrobnejšie diskutovaná v kapitole 9.

---

<sup>23</sup> Okrem toho ruské ministerstvo vnútra r. 2003 odhadovalo, že v krajine zotráva cca 5 mil. osôb nepovolene, resp. s nejasným právnym štatútom (ILO, 2004).



## 4. KVANTITATÍVNA A KVALITATÍVNA ANALÝZA SÚČASNEJ SITUÁCIE A VÝVOJOVÝCH TRENDOV ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Z podstaty, atribútov a dôsledkov zahraničnej migrácie, ako aj heterogenity základných skupín zahraničných migrantov charakterizovaných v predošlých kapitolách vyplýva, že akákoľvek typológia migrantov neodráža dostatočne exaktne mnohodomenzionálnu realitu tohto fenoménu. Migranti per se síce môžu byť triedení podľa genézy, motívov k mobilite, dĺžky či zákonnosti pobytu, právneho postavenia, krajín pôvodu a mnohých iných kritérií, ale striktná aplikácia takto vymedzených skupín je značne iluzórna už aj preto, že medzi individuálnymi kategóriami migrantov dochádza v čase a priestore k nemalému prelínaniu. Napr. zadržaný nelegálny migrant môže ihneď požiadať o azyl, čím sa stáva žiadateľom o azyl; následne – ak je výsledok azylovej procedúry kladný – získava štatút azylanta a tým vlastne aj cudzinca s povolením na trvalý pobyt. Po určitej dobe má možnosť požiadať o udeľenie štátneho občianstva a prípadne sa stať naturalizovaným občanom krajiny. Alebo napr. zahraničný Slovák (etnický prisťahovelec z Rumunska, Ukrajiny alebo odinakiaľ) pracujúci v SR požíva simultánne právo na pobyt ako cudzinec a zároveň ako migrant za prácou. Obdobne bývalý emigrant zo vzdialeného kontinentu sa jednoducho presťahuje späť na Slovensko – zmení miesto trvalého pobytu, príp. v krátkom čase nadobúda (ak ho vôbec stratil) pôvodné štátne občianstvo. Pochopiteľne, typologická trajektória zahraničného migranta môže mať úplne odlišný priebeh, dĺžku a stupeň komplexity. Z tohto dôvodu je dôležité vzťahovať migráciu a jej subjekty nielen k ich fundamentálnemu atribútu – priestoru, resp. jeho zmene, ale identifikovať ich taktiež k istému presne determinovanému časovému bodu a dominantnej funkcii, ktorú v ňom zastávajú.

Po dôkladnom zvážení týchto skutočností, vyhodnotení potreby analyzovania stavu a vývoja relevantných komponentov zahraničnej migrácie na území Slovenskej republiky, ako aj množstva dostupných štatistických údajov a informácií sme považovali za metodologicky vhodné diferencovať zahraničných migrantov v krajine na niekoľko kardinálnych skupín. Sú to nasledovné kategórie: migranti s oficiálnou zmenou trvalého bydliska, nelegálni migranti, žiadatelia o azyl spolu s azylantmi, cudzinci s povoleným pobytom, migranti za prácou, migranti s priznaným postavením zahraničného Slováka, osoby s udeleným štátnym občianstvom SR, odídenci a etnickí imigranti (presídenci). Sme si vedomí určitej simplifikácie, nejednotnosti a nehomogénnosti takejto typológie; vychádza však nielen z domácej, ale i medzinárodnej praxe a poskytuje relatívne ľahko zrozumiteľný a interpretovateľný obraz súčasnej situácie, dlhodobějších trendov a predpokladov možného vývoja zahraničnej migrácie na Slovensku.

## 4.1 ZAHRANIČNÉ SŤAHOVANIE V SR

V súlade s definíciou sa **zahraničným sťahovaním** chápe zmena krajiny trvalého pobytu osôb, t. j. prisťahovaní na Slovensko, resp. vystťahovaní z neho do zahraničia bez ohľadu na ich štátne občianstvo počas daného roka (ŠÚ SR, 2003; cf. Divinský, 2004a; Vaňo et al., 2003). Zahraničné sťahovanie evidované štatistickými orgánmi tak zachytáva pohyb slovenských štátnych občanov a časti cudzincov, ktorí sa prihlásili na trvalý pobyt, resp. sa z neho odhlásili – je to teda dynamická veličina (migračný tok). Údaje týkajúce sa osôb meniacich krajinu svojho doterajšieho trvalého pobytu za SR a vice versa pravidelne vykazuje Štatistický úrad Slovenskej republiky. Rozdiel medzi počtom prisťahovaných a vystťahovaných tvorí migračné saldo, čiže čistú migráciu (Jurčová, 2005).

### 4.1.1 NÁČRT VÝVOJA V ZAHRANIČNOM SŤAHOVANÍ PO R. 1990

Slovensko bolo historicky emigračnou krajinou (Srb, 2002; Vaňo et al., 2001; Bielik – Rákoš, 1975; Hanzlík, 1974). Nová spoločensko-ekonomická situácia v Európe i krajine po r. 1989 však priniesla zásadný obrat. Slovenská republika sa po dlhých rokoch, kedy produkovala migračný úbytok, transformovala na krajinu oficiálne migračne ziskovú a v oblasti zahraničnej migrácie sa začali manifestovať nové trendy. Pritom sa zreteľne zvýšil obrat zahraničného sťahovania, k čomu prispela o. i. zvýšená reemigrácia bývalých občanov Československa, zväčša kvôli majetkovým reštitúciám (Vaňo et al., 2001). Intenzívna bola aj migračná výmena medzi SR a ČR, ktorá vrcholila v období delenia spoločného štátu (1990 – 1993). Išlo obzvlášť o rodiny zmiešaných párov českej a slovenskej národnosti. Prisťahovaní z ČR do SR predstavovali v r. 1993 80 % všetkých prisťahovaných do krajiny a do ČR zas smerovala takmer celá emigračná vlna zo Slovenska v tom roku – 7276 osôb, t. j. 99 %. Rozsah migračnej výmeny medzi ČR a SR postupne slabol, napriek tomu migračné vzťahy týchto dvoch krajín zostávajú naďalej prirodzene nadštandardné (Vaňo et al., 2003). V r. 2004 prisťahovaní z ČR stále reprezentovali 22 % všetkých imigrantov (r. 2000 to bolo ešte 56 %), kým vystťahovaní do ČR temer 42 % emigrantov zo Slovenska (r. 2000 38 %).<sup>24</sup>

Berúc do úvahy oficiálne dáta Štatistického úradu SR, migračné saldo zo zahraničného sťahovania bolo od prvého roka existencie samostatného štátu vždy pozitívne (tabuľka 11, graf 1 v prílohe). Migračný prírastok mal však kolísavý ráz; najnižší bol v r. 2002, kedy Slovensko týmto sťahovaním získa-

---

<sup>24</sup> Vzhľadom na existenciu spoločného štátu, silné ekonomické, sociálne a kultúrne väzby a výskyt mnohých príbuzenských vzázkov medzi občanmi oboch krajín vzájomná migrácia zostáva aj na začiatku tretieho tisícročia významnou zložkou migračného pohybu v SR aj ČR (Jurčová et al., 2004).



Tabuľka 11. Zahranličné sťahovanie obyvateľstva SR v rokoch 1993 – 2004

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pristahovaní	9106	4922	3055	2477	2303	2052
Vystahovaní	7355	154	213	222	572	746
Migračné saldo	1751	4768	2842	2255	1731	1306
Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pristahovaní	2072	2274	2023	2312	2603	4460
Vystahovaní	618	811	1011	1411	1194	1586
Migračné saldo	1454	1463	1012	901	1409	2874

Zdroj: ŠÚ SR, 1994 – 2005

lo iba 901 osôb. Je priskoro hodnotiť trend z posledných dvoch rokov, avšak je zrejmé, že nárast imigrantov je ovplyvnený nielen vstupom SR do Európskej únie, ale tiež zvýšeným usadzovaním sa prístahovalcov z niektorých juho-, stredo- a východoeurópskych krajín, východnej Ázie či Severnej Ameriky.

Od vzniku Slovenskej republiky až 80 – 90 % všetkých evidovaných **prístahovaných** do SR tvorili imigranti z Európy, ale od r. 2002 sa tento podiel znižuje a v r. 2004 dosiahol len 79 %. Zároveň neustále rastie podiel prístahovaných z Ázie (v r. 2004 činil takmer 13 %). Podiel imigrantov z Ameriky kolíše dlhodobo okolo 10 %, počty a podiely prístahovaných z Afriky, Austrálie a Oceánie nie sú signifikantné (ŠÚ SR, 1994 – 2005).

Slovenská republika získava najviac prístahovalcov z krajín strednej a juho-východnej Európy (tabuľka 12, graf 2). Ich podiel na prístahovaných z Európy je v súčasnosti (r. 2004) 72 % a v porovnaní s r. 2003 sa ich absolútny počet pozoruhodne zvýšil, a to až 1,6-násobne. Okrem bezkonkurenčne dominujúcej Českej republiky imigranti prichádzajú predovšetkým z Ukrajiny (po vypovedaní bezvízového styku s Ukrajinou a Ruskom r. 2000 sa počet prístahovaných z týchto krajín prechodne znížil, ale od r. 2002 zaznamenáva opäť vzostup), Rumunska, Srbska a Čiernej Hory, Poľska, ale i Macedónska a Maďarska. Imigranti zo „starých“ členských krajín Európskej únie predstavujú vyše 1/4 prístahovaných z Európy, sú to osoby pochádzajúce najmä z Nemecka, Rakúska, Veľkej Británie, Francúzska či Talianska. Ich počet dosahoval v uplynulých rokoch len niekoľko málo sto osôb, ale r. 2004 priniesol jeho niekoľkonásobný nárast v súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie, príchodom veľkých zahraničných investorov a ekonomickými aktivitami vykonávanými občanmi Únie na území krajiny, ako i jednoduchšími právnymi predpismi upravujúcimi ich pobyt v SR. Približne 90 % evidovaných prístahovaných z Ameriky reprezentujú imigranti z USA a Kanady, kým imigranti z Vietnamu a Číny rozširujú v posledných rokoch pomerne intenzívne komunity krajanov na Slovensku (ibidem).

Všeobecne vo vekovej štruktúre prístahovaných do SR prevažujú muži 25 – 49 roční a ženy 20 – 39 ročné. Dôvodom pre sťahovanie je hlavne uzavretie manželstva alebo zjednotenie rodiny. U prístahovaných z Českej re-

publiky prevláda nasledovanie rodinného príslušníka, čo reflektuje ich štruktúra, z ktorej je evidentné, že sa sťahujú tiež rodiny s deťmi. V súhrne u imigrantov do SR dominujú muži s výnimkou osôb z Ukrajiny a Ruska, kde majú prevahu ženy. Medzi prisťahovanými sú početnejší občania SR, v r. 2002 konštituovali 80 % všetkých imigrantov (Vaňo et al., 2003). Až od r. 2004 začali dominovať občania Únie.

Z regionálneho hľadiska najviac evidovaných prisťahovaných – až 28 % – smerovalo v období 1996 – 2001 do Bratislavského kraja. Pre migrantov bol v r. 1997 atraktívnym aj Košický kraj s cca 15 % z ich celkového počtu, čo súviselo predovšetkým so zahraničnými investíciami v tomto regióne. V r. 2001 bol však Košický kraj spolu s Trenčianskym prítiažlivým už len pre 8 % prisťahovaných zo zahraničia do SR. Podiel ostatných krajov sa vyvíjal nerovnomerne, zhruba na úrovni 8 – 11 % (Jurčová et al., 2003). Momentálny trend opäť ovplyvňujú o. i. veľké industriálne investície (napr. v automobilovom priemysle) v Trnavskom a Žilinskom kraji a rozvoj terciárnej sféry v Bratislavskom kraji.

Až 69 % všetkých prisťahovaných uprednostňuje vcelku logicky pre svoj pobyt v SR mestá, bývanie na vidieku si volí okolo 31 % (ibidem).

Pokiaľ ide o evidovaných **vystáňovaných** zo Slovenskej republiky v kontexte zahraničného sťahovania, väčšina si už dlhodobejšie volí za svoje nové bydlisko vcelku obmedzený počet krajín Európy (85 – 88 % všetkých osôb), približne 10 % osôb Ameriku a len nepatrná časť zvyšné kontinenty. V rámci Európy absolútne i relatívne maximum emigrantov zo SR stále smeruje do ČR – v r. 2004 takmer polovica osôb (tabuľka 13, graf 3). Do krajín „starej“ Európskej únie odchádza postupne čoraz väčší počet osôb; v r. 2004 ich bolo už 580, pričom vystáňovaní do Nemecka a Rakúska reprezentovali až 70 % vystáňovaných do tohto regiónu. Emigrácia do všetkých juho-, stredo- a východoeurópskych krajín dovedna je menšia než vystáňovalectvo do Švajčiarska. Dôležitými prijímajúcimi krajinami pre obyvateľov SR sú spomedzi neeurópskych štátov permanentne Kanada, USA, príp. Austrália. Celkovo je však v prípade Slovenska počet krajín oficiálne emigračných nižší než počet krajín imigračných (ŠÚ SR, 1994 – 2005).

V pohlavnej štruktúre vystáňovaných jasne prevládajú ženy. Napr. v r. 2004 tvorili ženy temer dve tretiny emigrantov zo Slovenska (ibidem). V r. 2002 ženy 20 – 34 ročné predstavovali 40 % všetkých evidovaných vystáňovaných a až 2/3 žien vystáňovaných z krajiny. Uzavretie manželstva je takmer 8-krát častejším motívom na sťahovanie u žien ako u mužov, hoci emigrujúci uvádzajú tiež zmenu pracoviska. Aj medzi vystáňovanými dominujú občania SR, v r. 2002 malo len 5 % osôb iné občianstvo než slovenské (Vaňo et al., 2003).

Z regionálneho hľadiska vývoj počtu vystáňovaných z jednotlivých krajov Slovenska do zahraničia sa odlišuje. Kým v r. 1996 na Bratislavský región pripadalo len 6 % emigrantov SR a až 1/3 osôb na Košický kraj, v r. 2001 to bolo presne naopak – zhruba tretina vystáňovaných do zahraničia pripadala na Bratislavský kraj a len 6 % na kraj Košický. Vyšším podielom vystáňovaných v celom sledovanom období sa vyznačoval Trenčiansky kraj, na druhej

Tabuľka 12. Desať najvýznamnejších krajín podľa počtu evidovaných prístahovaných do SR v rokoch 2000 – 2004

2000		2001		2002		2003		2004	
Štát	Počet prístah.	Štát	Počet prístah.	Štát	Počet prístah.	Štát	Počet prístah.	Štát	Počet prístah.
Česká rep.	1268	Česká rep.	990	Česká rep.	749	Česká rep.	650	Česká rep.	987
Ukrajina	161	Ukrajina	124	Srbsko/Č.H.	217	Rumunsko	216	Ukrajina	335
USA	108	USA	124	Ukrajina	148	Ukrajina	205	Nemecko	333
Nemecko	74	Nemecko	97	USA	123	Vietnam	199	Rumunsko	325
Kanada	73	Kanada	68	Vietnam	122	Srbsko/Č.H.	189	Srbsko/Č.H.	276
Srbsko/Č.H.	66	Srbsko/Č.H.	60	Nemecko	86	USA	138	Vietnam	260
Rusko	56	Rakúsko	49	Kanada	71	Čína	128	Polsko	216
Rumunsko	49	Rumunsko	44	Rakúsko	64	Nemecko	106	Rakúsko	193
Švajčiarsko	39	Švajčiarsko	37	Rusko	63	Macedónsko	99	USA	149
Rakúsko	37	Rusko	32	Macedónsko	63	Kanada	58	Čína	123

Zdroj: ŠÚ SR, 1994 – 2005

Tabuľka 13. Desať najvýznamnejších krajín podľa počtu evidovaných vystávaných zo SR v rokoch 2000 – 2004

Štát	2000		2001		2002		2003		2004	
	Počet vystáh.	Štát	Počet vystáh.	Štát	Počet vystáh.	Štát	Počet vystáh.	Štát	Počet vystáh.	Štát
Česká rep.	310	Česká rep.	398	Česká rep.	449	Česká rep.	448	Česká rep.	662	Česká rep.
Nemecko	131	Rakúsko	168	Nemecko	219	Nemecko	199	Nemecko	229	Nemecko
Rakúsko	97	Nemecko	150	Rakúsko	212	Rakúsko	134	Rakúsko	175	Rakúsko
USA	44	Kanada	71	Kanada	82	Kanada	80	Kanada	85	Švajčiarsko
Švajčiarsko	35	USA	38	USA	70	Švajčiarsko	53	Švajčiarsko	84	Kanada
Kanada	26	Švajčiarsko	33	Švajčiarsko	59	V. Británia	52	V. Británia	70	V. Británia
V. Británia	25	V. Británia	28	V. Británia	55	USA	51	USA	63	USA
Taliansko	18	Taliansko	18	Taliansko	36	Taliansko	38	Taliansko	32	Francúzsko
Austrália	17	Maďarsko	17	Austrália	30	Austrália	21	Austrália	31	Taliansko
Maďarsko	14	Austrália	16	Maďarsko	24	Maďarsko	18	Maďarsko	27	Maďarsko

Zdroj: ŠÚ SR, 1994 – 2005

Tabuľka 14. Zahraničné stáhanie medzi SR a ČR v r. 1995 – 2003 podľa českých zdrojov

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*	2003*
Pristáhaní zo SR	3845	3450	3088	2887	3235	2826	3050	13326	24410
Vystáhaní do SR	140	213	260	356	336	413	8671	14455	18316
Migračné saldo	3705	3237	2828	2531	2899	2413	-5621	-1129	6094

\* = zmena metodológie evidencie stáhaných sa v ČR<sup>27</sup>

Zdroj: www.czso.cz/ledicniplan.nsf/p/4032-05, apríl 2005

<sup>27</sup> Od r. 2001 sa do štatistiky zahraničného stáhanie v ČR zaračujú nielen osoby meniace svoje trvalé bydlisko, ale aj cudzinci, ktorí žijú v krajine na základe udelenia víza k pobytu nad 90 dní a ich pobyt presiahol v ČR jeden rok.

strane veľmi nízke podiely emigrantov mali koncom 90. rokov Trnavský a Banskobystrický kraj (v súčasnosti sa ich podiel pohybuje okolo 9 %).

Na záver je potrebné zdôrazniť, že všetky kraje Slovenskej republiky oficiálne vykazujú **zisky zo zahraničného sťahovania**. Najväčšie prírastky evidovaných migrantov prostredníctvom zahraničného sťahovania sa koncentrujú do Bratislavského kraja (približne 2,2 tis. osôb v rokoch 1996 – 2001), najmenšie do Trenčianskeho (cca 0,5 tis. osôb); v ostatných krajoch je situácia pomerne vyrovnaná (1,0 až 1,3 tis. osôb – Jurčová et al., 2003).

#### 4.1.2 EVIDENCIA VYSTAHOVANÝCH ZO SR – KARDINÁLNY PROBLÉM

V predchádzajúcej textovej pasáži sú na viacerých miestach použité adjektíva „evidovaný“ alebo „oficiálny“. Je to z toho dôvodu, že štatistika v oblasti zahraničného sťahovania naráža v SR na vážny problém, a to značne podhodnotené dáta o osobách vystahovaných z krajiny.<sup>25</sup> Rozdiely súvisia – podobne ako v mnohých ďalších krajinách – s nedostatočnou evidenciou vystahovaných do zahraničia. Len minimum osôb sťahujúcich sa zo Slovenska sa totiž odhlasuje z trvalého pobytu, hoci im to ukladá zákon.<sup>26</sup> Tento fakt vedie niektorých bádateľov ku konštatovaniu, že údaje o vystahovaných sú natoľko skreslené, že nie sú vhodné pre ďalšiu analýzu (Vaňo, 2000).

Uvedené diferencie možno najlepšie dokázať komparáciou oficiálne vystahovaných zo Slovenskej republiky so štatistikami prisťahovaných zo SR v cieľových krajinách, kde majú títo migranti povinnosť prihlásiť sa na pobyt. Týmto porovnaním sa zisťuje, že evidencia zahraničného sťahovania zachytáva naozaj len minimálnu časť vystahovaných zo SR (necelých 10 %?). Na základe dát zo zahraničných zdrojov sú reálne počty vystahovaných osôb zo Slovenska rádovo oveľa vyššie ako údaje publikované orgánmi SR.

Napr. ak by sme namiesto údajov ŠÚ SR o počte evidovaných vystahovaných zo Slovenska do **Českej republiky** použili dáta *Českého statistického úradu* o počte prisťahovaných zo SR do ČR a opačne, Slovenská republika by sa stala výrazne migračne stratovou krajinou. Z údajov prezentovaných v tabuľke 14 vyplýva, že Slovensko stratilo (namiesto získalo) v priebehu 9-ročného obdobia zahraničným sťahovaním iba s ČR približne 17 tisíc osôb.

<sup>25</sup> Evidencia prisťahovaných sa realizuje s menšími ťažkosťami; imigrant, ktorému bol udeľený trvalý pobyt, je evidovaný dokonca vo viacerých systémoch.

<sup>26</sup> Táto povinnosť je zakotvená priamo v zákone č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky (v znení neskorších právnych predpisov, najmä jeho novely č. 454/2004 Z. z. a v úplnom znení zákonom č. 500/2004 Z. z.), predovšetkým v § 6 ods. 1, ktorý akcentuje povinnosť občana ohlásiť obci, kde má trvalý pobyt, skončenie tohto trvalého pobytu pred vycestovaním do zahraničia s cieľom trvalo tam žiť. Analogicky občan, ktorý má pobyt v zahraničí a ktorý sa rozhodne počas tohto pobytu skončiť svoj trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, môže ohlásiť túto skutočnosť prostredníctvom zastupiteľského úradu SR v zahraničí alebo splnomocneného zástupcu na Slovensku (§ 6 ods. 3).

Aká je situácia v prípade sťahovania sa občanov SR do ďalších krajín? Slovenské štatistiky zahraničného sťahovania vykazujú, že napr. do **Kanady** sa vystahováva v posledných rokoch ročne priemerne 70 – 80 osôb zo Slovenska (ŠÚ SR, 1994 – 2005). Avšak podľa *agentúry Hagiel*, špecializovanej v SR na sprostredkovanie trvalého vystahovania do tejto krajiny<sup>28</sup>, sa len v r. 2001 – 2004 vystahovalo do Kanady 833, 714, 871 a 852 záujemcov zo Slovenskej republiky (interné informácie firmy Hagiel).

Analogicky americký *Office of Immigration Statistics*<sup>29</sup> udáva osoby pochádzajúce zo Slovenskej republiky natrvalo prisťahované do **USA** v r. 1996 – 2003 v počte chronologicky 663, 629, 491, 493, 549, 812, 725 a 674, kým slovenské orgány uvádzajú pre dané roky iba 8, 30, 58, 41, 44, 38, 70 a 51 emigrantov zo SR do USA (ŠÚ SR, 1994 – 2005).

Pravdepodobne ešte markantnejšie rozdiely budú vo vzťahu k ekonomicky najrozvinutejším európskym krajinám, u ktorých je objem migrácie so Slovenskom vyšší. Napr. reprezentatívna štúdia (UNO, 2002a) uvádza, že len do **Nemecka** sa v r. 1995 – 1999 prisťahovalo zo SR postupne 7,8; 6,6; 7,0; 6,6 a 9,1 tisíce osôb, zatiaľ čo slovenské orgány registrujú v relevantnom období iba 26, 31, 120, 99 a 127 trvalo vystahovaných osôb do tejto krajiny(!).

Zarážajúce rozdiely medzi dátami týkajúcimi sa vystahovaných zo SR uvádzanými slovenskými inštitúciami a štatistickými údajmi o prisťahovaných zo SR podľa zahraničných zdrojov potvrdzujú nielen ignoranciu zákona č. 253/1998 Z. z. v znení neskorších predpisov obyvateľstvom SR v praxi, ale aj určité nedostatky štatistického systému štátu na úseku evidencie vystahovaných. Vo svetle načrtnutých faktov nadobúdajú reálne počty osôb vystahovaných zo Slovenska úplne inú dimenziu. Možno totiž vysoko odôvodnene predpokladať, že Česká republika, Kanada, USA a Nemecko nie sú jedinými krajinami na svete, u ktorých reálne počty vystahovaných zo SR niekoľkonásobne prevyšujú počty vykazované ŠÚ SR. Táto otázka by si ale vyžadovala časovo náročnejšiu štúdiu/rešerše z dostupných zahraničných databáz vo všetkých krajinách, ktoré prijímajú vystahovaných zo Slovenskej republiky vo väčšom počte, aby sa získala predstava o rozsahu trvalej emigrácie zo SR, pretože nie je možné na príklade pár selektovaných štátov odhadnúť korektné celkovú migračnú stratu SR za rok alebo počas obdobia existencie samostatného štátu.

Možno však uzavrieť, že v konečnom dôsledku oficiálne deklarované kladné migračné saldo zahraničného sťahovania Slovenskej republiky je iba čírym mýtom. Podľa našich voľných odhadov sa vystahováva z krajiny natrvalo **15 – 20 tisíc osôb ročne**. Straty generované zahraničným sťahovaním v SR sú tak nielen citelné, ale aj implikujúce závažnejšie demografické či sociálno-ekonomické konzekvencie do budúcnosti. O to viac, že od 1. mája 2004 je pohyb osôb zo Slovenska v rámci Európskej únie oveľa jednoduchší.

<sup>28</sup> [www.hagiel.sk](http://www.hagiel.sk)

<sup>29</sup> <http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/index.htm>, marec 2005.

## 4.2 NELEGÁLNA MIGRÁCIA

Nelegálna migrácia tvorí v súčasnosti význačný komponent zahraničnej migrácie a prechádza globálne očividným rozmachom. Hoci sa jej definície často líšia, ich jadrom je nekontrolovateľný a nelegálny pohyb migrantov cez hranice a na území cudzích štátov. Slovenské právne normy i prax príslušných orgánov rozumejú pod **nelegálnou migráciou** prípady, kedy cudzinec, ako aj občan SR bez oprávnenia<sup>30</sup> (nelegálne) vstúpi na teritórium Slovenskej republiky, neoprávnené sa na ňom zdržiava alebo ho nelegálne opustí (ÚHCP P-PZ, 2005; cf. Balga, 1997; Vrchovský, 2000; zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov).

Rozhodujúce príčiny nelegálnej migrácie zväčša tkvejú v snahe osôb – migrantov z hospodársky menej vyspelých krajín hlavne Ázie, ale i juho-východnej Európy – nájsť si prácu v rozvinutejších krajinách Európy a zvýšiť tým svoj ekonomický status. (Sekundárnym motívom pre spustenie nelegálnej migrácie môže byť aj perzekúcia, vojnové konflikty či iné nepokoje, následná pauperizácia zdrojových krajín, živelné katastrofy atď.) Keďže Slovenská republika je chápaná ako súčasť bohatšej časti sveta, čelí výzvam nelegálnej migrácie už dlhšiu dobu a tento stav sa zrejme tak rýchlo nezmení, hoci Slovensko bude naďalej pre nelegálnych migrantov zväčša tranzitnou krajinou.

### 4.2.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ A PÔVOD MIGRANTOV

Po r. 1989 sa na území SR objavil nový fenomén – nelegálna migrácia. Vývoj v tejto oblasti je od vzniku samostatnej Slovenskej republiky pomerne turbulentný. Tabuľka 15 a graf 4 demonštrujú absolútne počty zachytených nelegálnych migrantov, a to v oboch smeroch – do aj zo SR. Z predložených údajov je zjavné, že krajina prešla v sledovanom období viacerými fázami. Prvá fáza je vymedzená rokmi 1993 až 1997, kedy miera nelegálnej migrácie nebola znepokojivá; nelegálni migranti, resp. prevádzачi v tom čase využívali Slovensko len obmedzene (?) na prechod smerom do západnej Európy. Radikálny zlom nastal v r. 1998; Slovenská republika sa postupne stala obľúbenou trasou pre presun migrantov z východu kontinentu na západ. Avšak priam alarmujúci rozsah nadobudla nelegálna migrácia v SR v r. 2001 – 2002; krajina sa etablovala na európskej scéne nelegálnej migrácie ako signifikantný tranzitný koridor regionálneho významu. Zodpovedné authority boli nečakaným vývojom sčasti zaskočené a ich reakcia bola v tom období napriek vysokým počtom zadržaných osôb málo systematická a účinná. Od r. 2003 počty zachytených nelegálnych migrantov klesajú z viacerých dôvodov.

<sup>30</sup> T. j. v rozpore s domácimi právnymi aktmi alebo medzinárodnými dohodami, ktorými je SR viazaná.



Tabuľka 15. Dynamika vývoja počtu nelegálnych migrantov v SR v období 1993 – 2005

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>31</sup>	2005*
zo SR	1141	1017	1446	2374	2088	6320	5081	3823	10 773	10 252	6104	4578	1059
do SR	1041	883	1340	955	733	1916	2969	2239	4775	4983	6389	3756	1008
<b>Spolu</b>	<b>2182</b>	<b>1900</b>	<b>2786</b>	<b>3329</b>	<b>2821</b>	<b>8236</b>	<b>8050</b>	<b>6062</b>	<b>15 548</b>	<b>15 235</b>	<b>12 493</b>	<b>8334</b>	<b>2067</b>

\* = predbežný stav k 30. júnu 2005

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ

<sup>31</sup> Od r. 2004 sa substanciálne zmenila metodológia vykazovania počtu nelegálnych migrantov. Samostatne sa registrujú počty osôb, ktoré nedovolené prekročili štátne hranice SR, a nezákonné pobytu cudzincov na území SR. Do konca r. 2003 sa oba parametre individuálne neprezentovali. Pre účely porovnávania hrubých údajov v chronologickom rade preto odporúčame uvádzať za r. 2004 agregovanú hodnotu 10 946 nelegálnych migrantov.

Tabuľka 16. Nelegálni migranti v SR podľa jednotlivých štátnych hraníc v rokoch 1998 – 2004

Hranica / Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**
Maďarsko	1270	606	428	1703	1799	373	131
Ukrajina	365	1662	1473	1945	2399	5483	3367
Poľsko	843	802	737	748	761	599	269
Česká republika	5254	3485	2190	4098	3983	2130	1671
Rakúsko	504	1402	1234	6083	6293	3908	2893
vnútrozemie*	–	93	–	971	–	–	3
<b>Spolu</b>	<b>8236</b>	<b>8050</b>	<b>6062</b>	<b>15 548</b>	<b>15 235</b>	<b>12 493</b>	<b>8334</b>

\* = od r. 2004 medzinárodné letiská; \*\* = údaje za r. 2004 sú metodologicky neporovnateľné s prechádzajúcimi rokmi (viď poznámku č. 31)

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005



Naznačená dynamika nelegálnej migrácie v SR teda obsahuje niekoľko dôležitých činiteľov. Odráža jednak všeobecný rast nelegálnej migrácie v Európe v 90. rokoch 20. storočia v dôsledku migračného tlaku z viacerých krajín Ázie, s tým spojené rozširovanie prevádzачských kanálov aj cez teritórium Slovenska, ale i meniaci sa prístup a zásadné opatrenia kompetentných orgánov SR v prospech efektívnejšej eliminácie nelegálnych migrantov v uplynulom období (obzvlášť na ukrajinskej hranici).

V rámci krajín strednej a východnej Európy patrí ukazovateľ počtu nelegálnych migrantov v SR absolútne, ale najmä relatívne – v pomere k počtu obyvateľov krajiny – do skupiny s najvyššími hodnotami (Divinský, 2004b; Jandl, 2003). Pritom sa odhaduje, že policajné orgány zadržia len približne 1/4 až 1/3 zo všetkých nelegálnych migrantov prechádzajúcich územím Slovenska (Divinský, 2004a; Vrchovský, 2000; cf. SITA, 5. 3. 2005; TA3, 4. 3. 2005; Národná obroda, 19. 3. 2004; Nový čas, 17. 6. 2003; IOM et ICMPD, 2002). Je to fakt hodný zamyslenia: na jednej strane by s vysokou pravdepodobnosťou väčšina zadržaných nelegálnych migrantov požiadala v krajine o azyl, a tak neúmerne zaťažila azylový systém SR, na druhej strane vysoká priepustnosť teritória Slovenskej republiky ho činí pre nich, resp. pre aktivity prevádzачských skupín naďalej atraktívnym.

Údaje z tabuľky 15 zároveň potvrdzujú, že migrantov sa darí zadržiavať skôr pri ich výstupe zo SR než pri vstupe do krajiny. Výrazný vplyv na uvedené čísla však má tzv. opakovaná nelegálna migrácia žiadateľov o azyl, ktorí sú po vykonaní administratívnych úkonov umiestňovaní v záchytných a pobytových utečeneckých táboroch, umiestnených zväčša na území západného Slovenska v blízkosti hraníc. Tieto osoby sú neraz v priebehu niekoľkých dní znovu zadržané pri pokuse o nelegálne prekročenie štátnej hranice predovšetkým do Rakúska a Českej republiky. V tomto smere podiel zaznamenaných opakovaných pokusov o prechod štátnej hranice tvorí cca 47 %; sú zahrnuté v celkovom údaji o nelegálnej migrácii (ÚHCP P-PZ, 2004a). Z toho vyplýva, že nepriaznivá situácia v nelegálnej migrácii na slovensko-rakúskej a slovensko-českej hranici spočíva do veľkej miery v zneužívaní inštitútu azylu.

V tejto súvislosti môže byť zaujímavý podrobnejší pohľad na pohyb nelegálnych migrantov cez jednotlivé úseky štátnej hranice SR, ktorý ilustruje nápor migrantov zo a do susedných krajín – tabuľka 16. Je evidentné, že Slovensko predstavuje pre nelegálnych migrantov tranzitné územie, a to jednoznačne v smere východ – západ, čo dosvedčuje vzájomný pomer medzi zadržanými osobami smerujúcimi zo SR, či do nej. Drvivá väčšina migrantov totiž bola zadržaná pri/po vstupe (a nie výstupe) do SR z Ukrajiny a naopak pri výstupe (a nie vstupe) z krajiny do Rakúska a ČR (ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005 – mapa 3). Napriek tomu tu existujú isté časové a geografické špecifiká.

Hoci v poslednom období klesá absolútny počet nelegálnych migrantov, podiel tých, ktorí sa dostali na územie Slovenska z Ukrajiny, pozvoľna narastá (v r. 2003 a 2004 viac než 40 %). Je to však reflexia už vyššie spomenutých skutočností, o. i. väčšieho tlaku migrantov z tohto smeru, neprístupnejšieho teré-

nu vyžadujúceho väčšie nasadenie policajných síl a techniky, ale aj intenzívneho boja proti prevádzaniu. Na druhej strane takmer dvojnásobne klesol donedávna vysoký podiel osôb zachytených na slovensko-českej hranici. Migranti tu zneužívali nadštandardný hraničný režim, ale zavedené opatrenia napomáhajú postupne redukovať migračný tok na tomto úseku. Podiel nelegálnych migrantov cez slovensko-rakúske hranice osciluje dlhodobejšie v rozmedzí 30 – 40 % z celkového počtu zadržaných osôb a nedarí sa ho príliš znižovať – Rakúsko predstavuje pre migrantov zrejme stále veľmi príťažlivú destináciu pre pokus o získanie azylu, príp. ako východisko pre presun do krajín ležiacich ešte západnejšie. Pokiaľ ide o štátne hranice s Maďarskom, v ich bezprostrednej blízkosti ležiaci utečenecký tábor v Balassagyarmate ešte donedávna produkoval mnoho nelegálnych migrantov smerom do SR, tento problém sa však podarilo v podstate eliminovať (interné informácie Ministerstva vnútra SR).

Štruktúra krajín pôvodu zadržaných nelegálnych migrantov v SR (tabuľka 17 znázorňuje pre každý rok súhrn nedovolených prípadov prekročenia štátnej hranice i nezákonného pobytu) sa v posledných rokoch logicky modifikuje v súlade s globálnymi trendmi. Kým do r. 1998 medzi nelegálnymi migrantmi na Slovensku prevládali občania balkánskych krajín (najmä bývalej Juhoslávie a Rumunska), od r. 1999 na scéne nelegálnej migrácie v SR početne viedli utečenci pochádzajúci z Afganistanu a Iraku, resp. ekonomickí migranti hlavne z Indie, Číny, Vietnamu a Bangladéša. V súčasnosti (r. 2003 a r. 2004 –

Tabuľka 17. Nelegálni migranti v SR podľa najvýznamnejších krajín pôvodu v období 2000 – 2004

2000		2001		2002	
Štát	Počet	Štát	Počet	Štát	Počet
Afganistan	1199	Afganistan	6121	Afganistan	2788
India	1090	India	2460	Čína	2436
Rumunsko	939	Irak	1497	India	2432
Srí Lanka	490	Rumunsko	928	Irak	1654
Čína	413	Vietnam	637	Bangladéš	1305
2003		2004			
Štát	Počet	Štát	Počet		
Rusko	3046	India	2179		
India	1519	Rusko	2151		
Čína	1320	Čína	1459		
Arménsko	996	Moldavsko	1076		
Moldavsko	818	Gruzínsko	950		

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005

graf 5) sa prejavuje nový trend – popri dvoch najľudnatejších aj iných štátoch Ázie (India, Čína, resp. Pakistan, Afganistan, Bangladéš, Vietnam, Palestína, Turecko, Irak, Irán) začínajú medzi zdrojovými krajinami dominovať predovšetkým bývalé republiky Sovietskeho zväzu, a to Rusko (de facto Čečensko), Moldavsko, Gruzínsko a Arménsko (ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005). Uvedené štáty dopĺňajú nelegálni migranti z niektorých susedných krajín (Ukrajina, Poľsko, ČR) či samotného Slovenska, u ktorých však nejde o uskutočňovaný tranzit, ale skôr o nedbanlivostné nedovolené prekročenie štátnej hranice, páchanie cezhraničnej trestnej činnosti alebo nedodržanie doby povoleného pobytu (nevzťahuje sa na občanov SR).

Ako vidieť, nelegálni migranti prichádzajú na územie SR najmä z krajín s nižšou životnou úrovňou ako dobrovoľní ekonomickí migranti (obzvlášť z južnej a juhovýchodnej Ázie), čiastočne je však nelegálna migrácia motivovaná i politickými príčinami – vojnovými udalosťami, konfliktmi, politickou nestabilitou (momentálne Čečensko, predtým Afganistan, Irak a i.). Slovenská republika sa tak stala do určitej miery „nárazníkovým“ štátom medzi ostatnými krajinami Európskej únie a rizikovými regiónmi sveta, ktoré dlhodobo generujú migrantov do Európy.

Čo sa týka výlučne pobytovej nelegálnej migrácie, údaje o nezákonnom pobyte cudzincov v Slovenskej republike sa začali samostatne vykazovať len od začiatku r. 2004. Počet osôb zaradených do tejto kategórie nelegálnej migrácie činil 2612, čo je 23,9 % z celkového počtu nelegálnych migrantov v SR v danom roku (zvyšných 76,1 % – t. j. 8334 osôb – tvoria vyššie prezentovaní tranzitní nelegálni migranti). V iných krajinách však tento pomer môže byť inverzný. Napr. v Českej republike zaznamenala *Služba cizinecké a pohraniční policie* v r. 2004 až 27 391 prípadov nelegálnej migrácie. Nedovoleným spôsobom prekročilo štátnu hranicu 10 695 osôb, u 16 696 osôb bolo zistené porušovanie pobytového režimu.<sup>32</sup> Tieto čísla jednak závisia od absolútneho počtu cudzincov dlhodobo žijúcich v krajine, ale súčasne charakterizujú percepciu príslušnej krajiny migrantmi – do akej miery ju považujú len za tranzitné územie, alebo aj za vhodnú na pobyt.

#### **4.2.2 BOJ PROTI NELEGÁLNEJ MIGRÁCII A FENOMÉN PREVÁDZAČSTVA**

Nelegálna migrácia má pre Slovenskú republiku bezpochyby negatívne konzekvencie, napr. zvýšené finančné náklady na boj proti prevádzračským skupinám, ochranu štátnej hranice, starostlivosť o zaistených migrantov a následne žiadateľov o azyl, vyhostovanie, readmisiu, dobrovoľné návraty do domovských krajín, boj proti potenciálnemu terorizmu a i. Zároveň je Slovenská republika viazaná tiež medzinárodnými právnymi aktmi prijímanými s cieľom potláčať ne-

<sup>32</sup> [www.mvcr.cz/2003/statistiky/stat\\_cpp\\_policie.html](http://www.mvcr.cz/2003/statistiky/stat_cpp_policie.html), máj 2005.

legálnu migráciu a hlavne pašovanie migrantov. Z týchto dôvodov SR prikladá boju proti nelegálnej migrácii relatívne veľkú pozornosť.<sup>33</sup>

Vzhľadom na jej podstatu, nelegálna migrácia je do značnej miery závislá na existencii súboru nezákonných aktivít označovaných ako **prevádzáčstvo**. Pod neho možno zaradiť regrutovanie migrantov, obstarávanie falošných dokladov, samotnú realizáciu tranzitu a pod. Tieto operácie si prevádzáčské skupiny nechávajú zaplatiť vysokými sumami peňazí, preto prevádzáčstvo patrí k najziskovejším organizovaným trestným činnostiam na svete. Nie je to inak ani na Slovensku, kde v poslednej dekáde v súvislosti s náporom migrantov najmä z východu bola vybudovaná rozsiahla sieť prevádzáčských trás umožňujúca ich tranzit do západnej Európy.<sup>34</sup>

Metódy a formy prevádzáčstva sa neustále zdokonaľujú. Bez účasti prevádzáčov sa vyskytujú len ojedinelé prípady prekročenia štátnej hranice SR (Csámpai – Haládik, 2002; Hapák, 2000; cf. IOM et ICMPD, 2002). Esenciálny problém predstavuje predovšetkým slovensko-ukrajinská hranica svojím neprístupnejším terénom vyžadujúcim väčšie nasadenie policajných síl či zapojenie sofistikovanejších technických prostriedkov do boja proti nelegálnej migrácii. Osobitné miesto v prevádzáčských kanáloch na teritóriu SR má tiež Bratislava so svojou polohou prakticky na štátnej hranici, vysokou koncentráciou obyvateľstva a z toho vyplývajúcou anonymitou, ale aj množstvom ubytovacích kapacít pre krátky pobyt nelegálnych migrantov (Divinský, 2005a).

Prevádzáčské skupiny sú výborne organizované. Jednotliví členovia vykonávajú špecializované funkcie (organizátor, typár, prepravca, sprievodca, ubytovateľ, falšovateľ cestovných dokladov a víz). Popri deľbe práce je pre prevádzáčské gangy typická prísna hierarchizácia, vysoká profesionalita a konšpirácia. Ich akcie sú dobre plánované, prevádzáči využívajú znalosť terénu, tranzitných ciest, režimu služieb polície; nezriedka pritom spolupracujú s políciou, zamestnancami utečeneckých táborov, orgánmi samosprávy či miestnymi obyvateľmi. Hlavní organizátori zväčša riadia činnosť zo zahraničia, radoví prevádzáči pochádzajú najmä zo Slovenska (cca 90 %), príp. z ČR, Poľska, Číny, Ruska, Rakúska, Ukrajiny a ďalších štátov (NJBNM, 2005; ÚHCP P-PZ, 2004b; cf. Csámpai – Haládik, 2002).

Nelegálni migranti prechádzajú hranicu najčastejšie pešo alebo sú transportovaní v špeciálne vybudovaných úkrytoch dopravných prostriedkov – nákladných vozidiel alebo železničných vagónov – a preto ich nie je jednoduché od-

<sup>33</sup> Tu je potrebné rozlišovať medzi termíni pašovanie ľudí (*human smuggling*) a obchodovanie s ľuďmi (*human trafficking*). Pašovanie ľudí cez hranice má nadnárodnú povahu, je trestným činom proti štátu, pašovaný cudzinec súhlasí s pašovaním, resp. sám ho vyhladáva a nie je teda v princípe jeho obeťou. Pri obchodovaní s ľuďmi ide o trestný čin národnej i nadnárodnej dimenzie proti jednotlivcovi a osoba, s ktorou sa obchoduje, je jeho obeťou (cf. IOM, 2004a; Demir, 2003; IOM, 2000; ICMPD, 1999).

<sup>34</sup> Podľa UNHCR sa dokonca zo Slovenska stala križovatka dvoch kľúčových regionálnych prevádzáčských trás; jedna vedie z Ruska a Ukrajiny, druhá z Balkánu (Sme, 5. 11. 2004).

haľovať.<sup>35</sup> Okrem týchto foriem pokračuje tendencia k zneužívaniu azylovej procedúry, zneužívanie voucherov cestovnými kancelárkami či falšovanie víz a cestovných dokladov (MV SR, 2005; NJBNM, 2005). Taxy za prevedenie cez územie Slovenska sa pohybujú v rozmedzí 200 až 600 US dolárov a líšia sa v závislosti od národnosti migranta – najviac platia Číňania, Vietnamci o niečo menej, ostatným nelegálnym migrantom prevádzачi účtujú nižšie poplatky (TA3, 20. 5. 2005; Národná obroda, 15. 4. 2005; TA3, 16. 12. 2004; HNonline.sk, 13. 10. 2004; Národná obroda, 17. 6. 2003). Avšak celková suma za prevedenie migranta z krajiny pôvodu do zamýšľanej krajiny jeho pôsobenia sa pohybuje rádo vo vo výške niekoľko tisíc až desiatok tisíc dolárov<sup>36</sup> a napr. len za transfer migranta z Moskvy na Slovensko podľa našich informácií prevádzачi pýtajú 2000 US dolárov (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR autora tejto publikácie).

Na nepriaznivú situáciu v oblasti nelegálnej migrácie reagovali zodpovedné orgány SR v poslednom období ráznejšie ako v minulosti. Do boja proti nelegálnej migrácii a prevádzachtvu je zapojený nielen *Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ÚHCP P-PZ)* či iné policajné orgány, ale napr. aj *Slovenská informačná služba*. V tomto kontexte je však potrebné primárne vyzdvihnúť čoraz efektívnejšiu prácu *Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii (NJBNM)* Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ<sup>37</sup>, v dôsledku čoho stúpa počet odhalených prípadov prevádzachania, obvinených prevádzachov i migrantov nimi prevedených (tabuľka 18). Najmä vďaka činnosti NJBNM klesá od r. 2002 v Slovenskej republike súhrnný počet zachytených nelegálnych migrantov na jej teritóriu. Osobitne úspešný bol r. 2004, kedy NJBNM a ďalšie policajné orgány rozložili 17 z celkového počtu 56 evidovaných a monitorovaných zločineckých skupín organizujúcich v krajine prevádzachtvo s 322 stálymi členmi (MV SR, 2005; NJBNM, 2005).

Na redukovanie miery nelegálnej migrácie a pašovania osôb na Slovensku má popri operatívno-represívnych opatreniach nezanedbateľný vplyv tiež postupné sprísňovanie trestných postihov za prevádzachanie v posledných rokoch na základe noviel Trestného zákona, ktoré sú uvedené v kapitole 7. Aplikovaná zásada trikrát a dost, ako aj nekompromisné tresty za prevádzachtvo stanovené v novom Trestnom zákone č. 300/2005, účinnom od 1. januára 2006, by mali byť pre prevádzachov dostatočne pôsobivou hrozbou.

Očakáva sa, že silný tlak nelegálnych migrantov na slovensko-ukrajinskú hranicu a ich nezákonné prevádzachanie na a cez územie SR bude napriek krokom prijatým na Slovensku v najbližšom období pokračovať. Problém totiž spočíva v prvom rade v samotných krajinách pôvodu migrantov, najmä v rozdielnej úrov-

<sup>35</sup> Navyše 60 % nelegálnych migrantov odchádza ešte v deň príchodu, 30 % opúšťa SR do 3 dní (Očenášová, 2001).

<sup>36</sup> Napr. cesta z Blízkeho a Stredného východu do Európy stojí migranta orientačne 3 až 5 tisíc USD, zo strednej Ameriky do Európy do 10 tisíc, z Číny do Európy 10 až 15 tisíc, z Indie do USA 25 tisíc a preprava z Číny do USA môže záujemcu vyjsť až na 35 tisíc USD (Salt, 2005a; ILO, 2004; IOM, 2003; cf. ÚHCP P-PZ, 2002).

<sup>37</sup> Úlohy a zameranie uvedených inštitúcií sú detailnejšie popísané v kapitole 8.

Tabuľka 18. Základné charakteristiky týkajúce sa prevádzacstva v SR v období 2002 – 2004

Úsek štátnej hranice / Rok	Počet prípadov prevádzacstva		Počet obvinených prevádzáčov		Počet prevedených migrantov				
	2002*	2003	2004	2002*	2003	2004	2002*	2003	2004
Rakúsko	4	9	43	5	24	79	43	28	145
Česká rep	5	14	12	8	22	22	82	170	239
Maďarsko	4	5	7	7	17	16	45	57	41
Poľsko	0	1	3	0	1	4	0	1	4
Ukrajina	10	24	16	21	55	55	199	356	688
vnútrozemie	32	21	29	77	43	96	406	465	1182
<b>Spolu</b>	<b>55</b>	<b>74</b>	<b>110</b>	<b>118</b>	<b>162</b>	<b>272</b>	<b>775</b>	<b>1077</b>	<b>2299</b>

\* = údaje za r. 2002 nie sú úplné, pretože Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii bola zriadená až 1. apríla 2002

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2005

ni ekonomík regiónov sveta a z toho rezultujúcich stimulov k migračnému pohybu. V nemalej miere k intenzívnej migrácii osôb hlavne z východu prispieva rusko-ukrajinská hranica, ktorá je nielen najdlhšou hranicou Ukrajiny, ale pre jej právne nevyriešené značenie je aj oveľa voľnejšia. Z územia Ruskej federácie tak na Ukrajinu prichádzajú ročne desiatky tisíc nelegálnych migrantov, ktorí sa následne snažia dostať na teritórium Európskej únie vrátane SR. V súvislosti s vnútropolitickými udalosťami na Ukrajine v r. 2004 bolo navyše zaregistrované uvoľnenie režimu v tamojších utečeneckých táboroch (SIS, 2005). Pre Slovenskú republiku z toho všetkého vyplýva nutnosť postupovať v boji proti nelegálnej migrácii a prevádzacstvu ďalej presne podľa Schengenského akčného plánu a právnych aktov, k plneniu ktorých sa zaviazala v kontexte ochrany (nie len) novej vonkajšej hranice Európskej únie.

### 4.3 PROBLEMATIKA AZYLU

Súbor otázok spojených s právom na azyl a utečencami, resp. **žiadateľmi o azyl** a **azylantmi** je historicky veľmi starý (Kováčik, 2002; Balga, 2001). S utečencami sa stretávali – produkovali ich, alebo prijímali – takmer všetky civilizácie a nie je to inak ani v súčasnosti. Rozdielne sú dnes ale objemy utečencov a miera ochrany ich práv či akceptácia spoločnosťou, rozširujú sa i príčiny vedúce k tomuto fenoménu. Kardinálnymi impulzmi pre útek z domovskej krajiny sú vojny, ozbrojené konflikty, represie a široká paleta diskriminácií ako napr. politická, náboženská, rasová, národnostná, etnická. Nie je zriedkavý ani výskyt tzv. environmentálnych utečencov v dôsledku rozsiahlych prírodných pohrôm či antropogénnych katastrof v zdrojových krajinách (Martin, 2001). Čoraz častejšie ale žiadatelia o azyl pochádzajú aj spomedzi nelegálnych migrantov.

Žiadatelia o azyl a azylanti formálne reprezentujú ďalšiu fundamentálnu kategóriu zahraničných migrantov na území SR. Práve Slovensko je príkladom krajiny, kde sa žiadatelia o azyl regrutujú momentálne v drvivej väčšine z nelegálnych migrantov. Závažnosť tejto témy dokumentuje fakt, že pokiaľ počet nelegálnych migrantov na Slovensku vzrástol od r. 1993 zhruba päť- až sedemkrát, situácia u žiadateľov o azyl je dramaticky odlišná. Ich počet stúpol od r. 1992 viac než stokrát a má permanentne rastúcu tendenciu (trend r. 2005 však už signalizuje kvalitatívny obrat), ako demonštruje nasledujúca textová pasáž.

#### 4.3.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ A PÔVOD ŽIADATEĽOV O AZYL

Dynamika vývoja počtu **žiadateľov o azyl** na Slovensku do veľkej miery kopíruje vývin na poli nelegálnej migrácie a postupnú liberalizáciu slovenského zákona o azyle v súlade s komunitárnym právom. Podľa neho má nelegálny migrant možnosť požiadať o azyl v SR ihneď po zadržaní orgánmi polície. Táto možnosť je nelegálnymi migrantmi stále viac využívaná, hoci ich prvotným

Tabuľka 19. Prehľad vývoja žiadostí o azyl v SR v rokoch 1992 – 2005

Rok	Žiadatelia o azyl*	Udelený azyl	Udelené neskôr štát. občianstvo	Neudelený azyl	Zastavené konanie	V riešení
1992	87	56	0	0	0	31
1993	96	39	0	20	25	43
1994	140	56	0	32	65	31
1995	359	68	0	57	190	75
1996	415	129	4	62	193	106
1997	645	65	14	84	539	63
1998	506	49	22	36	224	260
1999	1320	27	2	176	1034	343
2000	1556	11	0	123	1366	400
2001	8151	18	11	130	5247	3156
2002	9743	20	56	309	8053	4516
2003	10 358	11	40	421	9788	4652
2004	11 395	15	15	1545	11 684	2805
2005**	1410	10	0	375	1357	2472
<b>Spolu</b>	<b>46 181</b>	<b>574</b>	<b>164</b>	<b>3370</b>	<b>39 765</b>	<b>2472</b>

\* = v skutočnosti počet žiadostí; do tohto počtu sú totiž zaradené aj opakované žiadosti o azyl v danom roku;  
 \*\* = predbežný stav k 30. júnu 2005

Zdroj: Štatistika Migračného úradu MV SR

úmyslom nebolo zostať na území Slovenska. Pobyt v krajine v rámci azylovej procedúry im dáva jednak istotu, že počas nej nebudú vrátení alebo vyhostení zo SR, jednak im umožňuje pripraviť a znovu realizovať nelegálny prechod slovenskej hranice smerom do pôvodne zamýšľanej destinácie. Napriek tomu je potrebné pripustiť, že určitá – hoci nepočetná – časť migrantov žiada o azyl s úmyslom tu zostať a integrovať sa do slovenskej spoločnosti.

Počet žiadateľov o azyl prekročil v r. 2003 po prvýkrát desiatitisícový limit, hoci hranicu tisíc osôb prekročil len v r. 1999, čo predstavuje šokujúce tempo rastu v ostatných štyroch rokoch (tabuľka 19):



Ako vidieť z prezentovaných čísel, žiadatelia o azyl tvoria v SR najdynamickú komponent zahraničnej migrácie. Ich počet vzrástol v období 1992 – 2004 takmer 131-krát; z 87 na približne 11 400 osôb. Aj u žiadateľov o azyl možno vývojovo diferencovať niekoľko fáz. Prvá zahŕňa roky 1993 – 1998, kedy bol ich počet v podstate zanedbateľný; druhá obdobia 1999 – 2000 s ich náhlym nárastom, ale ešte nie výrazným. Poslednú fázu konštituuju roky 2001 až 2004, kedy sa počet žiadateľov o azyl alarmujúco zvýšil. V r. 2004 dokonca po prvý raz prekročil počet žiadateľov v SR počet nelegálnych migrantov. V uvedenom roku patrilo pomer počtu žiadateľov o azyl v SR k počtu obyvateľov krajiny v rámci celej Európy do skupiny s najvyššími hodnotami (spolu s Rakúskom, Švédskom, Švajčiarskom, Nórskom, Luxemburskom, Írskom a Cyprom – cf. UNHCR, 2005b). Ako však dokazujú čísla za prvý polrok 2005, rastový trend ostatných rokov sa prekvapujúco radikálne zvrátil, a to zrejme z viacerých dôvodov. Na jednej strane sa počet žiadateľov o azyl v celej Európe významne znižuje už od r. 2002 (cf. UNHCR, 2005a; Salt, 2005a). Zároveň na Slovensku relatívne rapídne klesá počet nelegálnych migrantov, z ktorých sa žiadatelia generujú, aj vďaka prísnejším kontrolám na východnej hranici a zvýšenému tlaku na prevádzáčov. Ďalším faktorom prispievajúcim pravdepodobne k poklesu žiadateľov o azyl je aplikácia Dublinského dohovoru v praxi; osoba, ktorá bola zaregistrovaná v SR ako žiadateľ o azyl, má v zmysle ustanovení dohovoru už len malú šancu získať azyl v inej krajine, čoho si začínajú byť potenciálni žiadatelia o azyl na Slovensku evidentne vedomí.

V štruktúre žiadateľov o azyl v SR podľa kontinentu, z ktorého pochádzajú, suverénne vedie Ázia. V r. 2001 – 2004 85 až 90 % žiadateľov prišlo práve z nej (tu sú však zarátaní o. i. občania Ruskej federácie a/alebo Čechenska), z krajín Európy žiada o azyl v SR priemerne cca 10 % osôb, 1 – 4 % pripadajú na Afriku a len nepatrný zvyšok na Ameriku. Krajiny, z ktorých sa v uplynulom období regrutoval najväčší počet žiadateľov o azyl na Slovensku, ukazuje tabuľka 20 (graf 6). Všeobecne štruktúra krajín žiadateľov o azyl – obdobne ako nelegálnych migrantov – prechádza prirodzenou modifikáciou v reflexii na zmeny politickej a ekonomickej situácie vo svete. Počet utečencov z Afganistanu, Iraku a Somálska v SR od r. 2003 citelne klesol, na druhej strane markantne stúpajú počty žiadateľov o azyl z Indie, Ruska (Čechenska), Číny, obyvateľov Moldavska, Pakistanu, Bangladéšu, Turecka a bývalých zakaukazských republík ZSSR. Tieto osoby však až na výnimky nie sú v domovských krajinách perzekvované, ide skôr o účelových žiadateľov o azyl z radov ekonomických migrantov.

Takmer 85 % žiadateľov o azyl v SR tvoria muži a vyše 40 % žiadateľov je vo vekovej kategórii 18 – 25 rokov (štatistiky Migračného úradu MV SR). Údaje zo Slovenska tak potvrdzujú skúsenosti získané z iných imigračných krajín, a to, že typický profil žiadateľa o azyl je – muž, mladý a slobodný (cf. Divinský, 2004a).

V r. 1992 – 2004 bol v Slovenskej republike priznaný azyl úhrnom 564 žiadateľom; 164 **azylantom** z tohto počtu bolo v uvedenom období udelené štátne občianstvo SR ako vrchol integračného procesu. V kategórii azylantov ku koncu r. 2004 výrazne dominovali osoby pochádzajúce z Afganistanu (bez-

Tabuľka 20. Desať najvýznamnejších krajín podľa počtu žiadateľov o azyl v SR v rokoch 2000 – 2004

Štát	2000		2001		2002		2003		2004	
	Počet žiadateľov	Štát	Počet žiadateľov	Štát	Počet žiadateľov	Štát	Počet žiadateľov	Štát	Počet žiadateľov	
Afganistan	624	Afganistan	4315	Čína	1764	Rusko	2653	India	2969	
India	380	India	1111	Afganistan	1669	India	1653	Rusko	2413	
Pakistan	161	Irak	990	India	1611	Čína	1080	Čína	1271	
Irak	115	Bangladéš	429	Irak	1245	Arménsko	758	Gruzínsko	989	
Srí Lanka	87	Pakistan	176	Bangladéš	1032	Afganistan	627	Moldavsko	826	
Bangladéš	46	Sierra Leone	156	Rusko	618	Moldavsko	587	Pakistan	799	
Kosovo	38	Somálsko	129	Moldavsko	266	Gruzínsko	582	Bangladéš	544	
Arménsko	15	Irán	109	Vietnam	220	Bangladéš	558	Afganistan	393	
Nepál	14	Srí Lanka	98	Somálsko	199	Irak	475	Vietnam	155	
Turecko	12	Palestína	77	Pakistan	168	Pakistan	307	Arménsko	144	

Zdroj: štatistiky Migračného úradu MV SR

mála 40 % všetkých azylov udelených v SR), nasledovaní migrantmi z Iraku, Juhoslávie, Rumunska, Bosny a Hercegoviny, Ruska, Arménska a Angoly (štatistiky Migračného úradu MV SR). Štátne občianstvo SR obvykle nadobúda azylant, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky päť rokov.

Nepriaznivým, ale očakávaným trendom bol v posledných rokoch očividný rast počtu *maloletých osôb (unaccompanied minors, separated children)* zadržaných na teritóriu Slovenskej republiky bez sprievodu blízkej dospeléj osoby. Len v období 2002 – 2004 sa ich medzi žiadateľmi o azyl objavilo vyše 2000; väčšina prišla z Bangladéšu, Indie, Afganistanu, Číny či Moldavska (štatistiky Migračného úradu MV SR; UNHCR et al., 2004). Špecifikom tejto kategórie migrantov je ich zvýšená zraniteľnosť, a preto si vyžadujú mimoriadnu pozornosť zo strany zainteresovaných orgánov z hľadiska úpravy ich právneho postavenia i starostlivosti o nich v praxi (viď napr. Dohovor o právach dieťaťa). Aj z týchto príčin bol v SR nedávno prijatý nový právny predpis riešiaci o. i. ochranu maloletých bez sprievodu.<sup>38</sup>

#### 4.3.2 VYBRANÉ ASPEKTY AZYLOVEJ PROBLEMATIKY V SR – REŠTRIKTÍVNA AZYLOVÁ POLITIKA?

Napriek vysokému počtu žiadateľov (resp. žiadostí) o azyl v uplynulom období v SR bol iba minimálnemu počtu z nich azyl priznaný. Navyše kým pomer počtu žiadateľov o azyl k počtu obyvateľov krajiny patrí na Slovensku k najvyšším v Európe, v prípade udelených azylov je to presne naopak. Podiel osôb s priznaným azylom zo všetkých žiadateľov o azyl činil v SR v r. 1992 – 2004 len 1,25 %. Tento údaj však nie je korektný, obsahuje aj vysoký počet tých, ktorí z azylovej procedúry dobrovoľne odišli v jej priebehu (v podstate drvivá väčšina osôb). Oveľa metodologicky zmyslupnejším ukazovateľom, používaným tiež v medzinárodných porovnaníach, je úspešnosť azyloveho konania, čiže *miera priznaných azylov*. Tá udáva podiel osôb s udeleným azylom z celkového počtu rozhodnutí, t. j. udelených i neudelených azylov spolu. Tento indikátor dosahuje v SR za obdobie 1992 – 2004 úroveň 17 %. Dôležitou informáciou pre žiadateľov o azyl na Slovensku je však skutočnosť, že trend udeľovaných azylov javí značne negatívny vývoj – miera priznaných azylov postupne klesla zo 67,5 % v r. 1996 cez 8,2 % v r. 2000 na takmer zanedbateľných 0,96 % v r. 2004 (štatistiky Migračného úradu MV SR; UNHCR, 2005b; Divinský, 2005d – cf. graf 7).<sup>39</sup>

Uvedené fakty sú často predmetom kritiky mimovládnych organizácií, medzinárodných inštitúcií či samotných migrantov (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). Tieto subjekty považujú azylovú politiku SR za vyslo-

<sup>38</sup> Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele s účinnosťou od 1. septembra 2005.

<sup>39</sup> Predbežné údaje ku koncu 1. polroka 2005 naznačujú zvýšenie hodnoty tohto ukazovateľa na úroveň 2,6 %.

vene reštriktívnu, posudzovanie kritérií na získanie azylu za príliš rigorózne, azylovú procedúru za veľmi prísnu. Podľa viacerých vyjadrení Zastupiteľského úradu UNHCR na Slovensku v nedávnej minulosti Slovenská republika udeľuje percentuálne najmenej azylu v krajinách Európskej únie, Európe samotnej či dokonca na svete (TA3, 17. 6. 2005; Národná obroda, 11. 2. 2005; Sme, 8. 11. 2004; Pravda, 5. 11. 2004; Sme, 22. 10. 2004; HNonline.sk, 22. 4. 2004; EurActiv, 25. 3. 2004).<sup>40</sup> Zodpovedné authority – Migračný úrad MV SR – sa obhajujú konzekventným uplatňovaním ustanovení medzinárodných dohovorov a slovenských právnych noriem, ako aj zneužívaním konania o udelenie azylu žiadateľmi o azyl. Vo väčšine prípadov sa totiž toto zastavuje kvôli odchodu žiadateľov z azylového zariadenia a územia SR, pretože ide o ekonomických migrantov, pre ktorých je SR len tranzitnou krajinou, v ktorej sa zdržia krátko a snažia sa dostať do krajín západnej Európy.<sup>41</sup>

Nechceme byť na tomto mieste arbitrom oboch diametrálne rozdielnych prístupov na slovenskej azylovej scéne. Domnievame sa však, že žiadateľom o azyl s opravdivým záujmom o priznanie azylu v SR by tento mohol byť udeľovaný o niečo veľkorysejšie ako doteraz, napr. viac z *humanitárnych dôvodov*. Na druhej strane osoby žiadajúce o azyl bezpochyby z účelových dôvodov – nelegálni ekonomickí migranti, a nie utečenci – by mali byť tak ponímaní i mimovládnyimi organizáciami na ochranu práv utečencov.

V kontexte načrtnutých skutočností neprekvapuje údaj, že priemerný prepočítaný počet dní pobytu žiadateľov o udelenie azylu v utečeneckých táboroch na Slovensku je sotva 30 dní (MÚ MV SR, 2005). Hoci sa v priebehu r. 2004 tento ukazovateľ zvýšil z 19 na 30 dní, čo bolo spojené s vyčkávaním žiadateľov na otvorenie hraníc od 1. mája 2004 a možnosťou ich eventuálne ľahšieho odchodu ďalej do „starých“ členských krajín EÚ, žiadatelia o azyl naďalej po krátkom zotavení opúšťajú azylové zariadenia v SR. Systematická práca s nimi (napr. jazykové vzdelávanie, odborné pracovné kurzy a pod.) je potom za takýchto podmienok len málo realizovateľná. Na druhej strane existujú menej početné prípady osôb, ktoré zrejme v snahe naozaj azyl na Slovensku dostať, zostávajú v azylovej procedúre neúmerne dlho – viac než rok a dlhšie – a veľmi často s nepriaznivým záverom.

V súvislosti s vysokým počtom žiadateľov o azyl v SR v posledných rokoch časť verejnosti i médií príležitostne kritizuje výšku vynaložených finančných prostriedkov na starostlivosť o utečencov v Slovenskej republike, čo citelne negatívne ovplyvňuje verejnú mienku domáceho obyvateľstva voči tejto kategó-

---

<sup>40</sup> Nie je to celkom tak, za r. 2004 nižšiu mieru priznaných azylu než SR v rámci Európy vykazovalo Grécko a jej nulovú hodnotu Estónsko, Lotyšsko, Lichtenštajnsko, Gruzínsko a Island. (Pre porovnanie: na kontinente sa v r. 2004 udelil azyl v priemere v 19 % rozhodnutých žiadostí – UNHCR, 2005b).

<sup>41</sup> Napr. počas r. 2004 vyše 11,5 tisíce žiadateľov o azyl dobrovoľne opustilo územie Slovenska; koncom decembra zostalo fyzicky prítomných v azylovej procedúre iba 904 osôb. K 23. júnu 2005 bolo obsadených v azylových zariadeniach Migračného úradu už len 350 lôžok (interné informácie Migračného úradu).

rii migrantov – viď detailne kapitolu 5. Je pravda, že z ekonomického hľadiska starostlivosť o žiadateľov o azyl a azylantov nie je lacná. Priame výdavky na jedného žiadateľa na jeden deň pobytu sú vo výške 475 Sk zohľadňujúc náklady na ubytovanie, stravovanie, vreckové, ochranu objektov, zdravotné výdavky na žiadateľov, mzdy personálu zabezpečujúceho prevádzku azylových zariadení a i. (MÚ MV SR, 2005). Je však potrebné si uvedomiť, že okrem etickej stránky veci je Slovenská republika viazaná aj medzinárodnými právnymi predpismi a že starostlivosť o utečencov patrí medzi esenciálne prvky spolupráce medzinárodného spoločenstva. Do budúcnosti snáď ale možno považovať napr. nad rôznorodejšími a menej nákladnými formami ubytovania osôb počas azylovej procedúry tak, ako je to bežné v niektorých iných štátoch.

Ďalším problémom azylového systému SR zo širšieho pohľadu je jeho (*ne*)atraktivita pre osoby s už udeleným azylom, t. j. azylantov. Slovensko od svojho vzniku poskytlo azyl vyše 560 osobám. Ako však vyplýva z empirických údajov, 1/2 až 2/3 azylantov sa na území SR už nenachádzajú (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR; cf. TA3, 13. 4. 2005). Slovensko je tak de facto sčasti využívané ako odrazový mostík do štátov ležiacich západnejšie od neho a prostriedky vynaložené na integráciu nie sú plne efektívne. Ako príčiny odchodu zo SR azylanti uvádzajú najmä ťažkosti s hľadáním adekvátneho zamestnania a bývania na Slovensku (predovšetkým na vidieku a v malých mestách), ponuky lepšie platenej práce v štátoch západnej Európy, ako aj celkovú profilovanú politicko-kultúrnu klímu, prevládajúcu odmietavú verejnú mienku a prejavy intolerancie voči imigrantom v Slovenskej republike (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

Nakoniec možno kompetentným orgánom odporučiť čiastočnú zmenu terminológie používanej pri prezentácii štatistických údajov, a to vo fundamentálnom parametri – počte žiadateľov o azyl. V skutočnosti sa jedná o počty žiadostí o azyl, čo je podstatný rozdiel; vzhľadom na nemalý podiel opakovaných žiadostí o azyl je reálny počet žiadateľov o azyl menší než udávaných 11 395. Napr. za r. 2004 dosiahol počet, resp. miera opakovaných žiadostí o azyl v SR 1793 (interné informácie Migračného úradu), čiže takmer 16 %; faktický počet žiadateľov o azyl za r. 2004 by tak vychádzal len na 9602 osôb.

#### **4.4 CUDZINCI S POVOLENÍM NA POBYT**

Kategória migrantov – cudzincov s povoleným pobytom sa v kontexte zahraničnej migrácie Slovenskej republiky občas prehliada alebo študuje menej dôkladne, na rozdiel od krajín s dlhoročnou imigračnou históriou. Je to spôsobené tým, že vonkajšie atribúty vzťahujúce sa na túto skupinu sa nemusia spoločensky tak citlivo, bezprostredne a urgentne manifestovať ako u predošlých skupín migrantov. U cudzincov s povoleným pobytom sa akcentujú skôr dopady ich prítomnosti a činností na majoritnú spoločnosť než samotné rysy priestorovej mobility. Napriek tomu dynamika, postavenie a význam tých-

to migrantov sa skúma v rámci zahraničnej migrácie s prihliadnutím na fakt, že ich pohyb, právny štatút a vykonávané aktivity v SR majú odlišný ráz a dĺžka ich pobytu je rôznorodá (Divinský, 2004b).

Na základe definície je **cudzincom** na Slovensku každá osoba, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších zmien a doplnkov). Cudzinci zdržiavajúci sa na území SR sú podriadení určitému režimu – tzv. cudzineckému režimu, ktorý upravuje právne postavenie cudzincov v krajine a jeho realizáciu príslušnými štátnymi orgánmi. Cudzinecký režim musí rešpektovať všeobecne platné zásady medzinárodného práva a záväzky štátu (Balga, 2002).

#### **4.4.1 KVANTITATÍVNY VÝVOJ, PÔVOD A ŠTRUKTÚRA CUDZINCOV S POVOLENÝM POBYTOM**

Dynamika vývoja počtu cudzincov s udeleným povolením na pobyt v Slovenskej republike sa vyznačuje zreteľne rozdielnym charakterom oproti kvantitatívnemu vývoju nelegálnych migrantov alebo žiadateľov o azyl. V prvom rade tu títo cudzinci žili v menšej miere už aj v minulosti, takže nie sú po zmene politického systému v krajine novým fenoménom ako ostatné kategórie migrantov. Vývoj počtu cudzincov s povolením na pobyt nebol počas poslednej dekády – ako ilustruje tabuľka 21 – jednoznačný. Z demonštrovaných čísel je zrejmé, že po raste počtu cudzincov v období do konca 90. rokov 20. storočia možno od r. 2000 pozorovať skôr stagnáciu a koncom r. 2004 dokonca frapantný pokles ich stavu v SR. Podľa interných informácií Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ boli totiž v októbri toho roka spomedzi cudzincov s udeleným povolením na pobyt v SR nielen vyňaté osoby s priznaným štatútom tzv. zahraničného Slováka, ale predovšetkým evidencia cudzincov bola „očistená“ a početné duplicitné prípady boli odstránené. V dôsledku toho ale hodnoty za jednotlivé roky, resp. mesiace sú a budú len málo komparabilné. Táto skutočnosť evokuje principiálnu otázku úrovne kvality systému evidencie osôb – cudzincov s povolením na pobyt Ministerstvom vnútra SR.

Uvedení cudzinci ku koncu r. 2004 reprezentovali 0,41 % z celkového počtu obyvateľov SR (vlastný výpočet na báze štatistík Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ).<sup>42</sup>

Štruktúra štátov, z ktorých pochádzajú kvantitatívne najviac zastúpené komunity cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku, je substanciálne od-

---

<sup>42</sup> V medzinárodnom porovnaní je to veľmi nízka hodnota; napr. v Českej republike dosiahol koncom r. 2004 počet cudzincov s povoleným pobytom 254 294 osôb, čo činí 2,5 % populácie štátu ([www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/pocet\\_cizincu\\_v\\_cr](http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/pocet_cizincu_v_cr), apríl 2005). Na 1000 obyvateľov tak v SR pripadajú len 4 cudzinci, kým v ČR až 25. Komunita cudzincov v Maďarsku je tiež relatívne veľká; ku koncu r. 2004 dosiahol počet osôb s povolením na pobyt 40,5 tisíc, počet osôb s povolením na príchod a usadenie v krajine až 112 tisíc ([www.bmbah.hu/statisztikak.php](http://www.bmbah.hu/statisztikak.php), jún 2005). Počty a podiely cudzincov v niektorých iných štátoch Európy sú prezentované v predchádzajúcej kapitole.

Tabuľka 21. Vývoj počtu cudzincov s povoleným pobytom v SR ku koncu rokov 1994 – 2005

Rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Počet	16 946	21 909	21 482	26 424	28 419	29 488	28 801	29 418	29 505	29 219	22 108	22 802

\* = predbežný stav k 30. aprílu 2005

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2005; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ

Tabuľka 22. Najvýznamnejšie krajiny podľa počtu cudzincov s povoleným pobytom v SR v rokoch 2001 – 2004

Štát	2001			2002			2003			2004		
	Počet osôb	Štát	Počet osôb	Štát	Počet osôb	Štát	Počet osôb	Štát	Počet osôb	Štát	Počet osôb	
Česká rep.	4994	Česká rep.	5355	Česká rep.	4931	Ukrajina	4913	Ukrajina	4007	Ukrajina	4007	
Ukrajina	4631	Ukrajina	4744	Ukrajina	4744	Ukrajina	4913	Česká rep.	3583	Česká rep.	3583	
Poľsko	2428	Poľsko	2354	Poľsko	2354	Poľsko	2395	Poľsko	2468	Poľsko	2468	
Rumunsko	1910	Rumunsko	1922	Rumunsko	1922	Rumunsko	1902	Maďarsko	1519	Maďarsko	1519	
Srbsko/Č. H.	1609	Vietnam	1730	Vietnam	1730	Vietnam	1716	Rusko	1213	Rusko	1213	
Maďarsko	1516	Srbsko/Č. H.	1590	Srbsko/Č. H.	1590	Maďarsko	1547	Nemecko	988	Nemecko	988	
Vietnam	1477	Maďarsko	1533	Srbsko/Č. H.	1533	Srbsko/Č. H.	1480	Vietnam	832	Vietnam	832	
Rusko	1371	Rusko	1378	Rusko	1378	Rusko	1362	USA	643	USA	643	
Nemecko	872	Nemecko	892	Nemecko	892	Nemecko	905	Bulharsko	633	Bulharsko	633	
Bulharsko	865	Čína	877	Čína	877	Čína	825	Rakúsko	576	Rakúsko	576	

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005



lišná oproti štruktúre zdrojových krajín nelegálnych migrantov a žiadateľov o azyl v SR. Desať najdôležitejších krajín pôvodu týchto cudzincov v r. 2001 – 2004 znázorňuje tabuľka 22 (graf 8). Všeobecne je možné štáty s najvyššími počtami cudzincov s udeleným povolením na pobyt na Slovensku diferencovať na niekoľko skupín. Do prvej skupiny možno vcelku prirodzene zaradiť temer všetky susedné krajiny s intenzívnymi pracovnými a rodinnými väzbami so SR, pričom dlhodobo dominuje Česká republika a Ukrajina, nasledované Poľskom, príp. Maďarskom. Ďalšia skupina je konštituovaná krajinami s historicky sformovanými komunitami na teritóriu Slovenskej republiky (Rusko, Vietnam, Bulharsko, Chorvátsko; najnovšie Čína), príslušníci ktorých si tu zakladajú rodiny a takisto rozvíjajú rozličné pracovné aktivity. V poslednom období sa zvyšujú tiež stavy cudzincov z niektorých západoeurópskych krajín (nielen Nemecka a Rakúska, ale aj Talianska, Veľkej Británie, Francúzska a i.) či z USA, obzvlášť po vstupe krajiny do Európskej únie. Doneďávna početné spoločenstvá cudzincov pôvodom najmä z Rumunska a Srbska a Čiernej Hory s povoleným dlhodobým pobytom boli kvôli jeho zrušeniu vypustené z evidencie cudzincov orgánmi cudzineckej polície.

Čo sa týka vývoja štruktúry cudzincov v SR podľa druhu povoleného pobytu, táto sa v súčasnosti citelne mení (tabuľka 23, graf 9). Kategória dlhodobého pobytu, v minulých rokoch relatívne početná, „dobiehala“ z predchádzajúcej právnej úpravy, a preto sa počet osôb s týmto druhom pobytu postupne v priebehu r. 2002 – 2004 znižoval. K úplnému zániku tejto kategórie došlo koncom r. 2004 (v septembri činil počet osôb s povoleným dlhodobým pobytom na Slovensku ešte 2886, v októbri už len 30).<sup>43</sup> Keďže registrovaný pobyt bol zo zákona určený pre cudzincov – štátnych príslušníkov členských štátov Európskej únie v období pred vstupom SR do nej, počet osôb s týmto druhom pobytu od r. 2002 viditeľne vzrastal. Avšak po vstupe Slovenskej republiky do Únie majú občania jej členských krajín už právo na trvalý pobyt na území krajiny. Z tohto dôvodu sa od 1. mája 2004 registrované pobyty viac neudeľujú a počet osôb s týmto druhom pobytu v SR rapídne z mesiaca na mesiac klesá. Naopak, od začiatku r. 2004 mierne vzrastali počty trvalých pobytov, predovšetkým u osôb pochádzajúcich z krajín západnej Európy, ktorí v SR stále vo väčšom počte vykonávajú ekonomické aktivity v terciárnom a kvartérnom sektore (kvalifikovaní manažéri, poradcovia, lektori, vedci atď.). Počet osôb s povoleným prechodným pobytom na Slovensku po počiatočnom náraste v r. 2002 – 2003 (ako nová kategória) v ostatnom čase klesá na úkor trvalého pobytu. Napokon neustále pomerne prudko rastie počet osôb s tolerovaným pobytom; najviac je medzi nimi momentálne Ukrajincov.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Kategória dlhodobého pobytu bola takmer výhradne tvorená osobami so štatútom zahraničného Slováka.

<sup>44</sup> Podrobnejšie definície jednotlivých druhov povoleného pobytu v súlade s aktuálnym znením zákona viď v kapitole 7.



Tabuľka 23. Počet cudzincov podľa druhu povoleného pobytu v SR ku koncu rokov 1994 – 2005

Druh pobytu	1994	1995	1996	1997	1998	1999
trvalý	11 000	14 002	15 584	17 099	17 564	17 848
dlhodobý	5946	7907	5898	9325	10 855	11 640
prechodný	–	–	–	–	–	–
registrovaný	–	–	–	–	–	–
tolerovaný	–	–	–	–	–	–
Druh pobytu	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
trvalý	17 410	17 287	17 108	17 008	17 003	18 197
dlhodobý	11 391	12 131	4617	2928	–	–
prechodný	–	–	6716	7577	4517	4216
registrovaný	–	–	1050	1683	477	241
tolerovaný	–	–	14	23	111	148

\* = predbežný stav k 30. aprílu 2005

Zdroj: ÚHCP P-PZ, 2001 – 2005; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ

#### 4.4.2 NIEKTORÉ PROBLÉMY CUDZINCŮ S POVLENÍM NA POBYT

Pokiaľ ide o ďalší vývoj v skupine cudzincov s udeleným povolením na pobyt v SR, po spomenutej eliminácii duplicitných prípadov ich evidencie sa markantnejšie zmeny očakávajú skôr v štruktúre druhov a účelov pobytu i v štruktúre krajín pôvodu týchto migrantov. Ako bolo vyššie ukázané na konkrétnych číslach, počet cudzincov s povolením na pobyt stagnuje v krajine už dlhšie. Príčiny tohto stagnačného trendu nie sú jednoznačné a existujú naň dva kontradikčné názory. Niektoré, zväčša štátne inštitúcie deklarujú, že o povolenie na pobyt v SR nie je zo strany cudzincov príliš veľký záujem, a to z rozličných dôvodov (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). Predsa len Slovensko ako v podstate najmenšia, ekonomicky najslabšia a zrejme i najmenej známa krajina v stredoeurópskom regióne nepredstavuje pre jedinca napr. z tisíce kilometrov vzdialeného štátu osobitne atraktívnu – ak vôbec známu – destináciu. Ani komunity tu už dlhodobejšie etablovaných cudzincov (až na sporadické výnimky) nie sú početne tak silné – a teda potenciálne nápomocné – ako v okolitých štátoch. V tomto vstup Slovenska do EÚ prakticky len málo zmenil.

Na druhej strane členovia viacerých cudzineckých komunít v Slovenskej republike naznačujú neochotu príslušných orgánov SR vo väčšom počte udeľovať povolenia na pobyt a prácu cudzincom najmä z menej rozvinutých krajín, spredmetnenú občas v istých viac či menej reštriktívnych až údajne diskriminačných opatreniach a kladení umelých prekážok v procese získavania povolenia. Navyše dopady momentálnych sociálnych a hospodárskych reforiem

v SR nevytvárajú priaznivú klímu pre ekonomicky slabších podnikateľov alebo zamestnancov z radov cudzincov s už udeleným povolením na pobyt, a tak ich vlastne podporujú v rozhodnutí odísť z krajiny (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). Je potrebná dôkladnejšia analýza, do akej miery sa všetky tieto faktory synergicky odrážajú v manifestovaných pomerne nízkych hodnotách počtu cudzincov v krajine a ako budú ďalej pôsobiť v súvislosti s jej členstvom v EÚ.

Príťažlivosť jednotlivých regiónov – krajov Slovenska pre cudzincov s povolením na pobyt v SR ako výsledok dlhodobých koncentračných trendov indikujú údaje ku koncu r. 2004 (ÚHCP P-PZ, 2005). Títo migranti kontinuálne preferujú pre miesto svojho trvalého alebo prechodného (registrovaného) pobytu Bratislavský kraj, a to predovšetkým hlavné mesto SR.<sup>45</sup> V uvedenom kraji žila ku koncu r. 2004 vyše 1/4 z celkového počtu cudzincov na Slovensku; takmer 18 % si zvolilo za miesto svojho pobytu Košický kraj. V ostatných krajoch je podiel cudzincov vcelku vyrovnaný a pohybuje sa od 8,8 do 11,5 %. Výnimku tvorí kraj Trenčiansky, kde je počet cudzincov s povoleným pobytom v SR absolútne i relatívne najnižší (len 6,9 % – mapa 4). Územná koncentrácia cudzincov evidentne reflektuje rozloženie pracovných a obchodných možností na Slovensku, ako aj vybavenosť bytmi a výskyt vzdelávacích zariadení v krajine (Divinský, 2005d). Vzhľadom na rozsiahle zahraničné investície, realizované v súčasnej dobe v niektorých krajoch SR, sa vysoko pravdepodobne zastúpenie cudzincov v nich žijúcich disproporčne zvýši.

So zreteľom na fakt, že sa občas vyskytujú prípady účelových manželstiev, t. j. uzatvorenie manželstva cudzieho štátneho príslušníka s občanom Slovenskej republiky za účelom získania povolenia na trvalý pobyt na území SR, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ sa zaoberá aj ich odhaľovaním. V r. 2004 bolo riešených približne 40 účelových manželstiev, najviac ich uzatvorili štátni príslušníci Ukrajiny, Ruskej federácie, Macedónska, Číny a Vietnamu (UHCP P-PZ, 2005; cf. Divinský, 2004a).

## 4.5 MIGRÁCIA ZA PRÁCOU

Téma migrácie cudzincov do krajiny z **pracovných dôvodov** je v Slovenskej republike veľmi zriedkavo analyzovaná. Pritom ak ešte nie v súčasnosti, perspektívne určite je táto problematika tak závažná, že by si zasluhovala minimálne samostatnú štúdiu, príp. publikáciu, nie rozsah niekoľkých odstavcov. V mnohých krajinách tvorí migrácia za prácou často kľúčový komponent zahraničnej migrácie a mobilita pracovnej sily je vnímaná ako vysoko pozitívny prvok na medzinárodnom trhu práce. Na Slovensku to tak zatiaľ nie je, ale pri postupnom ekonomickom zblížovaní krajiny s vyspelejšími

---

<sup>45</sup> Z regionálneho hľadiska je v Bratislavskom kraji spolu s regiónmi vnútorného Londýna a Bruselu jedna z najväčších koncentrácií cudzincov v Európe (Salt, 2005b).

štátmi EÚ, klesajúcej nezamestnanosti a rastúcej potrebe po pracovných sílách sa aj Slovenská republika skôr či neskôr stane dostatočne atraktívnou pre migrantov zo zahraničia prichádzajúcich do nej za prácou v oveľa väčšej miere než doteraz.

Pokiaľ sa pohybuje na poli oficiálnej (registrovanej, legálnej) pracovnej migrácie do SR, možno vychádzať len z obmedzeného počtu štatistických či iných informačných zdrojov. Objem neoficiálnej (nelegálnej) pracovnej imigrácie je ešte ťažšie dokumentovateľný. Zároveň je nutné kvalitatívne rozlišovať situáciu pred a po vstupe Slovenska do Únie (cf. Košta, 2003).

**Pred vstupom** Slovenskej republiky do Európskej únie bolo zamestnanie a podnikanie cudzincov v krajine predmetom viacerých zákonov poskytujúcich fundamentálny rámec pre ich pracovné činnosti.<sup>46</sup> Cudzinci s povolením na dlhodobý (prechodný) pobyt v SR za účelom zamestnania potrebovali na vykonávanie svojich zamestnaneckých aktivít povolenie na prácu, kým prevádzkovať živnosť a podnikat' mohli v zásade rovnako ako občania SR (ale len osoby s povolením na pobyt za účelom podnikania). Osoby s trvalým pobytom v krajine a azylanti nepotrebovali povolenie na zamestnanie ani podnikanie, žiadateľom o azyl či osobám s tolerovaným pobytom – okrem odídcov – však nebolo umožnené pracovať vôbec (cf. Divinský, 2004a; OECD, 2001b; Vrábľová, 2001; Lubyová, 2000).

V kontexte vzťahov SR–ČR nadobudla veľký praktický význam *Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o vzájomnom zamestnávaní občanov* z r. 1992 (oznámenie MZV č. 317/1994 Z. z.), ku ktorej bola v r. 2001 uzavretá doplnujúca *Správna dohoda medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstvom práce a sociálnych vecí Českej republiky o vzájomnom zamestnávaní občanov* (oznámenie MZV č. 109/2001 Z. z.). Zamestnávanie občanov oboch štátov sa uskutočňovalo len pomocou registrácie na úradoch práce oboch zmluvných strán, teda bez vydávania povolení na zamestnanie. Občanom členských štátov EÚ tesne pred jej rozšírením postačovala na Slovensku tiež len registrácia.

Celkovo sa zamestnávanie cudzincov v SR regulovalo prostredníctvom povolení na zamestnanie v prípade individuálneho zamestnávania, ako aj bilaterálnych dohôd o vzájomnom zamestnávaní občanov podpísaných medzi Slovenskou republikou a niektorými ďalšími štátmi<sup>47</sup> s cieľom obojstranného uľahčenia zamestnávania občanov. Vývoj počtu udelených platných povolení na zamestnanie cudzincom a počtu registrovaných obyvateľov ČR za-

<sup>46</sup> Napr. zákon č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní republikovaný zákonom č. 106/2002 Z. z. v znení ďalších zmien a doplnkov, zákon č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v znení ďalších zmien a doplnkov, Zákonník práce č. 311/2001 Z. z. v úplnom znení zákonom č. 433/2003 Z. z. a v znení neskorších právnych predpisov, zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov, ako aj zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle, oba v znení ďalších zmien a doplnkov a i.

<sup>47</sup> A to Belgickom, Českou republikou, Fínskom, Francúzskom, Nemeckom, Maďarskom, Luxemburskom, Poľskom, Ruskou federáciou, Švajčiarskom, Ukrajinou a Vietnamom.

mestnaných na pracovnom trhu Slovenska vždy ku koncu rokov 1999 až 2003 znázorňuje tabuľka 24:

Tabuľka 24. Dynamika vývoja počtu zahraničných pracovných síl v SR v r. 1999 – 2003

Kategória	Rok	1999	2000	2001	2002	2003
registrovaní občania Českej rep.		2296	2227	1903	2023	2194
platné povolenia na zamestnanie		2563	2494	2498	2694	2713
<b>Spolu</b>		<b>4859</b>	<b>4721</b>	<b>4401</b>	<b>4717</b>	<b>4907</b>

Zdroj: štatistiky Národného úradu práce

Ako ilustruje tabuľka, absolútne počty zahraničných pracovníkov v SR boli v uplynulom období pomerne stabilné, pohybovali sa na úrovni necelých 5 tisíc osôb. Občania Českej republiky predstavovali v jednotlivých rokoch 43 až 47 % z celkového počtu cudzincov zamestnaných na území SR. Kvantitatívne najviac zastúpenými krajinami na pracovnom trhu Slovenska po ČR boli Nemecko, Ukrajina, USA, Poľsko, Veľká Británia, Rakúsko, Rusko a Francúzsko (cf. Lubyová, 2001; Líška – Prušová, 2000a). Zo susedných krajín mali najmenší záujem zamestnať sa v SR obyvatelia Maďarska.

Z geografického hľadiska bol dlhodobo pre pracujúcich imigrantov najpríťažlivejším región Bratislavského kraja a predovšetkým samotná Bratislava. Priamo v hlavnom meste Slovenska pracovala v r. 2003 viac ako polovica cudzincov zamestnaných v SR; 3/4 všetkých českých občanov a 40 % cudzincov z ostatných krajín. Najnižší počet cudzincov bol zamestnaný v Banskobystrickom kraji (Jurčová et al., 2004; Vaňo et al, 2003; cf. Divinský, 2004a).

**Po vstupe** do Európskej únie Slovenská republika na základe Zmluvy o prístúpení uplatňuje na svojom teritóriu pre občanov všetkých členských štátov Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) princíp *voľného pohybu za prácou*. V zmysle zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti má občan členského štátu EÚ a jeho rodinný príslušník identickú pozíciu ako občan SR v právnych vzťahoch vznikajúcich podľa tohto zákona. Slovensko nezaviedlo nijaké obmedzenia pre občanov Únie v prístupe na slovenský trh práce; ich zamestnávanie sa riadi tými istými predpismi ako zamestnávanie slovenských občanov. Po 1. máji 2005 sa voľný pohyb za prácou rozšíril aj na občanov Švajčiarska a ich rodinných príslušníkov (interné informácie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny). Slobodný pohyb migrantov za prácou – občanov Spoločenstva a ich rodinných príslušníkov sa týka stálych pracovníkov, sezónnych pracovníkov, pracovníkov z prihraničných oblastí i osôb vykonávajúcich činnosť za účelom poskytovania služieb.

Kompetentným orgánom SR však vyplýva povinnosť sledovať mobilitu občanov Únie (resp. iných cudzincov, u ktorých sa povolenie na zamestnanie nevyžaduje) za prácou v krajine. Zamestnávateľ so sídlom na území SR, ktorý prijme do zamestnania občana EÚ, je preto povinný zo zákona písom-

ne informovať o vzniku i ukončení jeho pracovnoprávneho pomeru tzv. informačnou kartou úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, v ktorého územnom obvode je občan Únie zamestnaný alebo pracuje na základe vyslania.

V súlade s aktuálnymi slovenskými právnymi normami teda občania Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru nepotrebujú na Slovensku v rámci pracovnoprávneho vzťahu povolenie na zamestnanie. To sa nevyžaduje ani u cudzincov s povolením na trvalý pobyt na území Slovenskej republiky pochádzajúcich mimo tohto regiónu, u cudzincov s povolením na prechodný pobyt kvôli zlúčeniu rodiny pobývajúcich v SR aspoň 5 rokov nepretržite či s povolením na prechodný pobyt na účel činnosti podľa osobitných programov, u zahraničných Slovákov, azylantov, odíedencov, ani u viacerých iných, v zákone jasne definovaných kategórií imigrantov.

Naopak povolenie na zamestnanie je v SR nutné pre cudzincov s povolením na prechodný pobyt za účelom zamestnania alebo inej presne vymedzenej aktivity a pre žiadateľov o azyl, u ktorých sa právoplatne nerozhodne o ich žiadosti do jedného roka od začatia konania. Na udelenie povolenia na zamestnanie ale nie je právny nárok. Na povolenie na zamestnanie zo zákona nemajú nárok žiadatelia o azyl, ktorí nespĺňajú vyššie uvedenú podmienku, nelegálni migranti, cudzinci s prechodným pobytom udeleným za účelom podnikania či štúdia, ani niektoré kategórie osôb s tolerovaným pobytom (cf. Divinský, 2005c).

Na úseku bilaterálnych zmlúv o vzájomnom zamestnávaní má Slovenská republika záujem pokračovať v ich regulácii, a to uzatváraním zmlúv s tretími krajinami, zo strany ktorých možno perspektívne predpokladať väčšie migračné toky na trh práce v SR.

Určitý obraz o počte oficiálne zamestnaných cudzincov na Slovensku koncom r. 2004 a ich štátnej príslušnosti prináša tabuľka 25:

Tabuľka 25. Zamestnaní cudzinci v SR podľa krajín pôvodu, november 2004

Štát	Na báze povolenia	Informačné karty	Spolu
štáty Európskej únie			
Belgicko	2	31	33
Cyprus	0	2	2
Česká republika	0	706	706
Dánsko	1	32	33
Estónsko	1	0	1
Fínsko	0	2	2
Francúzsko	4	223	227
Grécko	0	5	5
Holandsko	5	21	26
Írsko	0	8	8

Litva	0	1	1
Maďarsko	0	65	65
Nemecko	0	61	61
Poľsko	0	316	316
Portugalsko	1	1	2
Rakúsko	6	97	103
Španielsko	5	30	35
Švédsko	0	18	18
Taliansko	8	69	77
Veľká Británia	11	106	117
Spolu	44	1794	1838
vybrané štáty mimo Európskej únie			
Čína	26	0	26
Chorvátsko	17	6	23
Kórea	29	11	40
Rumunsko	7	15	22
Rusko	37	7	44
Turecko	31	1	32
Ukrajina	98	4	102
USA	94	0	94
ostatné krajiny	125	33	158
Spolu	464	77	541
<b>Cudzinci úhrnom</b>	<b>508</b>	<b>1871</b>	<b>2379</b>

Zdroj: štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny

Počet vykazovaných cudzincov oficiálne zamestnaných na území Slovenskej republiky nedosahoval v danom období r. 2004 úroveň ani dva a pol tisíc. Zdá sa to extrémne málo, jednak v porovnaní s predošlými rokmi (tabuľka 24), kedy bol stav týchto osôb v krajine približne dvojnásobný, jednak vzhľadom napr. k počtu občanov Európskeho hospodárskeho priestoru s trvalým pobytom na Slovensku, ktorých cudzinecká polícia registrovala v tom istom mesiaci vyše 6,2 tisíce (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ)!<sup>48</sup>

Situácia sa nezlepšuje ani v r. 2005. Hoci počet oficiálne registrovaných cudzincov zamestnaných na Slovensku len z krajín EHP stúpol koncom apríla na 2306 (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny), počet občanov EHP s trvalým pobytom na Slovensku narástol taktiež, a to na 8343 (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ), pričom sú tu ďalšie

<sup>48</sup> A okrem týchto osôb pobývali v SR ešte ďalšie skupiny cudzincov za účelom zamestnania, aj keď početne slabšie.

kategórie osôb zo zahraničia za účelom zamestnania. Počet nezaevidovaných cudzincov zamestnaných v SR je tak minimálne rovnaký – ak nie väčší – ako tých, ktorí sú vedení v štatistikách. Jednou z príčin môže byť úmyselné ignorovanie registrácie zamestnancov ich zamestnávateľmi, keďže postihy sa zatiaľ veľmi neudeľujú, ale i nevedomosť o tejto povinnosti, hlavne v menších firmách. V každom prípade uvedená alarmujúca disproporcija poukazuje na slabé miesta v systéme evidencie zamestnaných cudzích štátnych príslušníkov v Slovenskej republike.

Ako možno vidieť v tabuľke 25 pri všetkej neúplnosti dát, štruktúra zamestnaných cudzincov podľa ich domovských krajín odzrkadľuje súčasné trendy na pracovnom trhu SR. Zreteľne rastie podiel občanov ekonomicky vyspelých krajín Európy, Severnej Ameriky a Ázie, ktorí sú zamestnaní najmä na vysokokvalifikovaných postoch ako manažéri, reprezentanti firiem, poradcovia, experti, lektori, vedeckí pracovníci a pod. Prudký rast počtu zamestnancov z Francúzska a Kórey na Slovensku evidentne odráža momentálne aktivity veľkých investorov v automobilovom priemysle v krajine. V súvislosti s prebiehajúcimi i plánovanými zahraničnými investíciami v niektorých krajinách (Trnava, Žilina, Nitra, Košice) sa pravdepodobne v najbližšom období zvýšia nielen počty cudzincov pracujúcich v SR, ale zmení sa tiež ich priestorová distribúcia (Jurčová et al., 2004).

Občania Poľska, Ukrajiny a štátov juhovýchodnej Európy sú zväčša na Slovensku zamestnaní ako stavební, poľnohospodárski, lesní a pomocní robotníci alebo robotníčky v textilnom, odevnom a obuvníckom priemysle. Možno odôvodnene predpokladať, že podiel nízkokvalifikovaných pracovných síl z krajín mimo EHP, ktorým bolo predtým v Slovenskej republike voľnejšie udeľované pracovné povolenie, bude v najbližšej dobe klesať. Časť z nich sa logicky zapojí do sektora neformálnej ekonomiky medzi nelegálne pracujúcich (pomocní robotníci v stavebníctve, priemysle, lesníctve, malí predajcovia, obchodníci a i.) a pobývajúcich osôb na teritóriu SR, takže táto kategória migrantov zrejme početne v budúcnosti porastie (Divinský, 2004b).

Sústredovanie zamestnaných cudzincov v najvýznamnejších urbanizovaných regiónoch je prirodzeným fenoménom aj z medzinárodného hľadiska, avšak na Slovensku je jeho miera väčšia než napr. koncentrácia cudzincov s povolením na prácu v takýchto regiónoch v rámci Českej republiky či Maďarska (IOM et ICMPD, 2002). Očakáva sa viac-menej, že kumulácia zamestnancov zo zahraničia pracujúcich v Bratislave a niektorých ďalších veľkých sídlach SR ešte porastie.

V oblasti **podnikania** imigrantov nie je situácia v Slovenskej republike tak administratívne komplikovaná ako na úseku ich zamestnávania. Podnikať na území SR môže podľa zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní, resp. zákona č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v znení ďalších zmien a doplnkov a iných právnych noriem po splnení všetkých požiadaviek nimi stanovených väčšina kategórií cudzincov. Podnikať nemôžu pochopiteľne nelegálni migranti, ďalej žiadatelia o azyl, cudzinci s prechodným pobytom ude-

leným za účelom zamestnania alebo štúdia, ani osoby s tolerovaným pobytom; cudzinci s povolením na prechodný pobyt za účelom zlúčenia rodiny až po 5 rokoch nepretržitého pobytu v krajine.

V tejto sfére je však problém exaktnej kvantifikácie živnostníkov a podnikateľov zo zahraničia ešte vypuklejší. Pred vstupom Slovenskej republiky do Únie sa odhady počtu cudzích podnikateľov v krajine pohybovali od približne 2300 jedincov (začiatok r. 2003, prepočet Štatistického úradu SR – interné informácie ŠÚ SR) do cca 4400 osôb (identické obdobie, cudzinci s povoleným pobytom za účelom podnikania – Divinský, 2004a). Ak by sme vychádzali opäť z údajov Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ o pobyte cudzincov v SR za účelom podnikania, tak koncom r. 2004 činil ich počet už len 2178 manifestujúc dlhodobu klesajúcu tendenciu, pokračujúcu aj v r. 2005.

V tomto kontexte sa rozhodne žiada zintenzívniť spoluprácu medzi registrom obyvateľstva, evidenčným systémom Úradu hraničnej a cudzineckej polície, evidenciou podnikateľov a živnostníkov, Štatistickým úradom SR a ďalšími inštitúciami pre odstránenie rozporov, lepšiu prepojenosť a zvýšenie miery spoľahlivosti dát o podnikajúcich cudzincoch na Slovensku.

Na záver možno zhrnúť, že **počet cudzích štátnych príslušníkov** – zamestnaných aj podnikajúcich – na trhu práce Slovenskej republiky je značne nízky, a to i v porovnaní s niektorými transformujúcimi sa krajinami.<sup>49</sup> Na podnikanie cudzincov na Slovensku majú do veľkej miery dosah politické a makroekonomické pomery v krajine; možnosť zamestnať sa substanciálne ovplyvňuje vysoká miera nezamestnanosti, ale tiež pozitívne efekty vo vstupe SR do Európskej únie. Cudzinci predstavujú v súčasnosti (1. štvrtrok 2005) približne 0,3 – 0,4 % *ekonomicky aktívnych osôb v krajine* a na rozsah, štruktúru a kvalitu ponuky pracovných síl tak majú prakticky zanedbateľný vplyv (cf. Divinský, 2004a; Vaňo et al., 2003).

Domnievame sa, že v budúcich rokoch sa bude vývoj pracovnej migrácie do SR vyznačovať *nasledovnými fundamentálnymi trendmi*:

- a) zvyšovanie počtu pracovných migrantov v krajine;
- b) rastúca internacionalizácia slovenského pracovného trhu;
- c) jeho kvalitatívna transformácia a reštrukturalizácia najprv smerom k väčšiemu podielu vysokokvalifikovaných pracovných migrantov z ekonomicky vyspelých krajín, ale v dlhodobom horizonte skôr nižšie kvalifikovaných migrantov pochádzajúcich z hospodársky menej vyspelých regiónov Európy a Ázie;
- d) prehlbovanie disparít v regionálnom rozložení migrantov za prácou;
- e) pravdepodobný rast nelegálnej migrácie za prácou.

---

<sup>49</sup> Napr. v Českej republike sa nachádzalo k 31. decembru 2003 dovedna 162 761 ekonomicky aktívnych cudzincov ([www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/ekonomicka\\_aktivita](http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/ekonomicka_aktivita), apríl 2005), t. j. 3,4 % z celkového počtu ekonomicky aktívnych osôb v národnom hospodárstve ČR.



## 4.6 CUDZINCI A ŠTÁTNE OBČIANSTVO SR

Naturalizácia, t. j. udelenie **štátneho občianstva** cudziemu štátnemu príslušníkovi na základe jeho žiadosti, má v rámci zahraničnej migrácie dôležitú úlohu. Jednak je obvykle zavŕšením integračného procesu jedinca v hostiteľskej krajine, zároveň – ako bolo zdôraznené v kapitole 3 – je jedným z mechanizmov na (formálne) legálne znižovanie počtu prisťahovalcov v krajine. Aj z týchto príčin má miera naturalizácie v imigračných krajinách rastúcu tendenciu (Salt, 2002; Eurostat, 2002 a i.).

Medzinárodné právo nestanovuje podrobné pravidlá pre naturalizáciu, ale priznáva každému štátu právomoc udeliť štátne občianstvo tým osobám, ktoré nie sú jeho občanmi, požiadali o občianstvo a spĺňajú dané požiadavky (IOM, 2004a). Podmienky nadobúdania štátneho občianstva SR cudzími štátnymi príslušníkmi sú definované zákonom č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov a sú detailne charakterizované v kapitole 7. Zjednodušene slovenské štátne občianstvo môže byť udelené cudzincovi, ktorý má nepretržitý trvalý pobyt na území SR aspoň 5 rokov, ovláda slovenský jazyk a nebol za uplynulých päť rokov právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin.

Hoci je to možno prekvapujúca informácia, inštitút naturalizácie je relatívne často používaný aj v Slovenskej republike. Ročný priemerný počet novoudeleňných občianstiev SR činí v poslednom období cca 4 tisíc a od vzniku samostatného štátu do konca r. 2004 dostalo slovenské občianstvo viac než 110 tisíc osôb (tabuľka 26). Pravdou však je, že takmer 87 % (necelých 100 tisíc osôb) tvorili občania Českej republiky, obzvlášť po rozdelení federácie. Tu ide ale o špecifický prípad; bývalým občanom ČSFR – občanom Českej republiky bolo totiž zo zákona umožnené zvoliť si sekundárne tiež štátne občianstvo SR, čo bolo pre nich mimoriadne výhodné napr. z dôvodu nadobúdania nehnuteľností (v podstate vtedy pre cudzincov na Slovensku vylúčeného). Len minimum z Čechov, ktorí získali po r. 1992 štátne občianstvo Slovenskej republiky, v krajine trvalejšie žilo alebo sa do nej prisťahovalo, ale napriek tejto skutočnosti stále predstavujú najpočetnejšiu skupinu medzi novými štátnymi občanmi SR.

Poradie krajín podľa počtu osôb, ktorým bolo udelené slovenské štátne občianstvo, očividne pozitívne koreluje s najviac zastúpenými krajinami podľa počtu cudzincov s povolením na pobyt na území SR a tiež počtu evidovaných prisťahovaných zo zahraničia. Je to pochopiteľný jav a v súlade so zákonnou podmienkou určitej dĺžky trvalého pobytu v krajine pre získanie štátneho občianstva. Medzi novými občanmi SR tak možno najčastejšie nájsť osoby pochádzajúce z niektorých susedných štátov s rodinnými a pracovnými vzťahmi na Slovensku (Česká republika, Ukrajina, príp. Poľsko), z krajín so signifikantne zastúpenou slovenskou minoritou a imigračnými tradíciami smerom do SR (Rumunsko, Srbsko a Čierna Hora – zahraniční Slováci), či zo štátov s etnickou menšinou na Slovensku (Rusko, Bulharsko, príp. Chorvátsko). Momentálne najintenzívnejšie však rastie podiel osôb narodených vo Viet-

name a Číne. Ďalšie krajiny reprezentujú skôr reemigranti (napr. USA, Nemecko, Švajčiarsko, Kanada), ale aj osoby s udeleným azylom, ktoré spravidla po piatich rokoch môžu požiadať o štátne občianstvo SR (Arménsko, Afganistan). V mnohých prípadoch sa pohnútky k žiadosti o štátne občianstvo Slovenskej republiky prelínajú: od možnosti nadobúdania a disponovania s majetkom cez ľahší prístup na pracovný trh krajiny až po etnický pôvod, re-emigráciu, integráciu na báze azylu a pod.<sup>50</sup>

Tabuľka 26. Dvadsať najvýznamnejších štátov podľa počtu osôb, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR v období 1993 – 2004

Rok Štát predošlého občianstva	1993 –1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Spolu
Česká republika	87 727	404	890	3650	1715	2106	940	775	98 207
Ukrajina	1208	121	84	81	79	120	264	549	2506
CIS / Rusko	1717	98	54	19	26	43	72	96	2125
Rumunsko	708	81	37	42	15	99	477	442	1901
Juhoslávia / Srbsko a Č. Hora	280	45	85	49	40	256	454	506	1715
Vietnam	121	18	6	–	16	113	425	619	1318
USA	20	–	21	259	66	187	151	136	840
Čína	2	–	1	2	2	33	493	200	733
Bulharsko	372	72	51	23	37	38	71	42	706
Macedónsko	4	11	11	8	13	98	184	143	472
Poľsko	147	12	3	5	8	23	45	26	269
Nemecko	17	–	6	31	15	31	27	30	157
Sýria	77	17	7	3	3	17	12	15	151
Arménsko	4	1	3	–	6	38	45	39	136
Afganistan	49	16	4	–	12	23	19	8	131
Kanada	41	–	–	10	10	24	14	25	124
Chorvátsko	5	1	–	–	1	19	37	50	113
Maďarsko	58	6	10	3	3	2	6	9	97
Švajčiarsko	27	–	1	5	3	20	12	9	77
ostatné štáty a nešpecifikované*	341	72	82	51	52	194	299	297	1388
<b>Spolu</b>	<b>92 925</b>	<b>975</b>	<b>1356</b>	<b>4241</b>	<b>2122</b>	<b>3484</b>	<b>4047</b>	<b>4016</b>	<b>113 166</b>

\* = osoby s viacerými štátnymi občianstvami, bez štátneho občianstva a iné

Zdroj: štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR

<sup>50</sup> Podľa interných informácií Sekcia verejnej správy MV SR nesleduje motiváciu žiadateľov, ani nevykazuje podrobnejšie štatistické údaje o osobách, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR, s výnimkou ich vekovej štruktúry.

Vo všeobecnosti nemožno hovoriť o osobitnej politike štátu ani v prospech, ani neprospech nejakej národnosti alebo skupiny migrantov v procedúre naturalizácie. Nie sú oficiálne determinované žiadne kvóty štátnych občianstiev SR pre žiadateľov z jednotlivých štátov podmienené krajinou ich pôvodu, pracovnou špecializáciou, úrovňou vzdelania, vekom alebo akýmkoľvek iným faktorom.

## 4.7 ZAHRANIČNÍ SLOVÁCI

Inštitút **zahraničného Slováka** upravuje zákon č. 70/1997 Z. z. o zahraničných Slovákoch v znení neskorších zmien a doplnkov. Týmto zákonom sú vymedzené práva a povinnosti tejto kategórie osôb voči Slovenskej republike.<sup>51</sup> U osôb s priznaným štatútom zahraničného Slováka sa nejedná primárne o zahraničných migrantov. Ide skôr o určité administratívne označenie skupiny osôb s blízkym etnickým vzťahom k Slovensku. Postavenie zahraničného Slováka prináša jeho držiteľovi viacero výhod (napr. jednoduchšie udelenie povolenia na pobyt na území Slovenska, nepotrebnosť povolenia na zamestnanie, zrovnoprávnenie s cudzincami s povoleným prechodným alebo trvalým pobytom v SR na účely podnikania, možnosť štúdia na ktorejkoľvek škole, rovnaké postavenie ako občan SR v niektorých ďalších oblastiach, ako aj ľahšie získanie slovenského štátneho občianstva), preto napomáha stimulovať toky osôb zo zahraničia na Slovensko, hoci oproti ostatným kategóriám imigrantov nie sú tieto až tak významné. Zahraničným Slovákom sa donedávna udeľoval v SR zväčša dlhodobý povolený pobyt, v súčasnosti už povolenie na pobyt nepotrebujú.

V období od r. 1997 do konca r. 2004 konzulárny odbor Ministerstva zahraničných vecí SR prijal a evidoval úhrnom vyše 11 tisíc žiadostí o priznanie postavenia zahraničného Slováka z viacerých krajín sveta (tabuľka 27). Najviac osôb požiadalo o predmetný štatút v prvých rokoch jeho existencie, čo bolo o. i. podmienené vypuknutím vojnového konfliktu v Srbsku. Neskôr pokles počtu podaní súvisel jednak s utlmením záujmu Slovákov zo Srbska a Rumunska o ekonomickú sebarealizáciu na Slovensku (kvôli nasýtenosti trhu práce v SR), jednak so stagnáciou reformy systému starostlivosti štátu o Slovákov žijúcich v zahraničí zo strany Slovenskej republiky a nekoordinovaným šírením informácií o ďalšom osude doteraz platného zákona. Posledne menovaný činiteľ spôsobil navyše neželaný efekt, že medzi žiadateľmi začali prevládať osoby, ktorých k žiadosti o postavenie zahraničného Slováka motivujú výlučne ekonomické a sociálne dôvody (zamestnanie, zlepšenie sociálneho postavenia). Tento fakt potvrdzuje o. i. zvýšenie úsilia o priznanie štatútu zahraničného Slováka u občanov Ukrajiny (interné informácie Ministerstva zahraničných vecí SR).

V priebehu r. 2004 došlo oproti predošlým rokom k pozoruhodnému obratu v dynamike vývoja počtu žiadostí i štruktúre krajín žiadateľov. Rozhodujúcimi faktormi akcelerujúcimi záujem Slovákov a ich potomkov v zahraničí o šta-

<sup>51</sup> Detailnejšie je obsah zákona vyložený v kapitole 7.

tút zahraničného Slováka boli hlavne vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a zmena zákona o správnych poplatkoch, v dôsledku ktorej sú držiteľia preukazu zahraničného Slováka oslobodení od platby správneho poplatku za udelenie víza SR. Negatívne ovplyvňuje záujem o získanie postavenia zahraničného Slováka postupujúci trend rozširovania počtu štátov, umožňujúcich nadobudnutie dvojakého, príp. viacnásobného občianstva (severské štáty, Nemecko a i.).

*Miera priznaných postavení zahraničného Slováka* dosahuje približne 92 %; k 31. decembru 2004 štatút zahraničného Slováka dostalo celkom 10 182 žiadateľov (z toho 1063 osôb v r. 2004 – interné informácie Ministerstva zahraničných vecí SR). V septembri 2004, kedy sa v zásade poslednýkrát vykazovala v evidencii cudzineckej polície táto kategória migrantov ako cudzinci s povoleným dlhodobým (príp. čiastočne i trvalým) pobytom v SR, činil ich počet v krajine dovedna 2913.

Tabuľka 27. Žiadosti o priznanie postavenia zahraničného Slováka v r. 1997 – 2004

Rok	Počet žiadostí
1997*	1580
1998	2858
1999	2371
2000	1112
2001	794
2002	673
2003	617
2004	1081
<b>Spolu</b>	<b>11 086</b>

\* = od 5. júla 1997

Zdroj: štatistiky Ministerstva zahraničných vecí SR

Z teritoriálneho hľadiska najväčší záujem o priznanie postavenia zahraničného Slováka dosiaľ manifestovali najmä príslušníci početnejších autochtónnych slovenských menšín zo Srbska a Čiernej Hory, Rumunska a Ukrajiny, príp. Českej republiky a Poľska (tabuľka 28). Z ostatných krajín boli žiadosti podávané vo väčšom počte napr. z Rakúska či Nemecka (t. j. štátov, ktoré nepovoľovali dvojaké a viacnásobné občianstvo) a USA. Extrémne nízka snaha o získanie štatútu zahraničného Slováka však naďalej pretrváva prekvapujúco u Slovákov v Maďarsku (množstvo žiadostí je tu minimálne v porovnaní s počtom krajanov žijúcich v tejto krajine).

V súčasnej dobe medzi žiadateľmi o priznanie postavenia zahraničného Slováka zreteľne dominujú občania tých európskych štátov, ktoré aktuálne nemajú nádej vstúpiť do Európskej únie a pre ktorých platí vízová povinnosť –

Srbsko a Čierna Hora s Ukrajinou. U občanov štátov začlenených do Únie, resp. pripravujúcich sa na vstup do nej momentálne záujem stagnuje, príp. klesá (Rumunsko, Nemecko, Rakúsko, Česko, Poľsko, Maďarsko). Vstup Slovenska do EÚ naopak značne motivoval etnických Slovákov z krajín Južnej Ameriky – Argentíny, Uruguaja, Paraguaja, Peru, Čile a Venezuely, ktorí zatiaľ o získanie postavenia zahraničného Slováka prejavovali iba minimálny záujem súc v praxi brzdení zložitou procedúrou dôkazu o národnosti (interne informácie Ministerstva zahraničných vecí SR).

Tabuľka 28. Dvadsať najvýznamnejších štátov podľa počtu osôb s priznaným postavením zahraničného Slováka v r. 1997 – 2003\*

Štáty	Počet osôb
Srbsko a Čierna Hora	2456
Rumunsko	2405
Ukrajina	1617
Česká republika	738
Nemecko	476
USA	437
Rakúsko	338
Poľsko	125
Chorvátsko	91
Švédsko	59
Maďarsko	57
Kanada	48
Švajčiarsko	31
Rusko	29
Slovinsko	28
Francúzsko	27
Kirgizsko	25
Austrália	20
Bulharsko	19
Holandsko	18

\* = do 30. júna 2003

Zdroj: štatistiky Ministerstva zahraničných vecí SR

Z hľadiska vekovej štruktúry väčšinu z celkového počtu udelených štatútov konštituuju ekonomicky aktívne osoby. Osoby v dôchodkovom veku predstavujú odhadom len 5 % držiteľov preukazu. Štatisticky významnejšie zastúpenie osôb v dôchodkovom veku možno pozorovať iba u zahraničných Slovákov z USA a Českej republiky, kde reprezentujú cca 15 – 20 % držiteľov.

U najpočetnejšej skupiny držiteľov z Rumunska, Srbska a Čiernej Hory a Ukrajiny je počet osôb v dôchodkovom veku nepatrný (okolo 1 – 2 %).

Pokiaľ ide o socio-ekonomickú štruktúru, väčšina osôb s priznaným postavením zahraničného Slováka patrí k skupine zamestnancov strednej, resp. nižšej vrstvy. Z individuálnych krajín možno nájsť markantnejší podiel držiteľov preukazu s vyšším príjmom iba medzi občanmi vyspelých štátov (USA, Kanada, Austrália, Nemecko, Rakúsko). Mimoriadne vysoký podiel osôb bez zamestnania a stabilného príjmu je v radoch zahraničných Slovákov z Rumunska (približne 75 %) a Ukrajiny (cca 70 %). Podľa získaných informácií sa väčšina držiteľov, ktorí využívajú preukaz k legalizácii pobytu, orientuje na hľadanie práce v Slovenskej republike. Slováci z Rumunska pri nízkej úrovni ich vzdelania pracujú predovšetkým v poľnohospodárstve, v ťažobnom priemysle a stavebníctve; iba časť prevažne absolventov slovenských vysokých škôl zaujíma miesto v kvalifikovanejších odboroch. U Slovákov zo Srbska a Čiernej Hory tvoria pomerne vysoký podiel osôb s priznaným postavením zahraničného Slováka študenti vysokých škôl (ročne okolo 60 – 100 osôb). Slováci z Ukrajiny sa uplatňujú najmä v stavebníctve, strojárstve a službách (interné informácie Ministerstva zahraničných vecí SR).

#### 4.8 ĎALŠIE KATEGÓRIE MIGRANTOV

Imigranti sa môžu na území SR zdržiavať určitú dobu aj ako **odídenici** (*de facto refugees*). Odídenec je osoba, ktorej Ministerstvo vnútra SR na základe rozhodnutia vlády Slovenskej republiky poskytne v SR dočasné útočisko (cf. zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov; Jurčová, 2005). Dočasné útočisko sa priznáva za účelom ochrany cudzincov pred vojnovým konfliktom, následkami humanitárnej katastrofy, sústavným alebo hromadným porušovaním ľudských práv v krajine, ktorej je cudzinec štátnym občanom (v prípade osoby bez štátnej príslušnosti v krajine jej obvyklého bydliska). Na žiadateľov o poskytnutie dočasného útočiska a odídencom sa do istej miery vzťahujú analogické práva a povinnosti ako na žiadateľov o azyl, resp. azylantov. Ich pobyt je zabezpečený zvyčajne v tzv. humanitnom centre. Odídenec je počas trvania dočasného útočiska oprávnený na tolerovaný pobyt na teritóriu SR.

Inštitút odídenca bol v histórii samostatnej Slovenskej republiky využitý pre občanov dvoch krajín bývalej Juhoslávie. V r. 1993 – 1997 udelila vláda SR dočasné útočisko s komplexnou starostlivosťou cca 2400 obyvateľom Bosny a Hercegoviny a r. 1999 približne 500 odídencom z Kosova. Po pominutí dôvodov na túto špecifickú formu ochrany cudzincov väčšine z nich slovenské úrady zabezpečili možnosť repatriácie; tým, ktorí sa nemohli vrátiť, bolo umožnené usadiť sa na Slovensku, a to podľa zákona o azyle alebo zákona o bytbe cudzincov.

Ďalší komponent zahraničnej migrácie predstavuje presídlenie, teda presťahovanie osôb žijúcich v zahraničí – **presídlencov** (*displaced persons*) – do krajiny ich pôvodu, resp. do krajiny majúcej s presídlencami určité, najčastejšie etnické väzby (IOM, 2004a). V porovnaní s niektorými krajinami regiónu či kontinentu nie je tento druh migrácie pre Slovenskú republiku príznačný, keďže slovenské menšiny v zahraničí nie sú napr. prenasledované. Napriek tomu v slovenskej histórii existuje jeden príklad presídlenia do SR, ktorého okolnosti by tu mali byť spomenuté podrobnejšie.

V priebehu r. 1947 sa vyše 12 tisíc osôb zväčša rusínskej národnosti z východného Slovenska rozhodlo na základe dohody medzi Československom a Sovietskym zväzom pre nové štátne občianstvo a miesto pobytu na Ukrajine (Kruško, 2003; Gajdoš et al., 2002). Ich očakávania však neboli naplnené, pretože prišli do prostredia celkovo menej rozvinutého a dokonca na verejnosti nemohli hovoriť vlastným jazykom. Politický odmäk koncom 60. rokov 20. storočia síce využila časť z nich (okolo 6 tisíc osôb) na reemigráciu domov, ale ostatní museli zostať v ZSSR. Avšak po katastrofe v Černobyle, v širšej oblasti ktorého krajanania žili, sa pokusy o ich návrat na Slovensko zintenzívnili a so zmenou politických pomerov vo východnej Európe po r. 1989 mohli jednanie o tejto otázke slobodne začať.

Vďaka nim i značnej podpore Migračného úradu MV SR a Koordinačného výboru reoptantov z Prešova bolo umožnené vrátiť sa do SR ďalším bývalým občanom Slovenska a ich potomkom. V rámci presídlňovacej kampane bolo v r. 1993 – 1999 z Ukrajiny na územie Slovenskej republiky v 19 vlnách presťahovaných úhrnom 1201 osôb (ibidem).<sup>52</sup> Týmto presídlencom bol poskytnutý na Slovensku trvalý pobyt a rovnaké právne postavenie ako občanom SR, istá časť získala slovenské štátne občianstvo. Vo väčšine prípadov boli presídlenci dobre integrovaní do majoritnej spoločnosti, hoci stále zostáva vyriešiť niektoré závažné ekonomicko-sociálne problémy spojené s ich predchádzajúcim životom v inej krajine.

---

<sup>52</sup> Na Ukrajine však ešte zostalo cca 4 tisíc osôb slovenského pôvodu a je pravdepodobné, že časť z nich stále zamýšľa emigrovať do SR (interné informácie Koordinačného výboru reoptantov).





## 5. VEREJNÁ MIENKA A POSTOJE OBYVATEĽOV SLOVENSKA K ZAHRANIČNÝM MIGRANTOM: XENOFÓBIA, DISKRIMINÁCIA, RASIZMUS?

Na zvyšujúcu sa intenzitu zahraničnej migrácie v SR a nárast počtu imigrantov, predovšetkým žiadateľov o azyl a nelegálnych migrantov v poslednom období začalo citelnejšie reagovať aj domáce slovenské obyvateľstvo, médiá, politici, akademická obec a ďalšie subjekty. Kým do r. 1998 neboli dôsledky migrácie v slovenskej spoločnosti veľmi viditeľné – a teda ani príliš známe – po tomto roku a hlavne v posledných 2 – 3 rokoch počas príprav krajiny na vstup do Európskej únie a v súvislosti s potrebou prijímať nové právne normy v tejto oblasti, spolu s masovejším prílevom zahraničných migrantov sa začala profilovať verejná mienka a názory bežných ľudí výraznejšie. Žiaľ nemožno povedať, že vnímanie tejto kategórie osôb je v SR prevažne pozitívne.

### 5.1 VÝVOJ VEREJNEJ MIENKY A POSTOJOV OBYVATEĽOV SR K ZAHRANIČNÝM MIGRANTOM V ZRKADLE PRIESKUMOV

Táto problematika nie je v slovenskej odbornej literatúre často spracovávaná a ani v praxi sa jej nevenuje patričná pozornosť. Nasledujúca časť textu prezentuje určitý prehľad reprezentatívnych prieskumov verejnej mienky či výskumov postojov obyvateľov týkajúcich sa (nielen) imigrantov, realizovaných na Slovensku od jeho vzniku. Z pochopiteľných príčin nemôže zahŕňať kompletný zoznam všetkých výskumov, prieskumov a projektov na danú tému.

Už na počiatku 90. rokov 20. storočia upozornil Šíbl (1992) na „nie príliš priaznivé postoje“ verejnosti k utečencom, vtedy ešte na území Česko-Slovenska, hoci ich počet v tom období dosahoval sotva tisíc. Dôvodom nespokojnosti domácej populácie podľa autora boli o. i. ekonomické náklady na starostlivosť o utečencov.

Z ďalších starších materiálov je potrebné spomenúť výskumnú správu Ústa-  
vu informácií a prognóz školstva pomenovanú *Postoje mládeže v SR k problému intolerancie* (Rimóczyová – Hargašová, 1994). Hoci osobitný dôraz na prisťahovalcov a utečencov v správe nebol kladený, možno v nej nájsť podkapitolu zaoberajúcou sa touto kategóriou osôb. Výberový súbor respondentov pozostával z 1279 jedincov vo veku 15 – 26 rokov. Z výsledkov je možné zhrnúť, že pokiaľ ide o utečencov z vojnou postihnutého územia, takmer 36 % opytovaných schvaľovalo poskytnutie pomoci týmto osobám bez časového obmedzenia, ale až 40 % podmieňovalo pomoc ich skráteným pobytom v SR. Je zaujímavé, že relatívne najtolerantnejšie voči utečencom boli ženy v domácnosti a na materskej dovolenke, najmenej tolerantní zas podnikatelia a mládež z rurálnych sídel. Percepcia prisťahovalcov (ekonomických migrantov) bola rôznorodejšia. Posky-

tovanie pomoci bez časového obmedzenia schvaľovalo ani nie 10 % mládeže a 18 % vôbec nechcelo, aby štát vytváral podmienky pre príjem prisťahovalcov v SR. Za pomoc pri integrácii bolo 34 % a za vytváranie prisťahovaleckých táborov 38 % respondentov. Prejavy xenofóbie, príp. pasívneho rasizmu už v mladom veku vidieť z miery akceptácie príslušníkov iných národov a etník, kde u Vietnamcov, Arabov a černochoch je tento parameter suverénne najnižší.

Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR vydal informatívnu správu *Rasizmus, xenofóbia, antisemitizmus a intolerancia vo vedomí obyvateľov Slovenskej republiky* v r. 1995 (ŠÚ SR, 1995), teda v čase, keď zahraničná migrácia do SR ani zďaleka nedosahovala súčasné dimenzie. Napriek tomu výsledky vo vzťahu k utečencom a prisťahovalcom v SR už vtedy neboli príliš optimistické. Až vyše 50 % respondentov (dva výberové súbory tvorilo 1330 a 843 jedincov) sa domnievalo, že týmto osobám je síce potrebné poskytnúť nevyhnutnú pomoc, ale zároveň so snahou ich pobyt v SR čo najviac skrátiť; temer tretina opytovaných vyjadrila názor, že bez finančného zabezpečenia by štát na svoje územie utečencov a prisťahovalcov vôbec nemal púšťať. Iba každý piaty obyvateľ Slovenska by podporoval myšlienku výstavby azylového domu pre tieto skupiny osôb v blízkosti svojho bydliska. Ďalej sa ukázalo, že vo verejnej mienke bol silne rozšírený názor, že materiálna, sociálna, zdravotná pomoc a ubytovanie by sa mali radšej adresovať domácim obyvateľom než v prospech utečencov a prisťahovalcov (cca 3/4 respondentov). Takmer 60 % opytovaných zastávalo názor, že títo migranti citelne prispievajú k rastu nezamestnanosti a kriminality na Slovensku. Rozdiely v názoroch medzi rozličnými sociálno-demografickými skupinami neboli štatisticky významné. Okrem toho priateľský, resp. skôr priateľský postoj k černochoch a Arabom zaujalo len 21 %, k Ázijcom 24 %, k utečencom a prisťahovalcom bielej rasy 26 % respondentov, čím sa explicitne manifestovali predsudky a negatívne stereotypy k týmto cudzincom v slovenskej spoločnosti.

Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied sa v rámci projektu *Aspekty národnej identity a národná identita v strednej Európe* r. 1997 tiež zaoberal postojmi občanov SR k prisťahovalcom (Bodnárová, 1997). Z údajov k tejto téme vyplynulo, že autochtónne obyvateľstvo sa stavia k imigrantom dosť odmietavo. Negativistický postoj respondentov vychádzal z predpokladov, že cudzinci prispievajú k zvyšovaniu kriminality v SR (cca 65 % opytovaných), nie sú prínosom pre ekonomiku štátu (58 %) a skôr berú prácu domácim obyvateľom (52 %), ako aj že nie sú elementom otvárajúcim Slovensko novej kultúre (45 %). To vyúsťovalo do názoru respondentov, že počet prisťahovalcov v krajine by sa mal znížiť (55 %).

V celoeurópskom kontexte zaujímavú informáciu o pozícii SR na kontinente, pokiaľ ide o názory, postoje a hodnoty obyvateľov Slovenska týkajúce sa o. i. zahraničných migrantov, priniesol široko koncipovaný projekt *Výskum európskych hodnôt*. Za slovenskú stranu ho na prelome rokov 1999 a 2000 vypracoval Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied (hlavným koordinátorom projektu uskutočňovaného simultánne v 32 krajinách bola univerzita v holandskom

Tabuľka 29. Porovnanie krajín podľa podielu respondentov, ktorí nechceli za susedov danú kategóriu imigrantov

Nechcení susedia	Moslimovia		Prístahovalci / Zahranční robotníci	
	Krajina	Podiel odpovedí (%)	Krajina	Podiel odpovedí (%)
Poradie v Európe				
1. miesto	Maďarsko	60,3	Maďarsko	62,0
2. miesto	Rumunsko	33,4	Bulharsko	24,6
3. miesto	Litva, Grécko	31,1	Poľsko, Litva	23,6
	Slovensko	24,5	Slovensko	22,9
	Česko	15,2	Česko	19,4
	Rakúsko	15,4	Rakúsko	12,2
Slovensko a jeho susedia	Poľsko	23,8	Poľsko	23,6
	Maďarsko	60,3	Maďarsko	62,0
	Ukrajina	24,0	Ukrajina	14,9
predpredposledné miesto	Španielsko	10,8	Island	3,0
predposledné miesto	Švédsko	9,1	Švédsko	2,8
posledné miesto	Portugalsko	7,9	Portugalsko	2,5
	európsky priemer	19,7	európsky priemer	15,9

Zdroj: Tilburg University et Sociologický ústav SAV, 1999 – 2000

Tabuľka 30. Porovnanie krajín podľa podielu respondentov súhlasiacich s daným tvrdením

Súhlas s tvrdením:	„Vláda by mala zaviesť prísne obmedzenia počtu cudzincov, ktorí k nám môžu prísť“		„Vláda by mala zakázať, aby k nám prichádzali ľudia z chudobných krajín migrujúci za prácou.“	
	Krajina	Podiel odpovedí (%)	Krajina	Podiel odpovedí (%)
Poradie v Európe				
1. miesto	Dánsko	66,1	Maďarsko	26,8
2. miesto	Poľsko	61,7	Malta	23,1
3. miesto	Česko	59,6	Poľsko	22,7
	Slovensko	50,4	Slovensko	19,7
	Česko	59,6	Česko	7,2
	Rakúsko	39,1	Rakúsko	4,5
Slovensko a jeho susedia	Poľsko	61,7	Poľsko	22,7
	Maďarsko	59,1	Maďarsko	26,8
	Ukrajina	28,0	Ukrajina	17,9
predpredposledné miesto	Rumunsko	25,5	Luxembursko	1,8
predposledné miesto	Grécko	23,2	Island	0,8
posledné miesto	Španielsko	22,4	Švédsko	0,5
	európsky priemer	43,7	európsky priemer	10,2

Zdroj: Tilburg University et Sociologický ústav SAV, 1999 – 2000

Tilburgu<sup>53</sup>). Na základe časti výsledkov – odpovedí respondentov, prezentovaných v tabuľkách 29 a 30 – by bolo možné charakterizovať populáciu SR ako pomerne značne intolerantnú a naklonenú marginalizácii nielen selektovaných skupín imigrantov (moslimovia a všeobecnejšie zadefinovaní prisťahovalci, resp. zahraniční robotníci), ale aj výrazne sa prejavujúcu xenofóbnymi až nepriateľskými postojmi, spredmetnenými v oboch tvrdeniach.

V r. 2000 vykonal Slovenský helsinský výbor *Prieskum rasovej a etnickej tolerancie žiakov a študentov na vybraných základných a stredných školách v Bratislave*. Hoci prieskum nebol zameraný primárne na vzťah voči migrantom, obsahoval otázky týkajúce sa i cudzincov, konkrétne Afričanov, Arabov a Vietnamcov. Miera tolerancie k nim bola síce oveľa vyššia ako napr. voči Rómom, ale tiež nebola uspokojivá, najmä u študentov stredných odborných učilíšť.

Zvýšenú mieru predsudkov, xenofóbie a latentného rasizmu v slovenskej spoločnosti voči imigrantom signalizujú výsledky prieskumu verejnej mienky, ktorý uskutočnila počiatkom r. 2001 agentúra Markant (Milo, 2005). Na otázku „Ako by ste reagovali, keby sa vaša dcéra rozhodla vydať za...“, reagovali respondenti odmietavo osobitne v prípade černochoa až takmer v 57 %, v prípade cudzinca všeobecne sa k tejto možnosti postavilo negatívne vyše 26 % opytovaných. Na otázku „Aká by bola vaša reakcia, keby sa do vášho susedstva nastáhoval...“ opäť černoch, odpovedalo skoro 26 % respondentov, že by bolo proti; voči cudzincom všeobecne reagovalo záporne necelých 15 % opytovaných osôb.

Jeden z najreprezentatívnejších prieskumov verejnej mienky v poslednom období v SR uskutočnil Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov na Slovensku v spolupráci s agentúrou FOCUS, a to opakovane v r. 1998 a 2001. Išlo o prieskum postojov verejnosti k utečencom v SR realizovaný na 1088, resp. 1020 respondentoch. Avšak keďže bežní ľudia príliš nerozlišujú medzi jednotlivými kategóriami migrantov na našom území, výsledky prieskumu majú univerzálnejší ráz. Porovnanie vývoja týchto postojov pri niektorých tvrdeniach ukazuje tabuľka 31. Možno v skratke zhrnúť, že percepcia utečencov v SR nebola veľmi pozitívna a ešte sa v priebehu troch rokov mierne zhoršila. Opytovaní síce vo väčšine uznávali potrebu prijímať utečencov a poskytovať im pomoc, ak ich k úteku z domova viedli vážne dôvody a pretože sú v núdzi, ale ako vidieť, podiel osôb súhlasiacich s týmito tvrdeniami sa v danom období znížil. Obzvlášť je tento pokles alarmujúco rýchly, ak ide o akceptovanie utečencov na Slovensku (zo 75 % na 66 %). Zároveň vzrástol podiel tých, ktorí spájajú pobyt utečencov v SR s negatívnymi dôsledkami na spoločnosť. Týka sa to predovšetkým kriminality (temer 2/3 respondentov r. 2001) a nezamestnanosti (50 %); 60 % respondentov si myslí, že utečenci prinášajú rôzne choroby. Aj preto mnoho opytovaných (bezmála 3/4) zastáva názor, že utečenci stoja náš štát veľa peňazí a mali by sme ich poslať čím skôr späť do krajiny ich pôvodu alebo do inej krajiny (51 %). Kladnou črtou je deklarovaná ochota pomôcť utečencom vecným darom, menej však už peňažným príspevkom či dobrovoľníckou prácou.

<sup>53</sup> [www.europeanvalues.nl/index2.htm](http://www.europeanvalues.nl/index2.htm)

Tabuľka 31. Súhlas respondentov s vybranými výrokmami o utečencoch v rokoch 1998 a 2001

Tvrdenie	Úplne + skôr súhlasím (%)		Skôr + vôbec nesúhlasím (%)		Neviem (%)	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Utečencov by sme mali na Slovensku prijímať a poskytovať im pomoc a ochranu, ak ich k úteku z vlasti viedli závažné dôvody	74,9	66,3	20,7	26,4	4,4	7,3
Utečencom treba pomáhať, lebo sú to ľudia v núdzi a potrebujú našu humanitnú pomoc	68,5	66,8	26,5	26,3	5,1	7,0
Utečencov, ktorí prídu na naše územie, by sme mali čím skôr poslať späť do krajiny ich pôvodu alebo ďalej do inej krajiny	49,5	51,0	42,1	37,7	8,5	11,3
Utečenci berú pracovné príležitosti našim obyvateľom	49,3	49,7	40,3	38,2	10,4	12,0
Utečenci prispievajú k zvyšovaniu kriminality na našom území	57,4	62,9	27,1	23,1	15,4	13,9
Utečenci stoja náš štát príliš veľa peňazí	–	73,3	–	12,6	–	14,1
Utečenci prinášajú rôzne choroby	–	60,1	–	19,1	–	20,8

Zdroj: UNHCR et FOCUS, 1998 et 2001

Čerstvo zverejnené výsledky v poradí už tretieho prieskumu verejnej mienky UNHCR a agentúry FOCUS uskutočnené v máji 2005 na vzorke 1038 respondentov reflektujú mierne priaznivé vývojové trendy v názoroch verejnosti (UNHCR et FOCUS, 2005). Celkovo sa solidarita so skupinou ľudí v núdzi mieša s obavami vyplývajúcimi z ich prítomnosti, v princípe je však vo väčšine sledovaných výrokov o utečencoch možné pozorovať isté zmiernenie záporných postojov respondentov oproti minulosti. Napr. zvýšil sa podiel opytovaných súhlasiacich s prvým (73 %), ako aj druhým výrokom v tabuľke 31 (74 %). K evidentnému posunu smerom k tolerantnejšiemu postoju došlo i pri treťom výroku a už iba 40 % respondentov je za rýchle vyhostenie utečencov z krajiny, takmer polovica má opačný názor. Pozitívny vývoj je badateľný tiež v reakciách na tvrdenie, že utečenci berú pracovné príležitosti obyvateľom Slovenska – identifikuje sa s ním len 42 % vzorky, 47 % je proti. Negatívne pohľady na existenciu utečencov v SR stále prevažujú v nasledujúcich oblastiach: viac než dve tretiny opytovaných súhlasia s výrokom, že utečenci stoja náš štát príliš veľa peňazí, vyše polovica verí, že táto skupina migrantov prispieva k zvyšovaniu kriminality a 66 % si myslí, že utečenci prinášajú do krajiny rozličné choroby (tu dokonca narástol podiel tých, ktorí sa stotožňujú s uvedeným tvrdením – ibidem).

V treťom prieskume verejnej mienky UNHCR zisťovalo aj názory obyvateľov Slovenska súvisiace s tzv. sociálnym dištancom voči utečencom a postoje verejnosti k azylovej politike štátu. Podľa výsledkov by 53 % obyvateľov SR neprekážalo, keby mali za suseda utečenca či utečeneckú rodinu, ale naopak polovici respondentov by vadilo, ak by si niekto z ich rodiny vzal za ženu/muža práve utečenca. Pokiaľ ide o azylovú politiku SR, 42 % opytovaných súhlasí so súčasným reštriktívnym postupom kompetentných orgánov pri udeľovaní azylu, pretože „viac utečencov nepotrebujeme“, ďalších 16 % respondentov zastáva názor, že priznaných azylu je dokonca priveľa. V porovnaní s r. 2001 možno vidieť do určitej miery pokles ochoty opytovaných pomôcť organizáciám zaoberajúcim sa utečencami, a to predovšetkým vo forme finančného príspevku (UNHCR et FOCUS, 2005).

Xenofóbne postoje Slovákov je možné nájsť v niektorých ďalších výskumoch z posledného obdobia. O. i. aj v projekte *Mladí ľudia a európska identita*, na ktorom za SR participoval Sociologický ústav SAV (SÚ SAV, 2004). Cieľom projektu realizovaného na početnej vzorke bol výskum, ako mladí ľudia vo vybraných sídlach šiestich európskych krajín – na Slovensku, v Českej republike, Veľkej Británii, Nemecku, Španielsku a Rakúsku – vnímajú a prežívajú svoju identitu, občianstvo a väzby na lokálne spoločenstvo, národ a Európu. V tematickej časti venovanej otázke imigrantov a imigrácie väčšina respondentov zo SR (Bratislavy) udala, že by navrhnuté skupiny migrantov (občania Európskej únie, žiadatelia o azyl, ekonomickí migranti z krajín Európy mimo EÚ a napokon pracovní migranti z neeurópskych krajín) „prijali len s istými obmedzeniami“, a to aj v prípade, ak by pochádzali z členských krajín EÚ. Oproti európskym rovesníkom z iných štátov tak mladí Slováci prijí-

Tabuľka 32. Porovnanie krajín V-4 podľa postojov obyvateľov k prisťahovalcom a utečencom v r. 2005

Otázka	Určite + skôr áno (%)				Skôr + určite nie (%)				Nevie (%)							
	ČR	H	PL	SR	ČR	H	PL	SR	ČR	H	PL	SR				
Mali by sme akceptovať tých, ktorí prichádzajú do krajiny a chcú v nej žiť?	26	23	63	34	68	73	29	63	7	4	9	4				
Potrebuje krajina prisťahovalcov?	21	16	17	16	70	80	71	79	10	4	12	6				
Otázka	všetkých (%)				žiadnych (%)				niektorých (%)				nevie (%)			
	ČR	H	PL	SR	ČR	H	PL	SR	ČR	H	PL	SR	ČR	H	PL	SR
Mali by sme akceptovať utečencov?	3	8	13	4	22	26	31	20	69	64	46	70	6	3	10	6

Zdroj: CVVM, TÁRKI, CBOS et FOCUS, 2005



majú imigrantov najneochotnejšie. Napr. skúmané štyri skupiny imigrantov v uvedenom poradí by „bez obmedzení“ akceptovalo až 71, 61, 34 a 33 % respondentov z Viedne, ale len 45, 26, 13 a 11 % opytovaných z Bratislavy. Preto aj z týchto dôvodov až tak nezdiefame relatívne optimistický názor autorov *Národného akčného plánu sociálnej inklúzie 2004 – 2006 v SR* (MPSVaR, 2004a), ktorí konštatovali, že „obyvatelia Slovenskej republiky v záseade nemajú predsudky voči imigrantom.“

V zriedkavom medzinárodnom prieskume verejnej mienky „*Is there a need for immigrants in the Visegrad countries?*“, uskutočnenom začiatkom r. 2005 renomovanými agentúrami CVVM (ČR), TÁRKI (Maďarsko), CBOS (Poľsko) a FOCUS (SR), boli respondentom z príslušných krajín – za SR 1079 osobám – položené tri otázky: „Mali by sme akceptovať tých, ktorí prichádzajú do krajiny a chcú v nej žiť?“, „Potrebuje krajina prisťahovalcov?“ a „Mali by sme akceptovať utečencov?“. Porovnanie prináša zaujímavé výsledky, ako demonštruje tabuľka 32. V rámci krajín V-4 nie je pozícia SR najhoršia, hoci postoje opytovaných v jednotlivých štátoch nie sú v súhrne úplne vyhranené. Zdá sa, že najxenofóbnejší respondenti žijú v Maďarsku, najtolerantnejší zas v Poľsku (s paradoxným výrazne ambivalentným vzťahom k utečencom). Značne negatívny pomer obyvateľov Maďarska, obzvlášť staršej generácie, k cudzincom potvrdil tiež nedávny výskum Maďarskej akadémie vied (Hospodárske noviny, 3. 9. 2004). Ústretovejší ako u nás, ale stále opatrný, resp. zdržanlivý prístup k utečencom v Českej republike dokumentovali výsledky Strediska empirických výskumov v Prahe a i. (STEM, 2002; cf. Rabušic – Burjanek, 2003).

Uvedené výsledky je však potrebné chápať a hodnotiť na pozadí celoeurópskych trendov. Z nedávno zverejnenej štúdie *Európskeho monitorovacieho centra rasizmu a xenofóbie* vyplýva, že Európania sa stávajú čoraz intolerantnejší voči imigrantom a každý piaty by ich chcel poslať domov (EUMC, 2005; TASR, 15. 3. 2005). Štúdia opierajúca sa o prieskumy verejnej mienky realizované medzi r. 1997 a 2003 dokázala značný nárast podpory názoru, že pre multikultúrnu spoločnosť existujú určité limity. V pôvodných krajinách EÚ si to myslí 60 % respondentov, zatiaľ čo v nových členských štátoch Únie zdieľa totožný názor 42 % obyvateľstva. Takmer 40 % opytovaných nesúhlasí ani so zaručením plných občianskych práv legálnym imigrantom, každý druhý respondent vyjadril „odpor voči prisťahovalcom“ a 58 % v nich vidí „kolektívnu etnickú hrozbu“ v súvislosti s pracovným trhom, kultúrou krajiny alebo kriminalitou. (Z 13 pristupujúcich a kandidátskych krajín dosahuje Slovenská republika väčšinou stredné hodnoty.) Najväčší nárast sa zaznamenal u skupiny obyvateľov podporujúcich repatriáciu imigrantov a tvrdiacich, že mnohonárodnostná spoločnosť má svoje hranice. Zdá sa tak, že v súčasnosti celá Európa čelí zvýšenej intolerancii a diskriminačným postojom voči prisťahovalcom (cf. Camus, 2005); Slovensko v tomto kontexte – napriek všetkým vyššie prezentovaným nelichotivým faktom – nepredstavuje žiadny negatívny extrém...

## 5.2 PREJAVY XENOFÓBIE, DISKRIMINÁCIE A RASIZMU VOČI MIGRANTOM V PRAXI – OPATRENIA NA ICH REDUKCIU

Viac či menej deklarované postoje a verejná mienka o zahraničných migrantoch tvoria jednu stranu problému, praktické kroky a zaobchádzanie s nimi druhú, hoci pravdepodobne jestvuje medzi nimi pozitívna korelácia. Aká je situácia v tomto smere na Slovensku, akou mierou diskriminácie a rasizmu sa vyznačuje krajina de facto i de jure?

**Ústava Slovenskej republiky**<sup>54</sup> priznáva cudzincom v princípe identické ľudské práva a slobody ako občanom SR, pokiaľ tieto nie sú výslovne priznané iba občanom krajiny (článok 52). Podľa základného zákona štátu určité obmedzenie definuje napr. článok 30 umožňujúci vykonávanie volebného práva iba cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a len pre voľby do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Do Národnej rady SR môžu prisťahovalci voliť alebo byť volení až po získaní štátneho občianstva SR. Analogicky cudzinci v SR nemôžu byť členmi nijakej politickej strany či politického hnutia – len po nadobudnutí občianstva SR<sup>55</sup>; majú však právo na azyl (článok 53). Článkom 23 Ústavy Slovenskej republiky sa zaručuje sloboda pohybu a pobytu v krajine, pričom cudzinca možno vyhostiť iba v prípadoch ustanovených zákonom. Je prirodzené, že migranti na Slovensku sú subjektom istých obmedzení vyplývajúcich z charakteru ich vstupu a pobytu na území SR i medzinárodných zmlúv – u cudzincov s povolením na pobyt ich niektoré ekonomické, sociálne a kultúrne práva môžu byť regulované alebo ohrozené zákonom (článok 35 ústavy), u nelegálnych migrantov a žiadateľov o azyl je nutné počítať navyiac aj s prekážkami v slobode pohybu. Tieto skutočnosti však nemožno nazvať za všeobecne diskriminujúce, navyše sa uplatňujú podobným spôsobom vo väčšine krajín.

**Antidiskriminačný zákon**<sup>56</sup>, v platnosti od 1. júla 2004, vytvára v Slovenskej republike adekvátne právne inštrumentárium aj pre rovnaké zaobchádzanie s migrantmi a pre aktívne potláčanie ich diskriminácie. Zákon explicitne definuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie i neoprávnený postih a zakazuje diskrimináciu o. i. z dôvodu rasového, národnostného či etnického pôvodu, náboženského vyznania alebo viery, farby pleti, jazyka atď.<sup>57</sup> Uvedené ustanovenia sa do veľkej miery týkajú aj kategórie migrantov v SR a sú dôležitými predpokladmi pre akceptáciu imigrantov slovenskou spoločnosťou.

<sup>54</sup> Zákon č. 460/1992 Zb., v úplnom znení zákonom č. 135/2001 Z. z. a v znení ďalších zmien a doplnkov.

<sup>55</sup> Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.

<sup>56</sup> Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou.

<sup>57</sup> I tu však § 4 stanovuje, že zákon sa nevzťahuje na rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z podmienok vstupu a zdržiavania sa cudzincov na území Slovenskej republiky vrátane zaobchádzania s nimi, ktoré ustanovujú osobitné predpisy.

V praxi sa však možno stretnúť so sociálnou izoláciou a diskrimináciou zahraničných migrantov v krajine relatívne často. Odhliadnuc od spravidla neorganizovaných individuálnych prejavov boli xenofóbne, diskriminačné až nepriateľské činy voči imigrantom v SR na úrovni skupiny obyvateľov, resp. samosprávnych orgánov v poslednom období jasne manifestované v niekoľkých prípadoch. Napr. v Humennom vzbudil u tamojších obyvateľov úmysel zriadiť v meste ďalší záchytný utečenecký tábor na Slovensku preexponovanú nedôveru a strach, predovšetkým z nárastu trestnej činnosti, možnosti ohrozenia bezpečnosti a tiež zo zanesenia infekčných tropických chorôb utečencami. Obyvatelia s poslancami preto iniciovali petíciu proti umiestneniu zariadenia v meste. Ku koncu januára 2004 ju podpísalo takmer 9 tisíc obyvateľov Humenného (Hospodárske noviny, 28. 1. 2004). Vytypovaný objekt je však vo vlastníctve štátu, spravuje ho Migračný úrad MV SR, podľa stanoviska Ministerstva vnútra bude po prestavbe spĺňať technické, zdravotné i bezpečnostné kritériá na zriadenie, a tak by sa mal prvý utečenecký tábor na východnom Slovensku s kapacitou 600 miest otvoriť v polovici r. 2006 (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR; TA SR, 15. 3. 2004).

Za ďalší evidentný príklad marginalizácie migrantov možno považovať odpor, na ktorý narazilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR v Poprade pri snahe otvoriť v meste alebo jeho okolí domov pre opustené deti a mladistvých migrantov. Predstavitelia mesta konštatovali, že sa o tomto pláne dozvedeli len náhodou, Popradčania by ho údajne prijali s nevôľou a sú kategoricky proti nemu, pretože do centra mesta a strediska turistického ruchu takéto zariadenie podľa nich nepatrí (SITA, 16. 3. 2004). V konečnom dôsledku tak v meste situované nebude. Domov pre maloletých utečencov bez sprievodu sa nepodarilo následne umiestniť ani v obci Štôla (okres Poprad) či Kunerade. Napokon ministerstvo vybralo novú lokalitu v katastri Trenčína, ale aj tu sa proti tomuto zariadeniu rozbehla petičná akcia. Signatári v petícii, ktorú v priebehu desať dní podpísalo 600 obyvateľov dotknutej mestskej časti, uviedli, že pociťujú obavy o život svojich detí a blízkych z dôvodu zvýšenia kriminality a zavlečenia cudzokrajných chorôb prenášaných ovzduším a telesným kontaktom (Sme, 5. 11. 2004). Napokon však bola petícia trenčianskym mestským úradom zamietnutá a zariadenie mohlo byť otvorené v polovici apríla 2005. Detský domov má v prvej fáze obývať najviac 12 detí, neskôr má prichýliť až 38 malých migrantov.

Zdá sa, že zatiaľ o niečo menej problémovým je zámer zriadiť obdobný špecializovaný domov pre túto kategóriu migrantov v obci Čelovce v okrese Trebišov. Neštátne zariadenie by malo fungovať od začiatku r. 2006, jeho zriaďovateľom a prevádzkovateľom bude *Spoločnosť ľudí dobrej vôle* z Košíc, financovanie domova by sa malo realizovať najmä prostredníctvom Košického krajského úradu.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Plánovaná kapacita Detského domova Spoločnosti ľudí dobrej vôle pre maloletých bez sprievodu v Čelovciach je 30, v prípade potreby až 50 osôb. Predpokladaný počet detí umiestnených v tomto zariadení v priebehu roka je 100 až 150 (interné informácie Spoločnosti ľudí dobrej vôle).

Uvedená mimovládna organizácia tu výrazne kladne asistovala pri diskusiách s predstaviteľmi miestnej samosprávy a hlavne pri argumentácii s občanmi na verejnom zhromaždení; myšlienku podporili i miestni duchovní, a tak občanov, ktorí zaujímali spočiatku značne odmietavé postoje, nakoniec spojenými silami presvedčili (STV1, 16. 12. 2004; interné informácie Spoločnosti ľudí dobrej vôle).

Príklady marginalizácie a diskriminácie určitej skupiny cudzincov na území Slovenska na úrovni samosprávy možno nájsť aj v najväčších sídlach krajiny. Keďže cudzinci v SR majú ústavou zabezpečenú slobodu náboženského vyznania, zdá sa byť v tomto kontexte legitímna dlhoročná snaha *Islamskej nadácie na Slovensku* postaviť si na svojom pozemku v Bratislave ako sídlo s ich najväčšou koncentráciou v SR kultúrne centrum s mešitou. Avšak kompetentné authority MČ Staré Mesto zámer odmietli o. i. s argumentmi, že „prihliadajú aj na napätú medzinárodnú situáciu po 11. septembri 2001 spôsobenú vážnym konfliktom medzi islamským svetom a západnou civilizáciou“ (*dilema*, 5/2002; cf. TA3, 5. 8. 2005). Žiadosť o stavebné povolenie pre nariadený účel bola podaná už dvakrát, avšak stále bezúspešne, a tak kultúrne centrum moslimov ani ich mešita doteraz na Slovensku nestoja, existujú len menšie modlitebne (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

Okrem prejavov xenofóbie a diskriminácie migrantov sa však medzi majoritnou spoločnosťou Slovenska vyskytujú i prejavy rasizmu. Zdá sa, že prevažujúcim trendom je nárast ich najhrubších foriem – v r. 1997 až 2003 sa vyvíjal celkový počet zistených rasovo motivovaných trestných činov v SR (včítane trestných činov spáchaných voči cudzincom; separátna štatistika tu nie je k dispozícii) nasledovne: 19, 21, 15, 35, 40, 109 a 119.<sup>59</sup> Tento počet sa však určite a možno primárne zvyšoval vďaka prijatým systémovým opatreniam, a teda tvrdším postihom polície a súdov, ako aj účinkovaniu relevantných mimovládnych a medzinárodných organizácií.<sup>60</sup> Milo (2005) je však názoru, že napriek tomu sú útoky voči zahraničným študentom, resp. všeobecne voči migrantom v SR čím ďalej, tým menej sporadické. Cieľom týchto útokov je šírenie atmosféry strachu a neustáleho ohrozenia medzi obeťami a znemožnenie plnohodnotného života imigrantom, čo často vedie až k ich odchodu zo Slovenska. Pochopiteľne nielen preto sa rasovo motivovaná trestná činnosť, ktorou sa verbálne, graficky alebo fyzicky útočí na rasovo, etnicky, národnostne, vyznaním, farbou pleti či jazykom odlišných imigrantov a potlačujú ich ústavou zaručené práva a slobody, pokladá za spoločensky neželané, závadné a nebezpečné konanie.

*Tretia správa o Slovensku* (CoE, 2004) z dielne Európskej komisie proti rasizmu a intolerancii Rady Európy (ECRI) upozorňuje o. i. na skutočnosť, že žiadatelia o azyl a azylanti v SR sa v poslednej dobe stali viackrát obeťami rasovo mo-

<sup>59</sup> [www.minv.sk/extremizmus/index.htm](http://www.minv.sk/extremizmus/index.htm)

<sup>60</sup> Pozoruhodný pokles rasovo motivovaných trestných činov v SR za r. 2004 na 79 odôvodňuje *Správa o bezpečnostnej situácii v SR za rok 2004* (MV SR, 2005) výraznou ofenzívou Policajného zboru a prechodom páchatelov od otvorených foriem páchania trestných činov s rasovým podtónom k latentným.

tivovaných útokov. Aj keď od druhej správy (CoE, 2000a; prvá v poradí vyšla r. 1998) nastal určitý pokrok, „stále znepokojivý je problém rasovo motivovaných útokov skinheadov proti prisťahovalcom a žiadateľom o azyl.“ Podľa správy navyše v policajnom zbore SR, ktorý má okolo 22 tisíc príslušníkov, je poverených riešením výlučne rasovo motivovanej trestnej činnosti len 10 policajtov.

Ako bolo ilustrované vyššie, Ministerstvo vnútra SR sa predsa len začalo rasovo motivovanou kriminalitou v ostatných rokoch zaoberať vážnejšie. Na zlepšenie situácie boli podniknuté viaceré opatrenia a zo strany zainteresovaných orgánov je badať zmenu postoja k tomuto druhu trestnej činnosti. Polícii sa podarilo rozložiť viaceré organizované skupiny extrémistov a ich lídri boli za svoje aktivity postavení pred súd (Milo, 2005). V oblasti legislatívy týkajúcej sa problematiky extrémizmu bolo významným krokom vypracovanie a následné schválenie *Nariadenia Ministerstva vnútra SR č. 27/2001 o postupe v oblasti boja s extrémizmom a o zriadení Monitorovacieho strediska rasizmu a xenofóbie*, ktoré nadobudlo účinnosť dňa 1. apríla 2001. Táto interná norma je kľúčovým dokumentom definujúcim činnosť Policajného zboru, ako aj ďalších dotknutých útvarov Ministerstva vnútra SR na úseku potláčania extrémizmu a rasovo motivovanej trestnej činnosti postihujúcich tiež imigrantov. Spolupráca medzi políciou a mimovládnyimi organizáciami bola inštitucionalizovaná v spoločnej *Komisií na riešenie problematiky rasovo motivovanej trestnej činnosti* zriadenej pri Prezídii Policajného zboru r. 2002. Minister vnútra SR ju neskôr rozkazom č. 36/2003 nahradil *Komisiou na koordináciu postupu pri eliminácii rasovo motivovanej trestnej činnosti a extrémizmu*, s cieľom rozšíriť jej pôsobnosť na boj proti všetkým formám intolerancie a xenofóbie, nielen tých s rasovým motívom.<sup>61</sup> Od r. 2004 komisia operuje aj na úrovni krajov SR.

Významným komplexným nástrojom v boji proti diskriminácii a rasizmu i vo vzťahu k imigrantom v Slovenskej republike je *Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie*, ktorý aktualizuje vláda SR každé dva roky – prvý bol prijatý pre r. 2000 – 2001 (uznesenie vlády č. 283/2000), druhý pre r. 2002 – 2003 (UV č. 207/2002) a napokon tretí, platný v súčasnosti, na obdobie rokov 2004 – 2005 (UV č. 446/2004). Akčné plány prijímané v súlade s *Medzinárodným dohovorom o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie*<sup>62</sup> sú v zásade zamerané na zvyšovanie vedomostnej úrovne občanov SR v oblasti ľudských práv, posilňovanie ich právneho vedomia, ako aj na predchádzanie všetkým formám intolerancie a diskriminácie prostredníctvom rôznych aktivít príslušných rezortov (vnútra, spravodlivosti, zdravotníctva, školstva, práce, sociálnych vecí a rodiny, obrany), mimovládnych organizácií a ďalších subjektov zaoberajúcich sa touto problematikou. Aktivity sú rozdelené podľa viacerých oblastí ako napr. vzdelávanie, kultúrne aktivity, boj proti extrémizmu

<sup>61</sup> [www.minv.sk/rasizmus/komisia.htm](http://www.minv.sk/rasizmus/komisia.htm)

<sup>62</sup> Dohovor č. 95/1974 Zb. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

a podobným javom, predchádzanie diskriminácii, rasizmu, xenofóbie a obdobnej intolerancii v rôznych spoločenských sférach a i. V súvislosti s členstvom Slovenska v Európskej únii sa akčný plán pre r. 2004 – 2005 venuje aj novej téme – migrácii a zintenzívneniu vzdelávania a informovanosti žiadateľov o azyl, pretože bolo uznané, že z hľadiska rozličných foriem diskriminácie tieto osoby prislúchajú k najviac ohrozeným skupinám cudzincov žijúcich na území SR (uznesenie vlády č. 446/2004 Príloha).

Napriek všetkým inštitucionálnym, právnym, organizačným, politickým a iným krokom zameraným na potlačanie rasizmu v SR mnoho migrantov sa s ním pomerne často stretlo či stretáva, a to priamo, alebo sprostredkovane cez členov rodiny, priateľov, známych a členov širšej komunity. Preto nahovárať si, že množstvo rasových deliktov voči imigrantom v Slovenskej republike nepredstavuje v porovnaní s niektorými inými krajinami Európy závažný problém, by bolo sebaklamom. Pre objekt útoku je to vždy frustrujúci zážitok a ani nemusí ísť o brachiálny čin; postačujú verbálne invektívy, poznámky na oblečenie, výzor, zvyky, hodnoty, hrubá neúcta a pod. (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

### **5.3 PRÍČINY INTOLERANCIE VOČI MIGRANTOM V SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI**

Prezentované fakty logicky vyúsťujú do otázky, v čom spočívajú príčiny xenofóbie a negatívnej percepcie zahraničných migrantov, ako aj diskriminačných a agresívnych prejavov voči nim u *autochtónnej populácie*. Vysoko pravdepodobne sa možno zhodnúť na synergickom pôsobení viacerých činiteľov. Substanciálnu úlohu iste zohrala relatívna izolácia krajiny v uplynulých desaťročiach, kedy slovenská spoločnosť bola len minimálne konfrontovaná s cudzincami, pracovnými migrantmi, utečencami. Miera predsudkov voči nim ale závisí aj od celého súboru ďalších faktorov: veku (obzvlášť staršie generácie už nie sú schopné a ochotné modifikovať svoje názory), úrovne vzdelania (čím vyššie vzdelanie, tým priaznivejší vzťah k cudzincom), nezamestnanosti v regióne (s jej rastúcou mierou sa zvyšuje aj animozita), skúseností z pobytov v zahraničí (väčšine občanov, ktorí vôbec nepobývali alebo pobývali len krátko v zahraničí, je cudzia predstava multikultúrnej spoločnosti), stupňa urbanizácie a veľkosti obce (rurálne spoločenstvá a menšie obce sa môžu vyznačovať väčšou intoleranciou), počtu migrantov v regióne, informovanosti a osobných kontaktov s migrantmi (cf. Divinský, 2004a; EUMC, 2003; ILO, IOM et OHCHR, 2001).

U posledného činiteľa je potrebné podotknúť, že stále len menšina ľudí na Slovensku má priamu osobnú skúsenosť s imigrantmi. Ich názory sú formované prevažne prostredníctvom médií, sú mnohokrát skreslené či podstatne odlišné od skutočností, zakladajú sa na stereotypoch. Čím sú kontakty domácich obyvateľov s cudzincami bližšie, osobnejšie, tým je ich pomer k nim



kladnejší. Naopak ak sú informácie o cudzincoch len sprostredkované a kontakty neosobné alebo kusé, ich vzťah k nim je rovnako neosobný, neobjektívny až negatívny (Letavajová, 2001).

V rámci postojov domácej populácie voči cudzincom sa tak manifestuje určitá diferenciácia. Časť obyvateľov deklaruje súcit a ochotu pomôcť migrantom, pokiaľ situácia prípadne nevyžaduje ich väčšiu angažovanosť (napr. finančnú pomoc utečencom). Ďalšia časť pociťuje voči imigrantom skôr nedôveru, racionálne nevysvetliteľnú. Ostatní vnímajú zahraničných migrantov ešte zápornejšie, vidiac v nich nebezpečenstvo, a to rôzneho druhu (Divinský, 2004a; dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). Obzvlášť v regiónoch SR s vysokou mierou nezamestnanosti domáci obyvatelia považujú migrantov za značnú ekonomickú hrozbu a tlak na aj tak dosť limitované sociálne zdroje. Neprihliadajú pritom na takmer zanedbateľný počet legálnych pracovných migrantov v týchto oblastiach ani na fakt, že v prípade ich nelegálnej práce je to predovšetkým lokálny zamestnávateľ, ktorý z tejto situácie profituje najviac. (Napokon ilegálni pracovníci z cudziny sú v drvivej miere zamestnaní na pozíciách odmietaných domácimi a za neporovnateľne nižšiu mzdu.)

Médiá sú v SR jedným z najväčších aktérov ovplyvňujúcich verejnú mienku. Pokiaľ ide o migrantov, až príčasto sú v médiách tendenčne demonštrované negatívne javy s nimi spájané – vysoké počty nelegálnych migrantov a žiadateľov o azyl zaplavujúcich krajinu, nelegálne aktivity prevádzáčov, nečistý vzhľad utečencov, potenciálne nebezpečenstvo prenosných chorôb u migrantov, kriminalita cudzincov, údajná vyššia konkurencia na obmedzenom pracovnom trhu krajiny, finančná záťaž na štátny rozpočet a i. (Divinský, 2005c; dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). O pozitívnych prípadoch – napr. o úspešnej integrácii migrantov do spoločnosti, ich ekonomickom prínose, kultúrnom obohacovaní, možných demografických dopadoch, osobných priateľstvách, aktivitách združení migrantov i mimovládnych organizácií atď. – médiá oboznamujú len zriedka. Práve tak nedostatočne vysvetľujú slovenské médiá základné príčiny a následky migračných pohybov alebo rozdiely medzi jednotlivými kategóriami migrantov, takže ľudia ich prakticky nerozlišujú. Téma zahraničnej migrácie ako celok je analyzovaná zväčša okrajovo, povrchno a neerudovane, vyjadreniam samotných migrantov sa nedáva veľa priestoru. Inklinácia ku xenofóbii a diskriminácii u majoritnej populácie je preto sčasti logickou reflexiou obrazu poskytovaného médiami (ibidem).

V boji proti prejavom xenofóbie, diskriminácie a rasovej intolerancie stále zaostávajú aj všetky stupne *školského systému* v SR. Fenoménu migrácie sa začala venovať adekvátnejšia pozornosť pri výuke a výchove mládeže až v ostatných rokoch. Ako bolo konštatované i v nedávno prijatej Koncepcii migračnej politiky SR (uznesenie vlády č. 11/2005), z tohto dôvodu je vysoko žiaduce okrem pozitívneho ovplyvňovania verejnej mienky masovokomunikačnými prostriedkami v prospech migrácie tiež posilniť a rozšíriť výchovu na školách o prvky smerujúce k solidárnosti, prosociálnemu správaniu a dô-

slednejšiemu prezentovaniu informácií o medzinárodných záväzkoch Slovenska, napr. v oblasti ochrany práv utečencov.<sup>63</sup>

Taktiež slovenskí *politici* sa nevelmi zaoberajú záležitosťami, ktoré sa týkajú zahraničnej migrácie. V podstate neartikulujú svoje názory na túto tému, zriedkavo sa vyslovujú proti marginalizácii a diskriminácii cudzincov, slabá pozornosť je venovaná aktivácii zdrojov na riešenie vznikajúcich problémov. *Akademická obec* má na výskum a informovanie o predmetných otázkach k dispozícii len minimum finančných prostriedkov. To všetko sú faktory, ktoré navzájom determinujú postoje nielen verejnosti, ale aj ostatných subjektov v spoločnosti k zahraničným migrantom a ktoré by mali byť urgentne a seriózne prehodnotené.

V tejto súvislosti môžu byť zaujímavé názory reprezentantov *štátnej správy, mimovládnych organizácií, medzinárodných organizácií, žurnalistov i expertov*, venujúcich sa aspoň čiastočne danej problematike, mapované v dotazníkovom zisťovaní migračnej situácie v SR, ktorý sme realizovali v r. 2004 – 2005. Respondenti mali odpovedať o. i. na otázku „Aká je podľa Vás prevládajúca verejná mienka slovenského obyvateľstva voči imigrantom, tranzitným migrantom, resp. cudzincom? Aká je jeho miera xenofóbie?“, ako aj na otázku „Existuje a ak áno, v akom rozsahu reálne (v praxi) diskriminácia migrantov a cudzincov v SR?“.

Na fiktívnej škále odpovedí na prvú otázku možno nájsť obe krajné názorové polohy – „Voči imigrantom v zásade nejestvuje negatívna verejná mienka, ani sa neprechováajú predsudky“ verzus „Miera xenofóbie a intolerancie je veľmi vysoká“, resp. „Verejná mienka je negatívna a miera xenofóbie vysoká“. Sumárne však predsa pomerne jednoznačne dominujú odpovede potvrdzujúce viac či menej záporný vzťah obyvateľov SR k cudzincom, a to vo všetkých kategóriách opytovaných. Respondenti neváhali byť kritickí, napr.: „Verejná mienka nie je imigrantom naklonená“, „Slováci nie sú voči cudzincom príliš tolerantní“, „Väčšina populácie SR nemá kladný vzťah k migrantom“, „Miera xenofóbie je dosť vysoká“, „Slovenská spoločnosť je relatívne silne xenofóbna“, „Obyvateľstvo SR má z cudzincov obavy“ a pod. Opačných názorov bolo minimum.

Za hlavné príčiny zvýšeného výskytu xenofóbnych nálad v SR v súčasnosti opytovaní považujú predovšetkým nevelmi priaznivú ekonomickú situáciu v niektorých regiónoch krajiny, obavy obyvateľov z väčšej konkurencie na pracovnom trhu, nárast (sociálnych) výdavkov štátu na imigrantov, minimálnu informovanosť verejnosti a slabú verejnú diskusiu na tému zahraničnej migrácie,

---

<sup>63</sup> Snáď prvým počínom na tomto úseku je *Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014* (MŠ SR, 2005) vypracovaný v zmysle uznesenia vlády č. 446/2004. Týmto strategickým dokumentom Ministerstvo školstva SR definuje úlohy v rezorte školstva pre jednotlivé stupne škôl pri realizácii aktivít v prospech marginalizovaných cieľových skupín – vrátane migrantov a žiadateľov o azyl – pre obdobie r. 2005 – 2014. Ide napr. o experimentálny kurz slovenského jazyka pre deti migrantov, zvýšenie informovanosti žiakov základných a stredných škôl o migrantoch, systematické vzdelávanie pedagógov v oblasti predchádzania diskriminácie, rasizmu a xenofóbie, prípravu multikultúrnych príručiek a vytváranie priaznivého multikultúrneho prostredia na školách, propagáciu porozumenia, tolerance, rovnosti šancí a priateľstva medzi národmi a pod.



tradičnú konzervatívnosť a ruralitu slovenskej populácie, neakceptáciu multi-kultúrnej spoločnosti časťou domácich obyvateľov, málo osobných skúseností s cudzincami a i. Viacerí respondenti anticipujú prehlbovanie sa intolerancie voči migrantom v SR v najbližších rokoch z dôvodu ich početného rastu.

Spektrum odpovedí na druhú otázku dotazníka je tiež relatívne široké, ich rozloženie je však oveľa rovnomernejšie. Extrémne názory o diskriminácii migrantov v praxi („Reálna diskriminácia migrantov v SR neexistuje“ verzus „Diskriminácia migrantov je tu pravdepodobne vysoká“) sú ojedinelé. Väčšina respondentov pripúšťa diskrimináciu cudzincov v slovenskej spoločnosti manifestujúcu sa skôr v menšej miere či v latentnej forme: „Diskriminácia nie je jav neobvyklý“, „Určitá forma diskriminácie migrantov je celkom badateľná“, „Diskriminácia migrantov je nepatrná“ a pod. Niektorí opytovaní uvádzajú, že sa cudzinci na Slovensku môžu stretnúť počas svojho života so všetkými druhmi diskriminácie, napr. vo forme dištancu, ohovárania, odmietania alebo vylúčenia zo skupín (spolužiaci, kolegovia...) či tvrdších prejavov (napr. fyzický nátlak). Podľa mienky respondentov sa migranti stávajú predmetom diskriminačných praktík, napr. na pôde rôznych inštitúcií, na pracovisku, pri lekárskejších vyšetreniach alebo v okolí azylových zariadení, čo vyplýva z faktu, že spoločenská klíma v SR nie je migrantom naklonená.

V rámci nášho dotazníkového zisťovania migračnej situácie v SR sme v menšom počte oslovili aj *samotných migrantov*. Položili sme im obe vyššie uvedené otázky, doplnené tretou: „Zažili ste Vy osobne nejaký konflikt s domácim obyvateľstvom, alebo ste o nejakom počuli? Ak áno, aký/o akom?“. Na základe odpovedí respondentov možno zhrnúť, že zastávajú názor, že by bolo nekorrektné, ak by sme hovorili o obyvateľoch Slovenska priamo ako o rasistoch (až na niektoré výčiny agresívnej extrémnej pravice). Majú však silný pocit, že Slováci nie sú zvyknutí žiť v multietnickej a multikultúrnej spoločnosti, nemajú radi cudzincov a obávajú sa ich, sú egoistickí. Právne normy na zabezpečenie svojich práv hodnotia ako dostatočné, ale ich dodržiavanie v praxi už nie. Podľa opytovaných sa v SR stretávajú s intoleranciou a diskrimináciou, a to predovšetkým pri hľadaní zamestnania, prenájme ubytovania, sociálnej a zdravotnej starostlivosti, podhodnotených mzdách za manuálnu prácu, v podobe rozličných administratívnych obmedzení a komplikácií, vo forme sociálnej izolácie v práci či mieste bydliska, nepriateľského správania alebo poznámok voči nim na verejných miestach či v rôznych zariadeniach atď. (cf. Divinský, 2004a). Väčšina respondentov osobne a/alebo ich blízki či známi sa stali terčom nielen verbálneho, ale dokonca i fyzického útoku<sup>64</sup>; aj preto majú strach a cítia sa bezpečnejšie v zahraničí než na Slovensku. Najmä vo veľkých mestách (špeciálne v Bratislave) obmedzujú pohyb na verejných priestranstvách, resp. cielene sa vyhýbajú určitým konkrétnym miestam a ľuďom, s ktorými by mohli eventuálne prísť do konfliktu. Analogické skúsenosti potvrdzujú výpovede migrantov v SR z niektorých mediálne známych prípadov posledného obdobia (STV2, 18. 1. 2005; STV1, 16. 12. 2004; TA3, 8. 11. 2004; Sme, 28. 10. 2004).

<sup>64</sup> Spravidla cudzinci tmavšej pleti a Vietnamci.



## 6. DOPADY ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE NA SLOVENSKÚ SPOLOČNOSŤ

Táto kapitola v skratke hodnotí dopady vyplývajúce z prítomnosti zahraničných migrantov na teritóriu Slovenskej republiky na spoločnosť krajiny. Vzhľadom na komplexnosť témy však nie je možné zaoberať sa všetkými komponentmi spoločenského života, ale len selektovať určité, podľa nášho názoru kľúčové sféry, v ktorých je pôsobenie migrantov na spoločnosť SR viac či menej badateľné, alebo aspoň v blízkej budúcnosti pravdepodobné. V tomto kontexte je potrebné si uvedomiť, že Slovensko – ako bolo demonštrované – nie je zatiaľ typickou imigračnou krajinou; podiel cudzincov v nej žijúcich je relatívne nízky i v porovnaní s väčšinou okolitých štátov, a tak v princípe v súčasnosti nemožno očakávať príliš závažné dopady zahraničnej migrácie na fungovanie slovenskej spoločnosti (resp. jej štruktúru) a na jej aktivity.

Niektoré ekonomické súvislosti účinkovania cudzích štátnych príslušníkov na trhu práce Slovenskej republiky sú načrtnuté už v kapitole 4. Hodnotenie dôsledkov existencie zahraničných migrantov na formovanie postojov autochtónnej populácie a verejnú mienku v SR je zas predmetom predchádzajúcej kapitoly. Nasledujúca textová pasáž si preto kladie za cieľ prezentovať stav, príp. trendy v ďalších spoločenských oblastiach. Stručne charakterizuje vplyv migrantov na demografickú situáciu v krajine, participáciu cudzincov na vzdelávacom systéme, zdravotný stav a výskyt sociálno-patologických javov u migrantov, ich podiel na úrovni kriminality a význam pri budovaní multikultúrneho prostredia v SR. Ako ukazuje prax, v mnohých prípadoch je nutné metodologicky diferencovať medzi individuálnymi kategóriami migrantov, pokiaľ ide o intenzitu ich pôsobenia na spoločnosť.

### 6.1 DEMOGRAFICKÉ DOPADY MIGRÁCIE V SR

Zadržaní nelegálni migranti sú na Slovensku umiestnení buď do detenčného zariadenia, kde v podstate prebieha procedúra ich vyhostenia z krajiny v izolácii, alebo ak požiadajú o azyl, do jedného z azylových zariadení, kde sú zas subjektom azylovej procedúry. Medzi nimi a domácou populáciou tak dochádza len zriedkavo k osobným kontaktom, ktoré by mohli mať za následok demografickú udalosť, ako je napr. narodenie dieťaťa, uzavretie manželstva a pod.

Ako bolo dokumentované vyššie, miera priznaných azylov v Slovenskej republike od r. 1992 nie je vysoká a absolútne počty azylantov sú minimálne, rádovo niekoľko sto osôb, pričom sa snáď už väčšina z nich na území SR nenachádza. V priebehu uplynulých rokov bolo zaregistrovaných nanajvýš niekoľko desiatok demografických udalostí – uzavretie manželstva azylanta so Slovenkou a narodenie dieťaťa (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR; cf. ZAS, 2002; Letavajová, 2000).

Čo sa týka cudzincov s povolením na pobyt zdržujúcich sa t. č. na Slovensku, tu je situácia principiálne kvantitatívne odlišná. Počet týchto cudzincov však nepresahuje 23 tisíc (apríl 2005) a ako bolo už uvedené, z európskeho ani regionálneho hľadiska tak nepredstavuje významný podiel na obyvateľstve štátu (cca 0,4 %). Ku koncu r. 2004 bol pobyt za účelom zlúčenia rodiny v SR povolený – nerátajúc do tejto skupiny občanov Európskeho hospodárskeho priestoru – takmer polovici cudzincov v krajine (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ). Ak však pripustíme, že tiež istá časť občanov EHP, ako i cudzincov s povolením udeleným za účelom zamestnania, podnikania, štúdia či z iného dôvodu žije v partnerskom alebo manželskom zväzku, potenciálne by mohli prispievať k pôrodnosti na Slovensku. Je však sotva možné urobiť exaktný odhad napr. počtu detí narodených v takýchto zväzkoch.<sup>65</sup>

Rozhodne ale v rámci celkových reprodukčných procesov v Slovenskej republike tento počet neznamená žiadnu relevantnú hodnotu. Pre ilustráciu: podiel žien zahraničného pôvodu (bez ohľadu na to, aký pobyt mali v SR), ktorým sa narodilo v r. 2004 dieťa, tvoril 0,07 % zo všetkých rodičiek v krajine. Počet živo narodených detí cudzinkám v danom roku v SR dosiahol len 37 (štatistiky Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky<sup>66</sup>). Z týchto príčin demografické účinky zahraničnej imigrácie na slovenskú spoločnosť môžu byť v súčasnosti považované za absolútne zanedbateľné.

## 6.2 VZDELÁVACÍ SYSTÉM SR A MIGRANTI

Oficiálne štatistiky Ministerstva školstva SR v zásade meritórne nerozlišujú medzi jednotlivými kategóriami migrantov, a preto údaje uvedené nižšie sa vzťahujú k cudzím štátnym príslušníkom na území Slovenska všeobecne.

Slovenská republika sa v minulých desaťročiach stala pomerne obľúbenou destináciou pre cudzincov s cieľom študovať na vysokej škole vďaka kvalite vzdelávacieho systému i jeho ľahšej dostupnosti hlavne pre občanov z politicky spriateľných krajín. V druhej polovici 90. rokov 20. storočia však počet študentov zo zahraničia na vysokých školách v SR poklesol (štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva<sup>67</sup>). Sčasti boli narušené predchádzajúce väzby, ale citelne vzrástli aj poplatky za VŠ štúdium v tvrdej mene a tiež konkurencia ponúk z univerzít v okolitých krajinách. Napriek tomu existujú na Slovensku študijné odbory, ktorých úroveň je vysoká a poplatky za štúdium v porovnaní so západoeurópskymi univerzitami značne nižšie, a tak sú slovenské vysoké školy študentmi zo zahraničia stále (hoci o niečo v menšej miere ako pred 15 rokmi) vyhľadávané; ich počet sa v ostatných rokoch stabilizoval.

---

<sup>65</sup> Obzvlášť v prípade, ak je rodičkou občianka SR, pretože vtedy sa nedostane do štatistiky zahraničných rodičiek.

<sup>66</sup> [www.uzis.sk](http://www.uzis.sk)

<sup>67</sup> [www.uips.sk](http://www.uips.sk)

Na druhej strane počet cudzincov – detí v materských škôlkach, žiakov a študentov na základných a stredných školách – sa v krajine v súhrne pozvoľna zvyšuje, pretože rastie počet cudzincov s povoleným pobytom v SR s rodinami a ich deti tieto školy navštevujú. Počet detí – žiakov a študentov, ktorých rodičia sú žiadateľmi o azyl, je v skutočnosti minimálny, ak vezmeme do úvahy prevažujúcu dĺžku pobytu v azylovej procedúre a vekovú štruktúru žiadateľov. Nízky počet osôb s priznaným azylom na Slovensku analogicky negeneruje významnejší počet školopovinných detí v tejto skupine migrantov.

Tabuľka 33 obsahuje esenciálne kvantitatívne údaje o cudzích štátnych príslušníkoch evidovaných na rôznych stupňoch štátnych, súkromných a cirkevných škôl v Slovenskej republike v poslednom období:

Tabuľka 33. Žiaci a študenti pochádzajúci zo zahraničia na všetkých typoch a stupňoch škôl na Slovensku v rokoch 2001 – 2005

Školský rok	Žiaci a študenti v zariadeniach			
	škôlky	ZŠ	učilištia	SŠ
2000/1	205	948	66	272
2001/2	217	990	91	282
2002/3	192	929	88	324
2003/4	239	924	90	335
2004/5	250	877	97	347
	univerzity	PhD. študenti	spolu	
2000/1	1560	125	3176	
2001/2	1525	110	3215	
2002/3	1533	106	3172	
2003/4	1520	113	3221	
2004/5	1586	79	3236	

Zdroj: štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva

Ak konfrontujeme tieto počty s údajmi reprezentujúcimi všetkých žiakov/študentov v SR, možno konštatovať, že podiely žiakov a študentov zo zahraničia sa dlhodobo pohybujú v rozmedzí iba 0,1 až 0,2 % podľa jednotlivých stupňov a typov škôl (vlastné výpočty). Jedinú výnimku obvykle predstavujú vysokoškooláci (1,5 %), resp. študenti doktorandského štúdia (3,0 % v školskom roku 2004/5). Z tohto dôvodu je situácia v školstve SR z rozpočtového hľadiska, čo sa týka cudzincov, priaznivá: náklady na bezplatné školské vzdelanie poskytované maloletým cudzím štátnym príslušníkom žijúcim na teritóriu Slovenskej republiky prakticky nezaťažujú verejné zdroje. Naopak vysokoškooláci zo zahraničia, konštituuujúci jednoznačne najdôležitejšiu skupinu medzi cudzincami na školách SR, platia nemalé po-

platky za svoje štúdium, a tak si skôr len možno želať ich väčšie zastúpenie na slovenských univerzitách.<sup>68</sup>

Donedávna bola kategória zahraničných migrantov učiacich sa a študujúcich v Slovenskej republike v podstate opomínaná inštitúciami zodpovednými za vzdelávanie v krajine. Vývoj posledných rokov však priniesol kvalitatívny zvrat v pochopení nutnosti špecifického prístupu k týmto osobám. V r. 2000 – 2002 sa uskutočnil chvályhodný pilotný projekt Štátneho pedagogického ústavu v spolupráci s Migračným úradom MV SR (v spojitosti s *Koncepciou vzdelávania detí migrujúcich rodičov* schválenou Ministerstvom školstva SR v r. 2001), a to *Vzdelávanie detí migrujúcich rodičov – žiadateľov o postavenie utečenca a utečencov v Slovenskej republike* (ŠPÚ, 2003). Cieľom projektu bolo hľadanie optimálnych možností osvojenia si jazykových spôsobilostí (t. j. slovenského jazyka) detí žiadateľov o azyl a azylantov. Následne boli do noviel zákonov o verejnej službe, pobyte cudzincov, azyle a novely školského zákona inkorporované ustanovenia o povinnosti štátu zabezpečiť obligatórne jazykové kurzy slovenčiny pre deti všetkých kategórií cudzincov žijúcich na území SR.

Vzhľadom na oveľa väčší počet detí cudzincov s povolením na pobyt v SR než utečencov a vstup krajiny do Európskej únie sa do popredia dostáva úloha patričného vzdelávania týchto detí na slovenských školách. Preto bol v r. 2003 spustený *Projekt experimentálneho overovania jazykového kurzu pre deti cudzincov a návrh učebných plánov a učebných osnov* (ŠPÚ, 2004). V r. 2004 bol ukončený projekt *Príprava učiteľov vyučujúcich štátny jazyk a iné jazyky detí migrantov v Slovenskej republike* a na jeseň toho istého roka začala realizácia projektu *Výchova a vzdelávanie detí cudzincov v Slovenskej republike* so zámerom analýzy stavu vyučovania detí migrantov v štátnom jazyku a iných jazykoch v krajinách EÚ, ako aj vydania metodického materiálu pre učiteľov štátneho jazyka a iných jazykov na prácu s deťmi migrantov v SR (ŠPÚ, 2005).

V tomto kontexte je mimoriadne relevantný už v predošlej kapitole detailnejšie charakterizovaný *Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014* (MŠ, 2005) definujúci úlohy rezortu školstva vo sfére vzdelávania, výchovy a boja proti intolerancii na jednotlivých stupňoch škôl v danom období v prospech vybraných cieľových skupín – napr. migrantov. Národný plán akcentuje o. i. kvalitnú výuku slovenského jazyka pre deti prisťahovalcov, rozvoj ich materinského jazyka a pôvodnej kultúry, zvyšovanie informo-

---

<sup>68</sup> Dlhodobejšie na vysokých školách v SR vcelku prirodzene dominujú študenti z Českej republiky, ďalej Srbska a Čiernej Hory, Ukrajiny, Rumunska (využívajúc hojne štatút zahraničného Slováka) a mnohých arabských krajín. Dobrej povesti sa zrejme tešia slovenské univerzity tiež u študentov z Grécka, Ruska, Bulharska či Cypru a v ostatných rokoch sú pomerne prekvapujúco vyhľadávané aj študentmi z Kene, Sudánu a Nórska, kým osoby z Poľska a Maďarska – hoci sa jedná o susedné krajiny – sa zapisujú na VŠ štúdium v SR len v malej miere.

vanosti slovenských žiakov základných a stredných škôl o migrantoch, formovanie priaznivého multikultúrneho prostredia na školách a i. Podobne *Koncepcia štátnej politiky vo vzťahu k deťom a mládeži do roku 2007* (MŠ, 2001) zdôrazňuje potrebu trénovať učiteľov v interkulturálnych vzťahoch a poskytnúť zdroje na prekonávanie jazykových a kultúrnych bariér v súvislosti s rodinami migrantov.

### 6.3 ZDRAVOTNÝ STAV MIGRANTOV NA SLOVENSKU

Otázka zdravotného stavu migrantov na Slovensku, potenciálne šírenie cudzokrajných/infekčných chorôb a ďalšie zdravotné riziká vyplývajúce z prítomnosti migrantov na území SR patria k citlivým a často pertraktovaným témam vo verejnosti i médiách. V tejto oblasti prevláda zo strany majoritnej spoločnosti viacero skreslených názorov; bežní obyvatelia vyjadrujú strach predovšetkým z bezprostredného rozširovania nebezpečných chorôb cudzincami v krajine, pričom takmer vôbec nerozlišujú medzi rôznymi kategóriami migrantov, vysoko preceňujú reálnu mieru rizika a pravdepodobnosť vzájomného kontaktu.<sup>69</sup> Ako však dokázal nedávny výskum (Divinský, 2004a), pokiaľ ide o zdravotný stav cudzincov na teritóriu SR všeobecne, príp. jeho dopad na autochtónnu populáciu, nie sú tieto obavy na mieste.

Zdravotne problematickou skupinou môžu byť **nelegálni migranti** a žiadatelia o azyl. Je pochopiteľné, že osoby prichádzajúce z rozmanitých regiónov sveta s odlišnou úrovňou zdravotnej starostlivosti a epidemiologickej situáciou, ktoré boli navyše počas dlhého tranzitu vystavené neprimeranému zaobchádzaniu – nie práve v hygienických podmienkach – si neraz so sebou prinášajú rozličné zdravotné problémy. Nelegálni migranti, ktorí nepožiadajú v SR o azyl, sú však v zásade hneď po zadržaní umiestnení do detenčných zariadení Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ (t. j. útvarov policajného zaistenia – ÚPZ – pre cudzincov v Medveďove alebo Sečovciach). V nich sú de facto v izolácii a sú podrobení komplexnej lekárskej prehliadke tu slúžiacim lekárom a v prípade potreby je im indikovaná príslušná liečba. O zdravotnom stave tejto kategórie migrantov a ich najfrekvencovanejších ochoreniach v ÚPZ Medveďov (situácia v ÚPZ Sečovce nie je veľmi rozdielna – interné informácie Ministerstva vnútra SR) vypovedá tabuľka 34.

---

<sup>69</sup> Pozri napr. výsledky prieskumov verejnej mienky obyvateľov SR, osobitne UNHCR et FOCUS (2001 et 2005), komentované v kapitole 5.

Tabuľka 34. Lekárske vyšetrenia, ako aj najviac sa vyskytujúce choroby u migrantov umiestnených v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov v Medveďove v rokoch 2002 – 2005

Rok	2002	2003	2004	2005*
počet vstupných prehliadok	1182	505	627	352
celkový počet vyšetrených a ošetrovaných	9139	7449	14 792	6857
priemerný počet ošetrovaných na pracovný deň	37,9	29,5	57,4	53,9
zavšivenie	1057	354	1101	648
svrab	179	140	219	48
ochorenia dýchacích ciest	515	486	790	369
ochorenia tráviaceho traktu	199	264	489	204
ochorenia kože	242	250	493	194
iné infekčné ochorenia	240	180	325	154
hepatitída	6	6	17	16
závislí na alkohole a drogách	22	57	31	25
sebapoškodzovanie, hladovka	294	274	470	33
hospitalizácie	0	8	9	3
úrazy	42	71	128	67

\* = prvý polrok 2005

Zdroj: interné informácie MUDr. M. Andruchovej, službukonajúcej lekárkou v ÚPZ Medveďov

Ako vidieť, medzi nelegálnymi migrantmi v Medveďove vysoko dominujú ochorenia a infekcie kože na Slovensku sa už temer nevyskytujúce, na čo rozhodne vplýva popri pomeroch v krajine pôvodu hlavne spôsob prepravy týchto osôb vo väčších skupinách, tesnom kontakte a uzavretých priestoroch. Relatívne početné sú tiež infekcie dýchacieho systému, najmä zápal pľúc. Bolo hlásených aj niekoľko prípadov tuberkulózy, dvaja migranti HIV pozitívni a jeden s maláriou. Test na HIV sa už rutinne neindikuje z ekonomických i etických dôvodov; nemá praktický dosah na ďalšiu procedúru vyhostovania a eventuálne prezradenie pozitívneho nálezu by mohlo vyvolať medzi migrantmi silno antagonistický postoj voči postihnutej osobe (interné informácie Ministerstva vnútra SR).

Liečenie migrantov infikovaných ťažkými či rezistentnými ochoreniami je finančne náročné. Okrem prehliadok, vyšetrení, ošetrovaní a liečby Slovenská republika zabezpečuje zdarma takisto vakcináciu detí migrantov. Z týchto príčin je žiaduce venovať systému starostlivosti o zdravotný stav migrantov nielen patričnú pozornosť, ale aj viac finančných prostriedkov ako doteraz.

Čo sa týka ďalšej kategórie migrantov – **žiadateľov o azyl**, títo sa vzápätí po deklarovaní úmyslu vstúpiť do azylovej procedúry dostávajú do záchyt-



ného tábora Migračného úradu MV SR, kde obvykle strávia približne jeden mesiac v uzavretom režime. Počas pobytu v záchytnom tábore je žiadateľ o azyl povinný (v zmysle zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších úprav) absolvovať o. i. zdravotnú prehliadku a základné zdravotné vyšetrenia. V rámci nich sa žiadateľovi o azyl robia krvné testy za účelom detekcie infekčných chorôb, poškodení pečene a sexuálne prenosných ochorení (v prípade podozrenia i HIV), ako aj snímkovanie pľúc; deti sa podrobujú vakcinácii. Ak si to vyžaduje ich zdravotný stav, žiadateľom o azyl je poskytnuté adekvátne ošetrovanie a liečba, pričom špeciálna starostlivosť je určená gravidným ženám a ženám s deťmi. Ak je to nutné, nariaďuje sa izolácia alebo karanténne opatrenia.<sup>70</sup>

Keďže v záchytných ani pobytových azylových zariadeniach nie je nepretržite prítomný doktor (dochádza dvakrát do týždňa), ale len zdravotná sestra, pacienti navštevujú miestne príslušného lekára. Ako uvádza Migračný úrad MV SR a potvrdzuje tiež UNHCR na Slovensku (JOJ, 14. 4. 2005), viacero krajín s dlhodobou tradíciou prijímania utečencov neposkytuje zdravotné služby v takom rozsahu a na takej kvalitatívnej úrovni, ako sa vykonávajú v Slovenskej republike. Mnohí zo žiadateľov o azyl dokonca absolujú komplexnú zdravotnú prehliadku po prvýkrát v živote (interné informácie Migračného úradu).

Hoci sa sumárne štatistiky chorobnosti žiadateľov o azyl v SR nevedú, je potrebné objektívne priznať, že tak ako u nelegálnych migrantov (napokon žiadatelia v drvivej miere z tejto kategórie migrantov pochádzajú), aj u žiadateľov o azyl sa vyskytujú rozmanité kožné, infekčné, cudzokrajné a iné ochorenia. Problémom je fakt, že napriek začatej medikácii, väčšina žiadateľov z azylového zariadenia, resp. nemocnice na Slovensku odchádza. Prípady tuberkulózy, hepatitídy či AIDS nie sú výnimočné, ale ani zďaleka nedosahujú enormné množstvá, prezentované niekedy verejnosti médiami („Utečenci s tuberkulózou nás ohrozujú“<sup>71</sup>, „Migranti zvyšujú riziko zavlečenia chorôb“<sup>72</sup>, „AIDS, svrab, hepatitída. Choroby niektorých utečencov“<sup>73</sup> a i.). Oficiálne postoje sú omnoho triezejšie, napr. *Rozvojový program OSN* vo svojej správe o miléniových rozvojových cieľoch v Slovenskej republike (UNDP, 2004) správne pripomína, že so zreteľom na vysokú zaočkovanosť obyvateľstva SR sa

<sup>70</sup> V súlade s vyhláškou Ministerstva zdravotníctva SR č. 79/1997 Z. z. o opatreniach na predchádzanie prenosným ochoreniam v znení vyhlášky Ministerstva zdravotníctva SR č. 54/2000 Z. z.

<sup>71</sup> Markíza, 23/2002 (v článku je však už uvedené, že síce Národnému registru tuberkulózy SR bolo za r. 2001 ohlásených 1087 nových prípadov choroby, ale z toho u cudzincov len 14).

<sup>72</sup> Pravda, 22. 7. 2004 (úvod správy informuje o 19 prípadoch výskytu osýpok v utečeneckých táboroch koncom r. 2003 a o nakazení lekárky žiadateľom o azyl tiež osýpkami r. 2004, prevládajúca časť správy sa však migrantmi vôbec nezaobera).

<sup>73</sup> JOJ, 14. 4. 2005 (reportáž na úvod zdôrazňuje, že s týmito chorobami k nám prichádzajú stovky utečencov, ale ďalej cituje lekára zo špecializovanej kliniky v SR na pľúcne choroby, ktorý tvrdí, že za r. 2004 liečili len 10 utečencov s tuberkulózou).

možno domnievať, že pohyb migrantov chorých na TBC neznamená veľké riziko rozšírenia tohto ochorenia medzi domácim obyvateľstvom. Situácia je nesporne vážnejšia u HIV; v krajine bolo napr. v r. 2003 zaregistrovaných 9 nových prípadov tejto nákazy medzi cudzincami (v porovnaní s 13 prípadmi u občanov SR – ÚZIŠ, 2004).<sup>74</sup> Podľa nášho názoru nebezpečenstvo nespočíva ani tak v možnosti infikovania domácej populácie nákazlivými chorobami prostredníctvom migrantov, ktorá je minimálna (najmä ak sa budú striktnie dodržiavať protiepidemické opatrenia aj v utečeneckých táboroch), ale v skutočnosti, že väčšina infikovaných osôb nezostáva v liečebnej starostlivosti na území SR – nekontrolovane sa z neho presúva do ďalších krajín Európy (cf. Pravda, 1. 10. 2004).

Situácia u tisícov **cudzincov s povolením na pobyt (vrátane azylantov)** žijúcich v Slovenskej republike je diametrálne odlišná. Jedinci z tejto skupiny migrantov sú spravidla ošetrovaní lekármi v mieste svojho bydliska alebo pracoviska tak, ako aj slovenskí občania. Aj z tohto dôvodu neboli v princípe zistené žiadne signifikantné negatívne rozdiely v ich zdravotnom stave oproti zdravotnému stavu autochtónneho obyvateľstva. Naopak pre cudzincov je charakteristický nižší podiel hospitalizovaných pacientov a kratšia doba hospitalizácie než pre občanov SR (štatistiky Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky). Napr. v r. 2004 činil podiel hospitalizovaných cudzích štátnych príslušníkov z celkového počtu hospitalizovaných osôb na Slovensku 0,25 %, pričom osoby zo zahraničia s povolením na pobyt tvorili 0,41 % populácie krajiny.<sup>75</sup> Priemerná dĺžka hospitalizácie cudzincov dosiahla 6,7 dňa, kým u občanov SR 8,6 dňa. Cudzinci pobývajú v nemocnici kratšie ako slovenskí občania u väčšiny skupín diagnóz, výnimkou sú infekčné a parazitárne choroby, choroby dýchacej sústavy, choroby žliaz s vnútorným vylučovaním, výživy a premeny látok, resp. choroby oka (ibidem). Zároveň sa príslušníci niektorých cudzineckých komunít, zväčša podnikajúci na teritóriu Slovenska, snažia do veľkej miery vyhýbať návšteve lekára či pobytu v nemocnici a liečiť sa skôr sami. V prípade menej závažného ochorenia pracujú ďalej (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

Vzhľadom na to, že po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie medzi cudzincami s povoleným pobytom rapídne pribúdajú osoby z medicínsky vysoko rozvinutých štátov západnej Európy a súčasne ich veková štruktúra je progresívna, existuje oprávnený predpoklad, že v priemere je zdravotný stav tejto kategórie migrantov dokonca na vyššej úrovni ako zdravotný stav občanov Slovenska. Preto v súhrne nemožno vnímať cudzích štátnych príslušníkov ako ľudí, ktorí využívajú alebo nadmerne zaťažujú zdra-

---

<sup>74</sup> Pokiaľ sa jedná o HIV/AIDS, správa UNDP konštatuje, že riziko rozšírenia ich výskytu sa podstatne zvyšuje vstupom SR do Európskej únie (otvorenie hraníc a s tým spojená intenzívnejšia migrácia), ale hlavne blízkosťou krajiny k Rusku a Ukrajine, ktoré zaznamenávajú v súčasnosti najväčší nárast nových prípadov HIV/AIDS na svete (ibidem).

<sup>75</sup> Viď kapitola 4.

votnícky a sociálny systém SR; ako bolo vyššie dokumentované, v tomto kontexte sa jednotlivé skupiny imigrantov vyznačujú markantnými kvalitatívnymi diferenciami.

#### 6.4 SOCIÁLNO-PATOLOGICKÉ JAVY MEDZI MIGRANTMI V SR

Zaujímavý môže byť tiež pohľad na vybrané sociálno-patologické fenomény ako drogová závislosť, sexuálne prenosné ochorenia iné ako HIV, potraty, psychické ochorenia, samovraždy a pokusy o samovraždu medzi migrantmi v Slovenskej republike, pretože sa ich výskyt občas účelovo nadhodnocuje.

Je nepochybné, že u migrantov sa psychické poruchy a ochorenia musia manifestovať vo zvýšenej miere (cf. IOM, 2004c; CoE, 2000b; OPU, 1996). Mnohí z nich pochádzajú z krajín, kde len s námahou ekonomicky preživali, boli z rozličných príčin prenasledovaní alebo sa nachádzali až v ohrození života. Ďalej v priebehu dlhotrvajúcej a komplikovanej cesty čelili rozmanitému strádaniu, stresu, nehumánnemu zaobchádzaniu, príp. až zneužívaniu. Okrem toho sú v permanentnom strachu z prezradenia počas nelegálneho tranzitu či pobytu, ale zároveň vo väčšej či menšej neistote z budúcnosti, ak sa im podarí šťastne sa dostať do cieľovej krajiny. Určitou formou psychického napätia je nesporne aj dlhé čakanie v azylovej procedúre s malou pravdepodobnosťou pozitívneho rozhodnutia a v odlúčení od rodiny, priateľov alebo vlastnej komunity, resp. pobyt v detenčnom zariadení v rámci konania o vyhostení zo SR.

Už tabuľka 34 ukazuje pomerne vysoký počet prípadov sebapoškodzovania a hladoviek v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov v Medveďove, ktorý naznačuje rozsah psychických problémov u zadržovaných nelegálnych migrantov, hoci je potrebné pripustiť nielen ich reálny, ale čiastočne aj demonštratívny charakter (interné informácie Ministerstva vnútra SR). Zvýšenému psychickému stresu je zrejme exponovaná i časť cudzincov s povolením na pobyt, predovšetkým tí, ktorí prichádzajú na Slovensko za prácou, štúdiom alebo rodinou po prvýkrát, keďže sú prinútení zmeniť svoje doterajšie prostredie a začínať v novom, neznámom. Počet cudzincov, ktorých bolo nutné r. 2004 hospitalizovať v psychiatrických zariadeniach v krajine v dôsledku vypuknutia psychického ochorenia, explicitne udáva tabuľka 35.<sup>76</sup> V tabuľke sú prezentované aj ďalšie sociálno-patologické javy, ktorých nositeľmi boli cudzí štátni príslušníci v SR v danom roku.

Ako vidieť, uvedené hodnoty sú naozaj minimálne. Možno konštatovať, že ide skôr o sporadické prípady, štatisticky nesignifikantné či už v porovnaní s celkovým počtom cudzincov na území SR, alebo so sumárnymi počtami hodnotených javov a udalostí vzťahujúcich sa k celej populácii krajiny.

U niektorých sociálno-patologických fenoménov je ale možné pozorovať nepriaznivý vývojový trend. Oproti r. 2002 narástol počet cudzincov hospitali-

<sup>76</sup> Jednotlivé kategórie migrantov tu nie sú rozlíšené.

Tabuľka 35. Výskyt vybraných sociálno-patologických javov u cudzincov v SR v r. 2004

potraty	spontánne	umelé	iné	spolu
	13	16	1	30
	muži	ženy		spolu
drogová závislosť	10	0		10
pacienti hospitalizovaní v psychiatrickom zariadení	36	16		52
samovraždy	0	0		0
pokusy o samovraždu	1	1		2
pohlavné choroby (mimo HIV)	17	2		19

Zdroj: štatistiky Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky

zovaných v psychiatrickom zariadení na Slovensku takmer 1,5-krát, výskyt drogovy závislých presne dvojnásobne a počet osôb nakazených nejakou pohlavnou chorobou (okrem HIV) viacnásobne (cf. Divinský, 2004a). Avšak vzhľadom na fakt, že sa konfrontujú len dva roky, je ťažké vyvodiť z ilustrovaných čísel jednoznačný záver.<sup>77</sup>

Pri redukcii sociálno-patologických javov u zahraničných migrantov v Slovenskej republike je potrebné klásť väčší dôraz na poskytovanie individuálneho psychologického poradenstva a pomoci zo strany zainteresovaných štátnych inštitúcií i mimovládnych organizácií. Medzi žiadateľmi o azyl na Slovensku sa psychologická asistencia ukázala ako užitočná a prinášajúca u konkrétnych osôb dobré výsledky. Rozhodne sa však musí zvýšiť jej dostupnosť, systematickosť, frekvencia a kvalita (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

## 6.5 DOPADY MIGRÁCIE NA ÚROVEŇ KRIMINALITY NA SLOVENSKU

Zahraničná migrácia všeobecne pôsobí ako jeden z kriminogénnych faktorov (Ondrišák, 2002; Očenášová, 2001; cf. ICMPD, 1999). Sú však evidentné výrazné rozdiely v intenzite a štruktúre trestných činov páchaných jednotlivými kategóriami migrantov – nelegálnymi migrantmi, žiadateľmi o azyl, cudzincami s povolením na pobyt atď. Obzvlášť v Slovenskej republike je diskusia o vplyve imigrantov na kriminalitu v krajine citlivou spoločenskou témou a vo verejnej mienke je silne rozšírený názor, že migranti sa významne podieľajú na kriminalite v SR (pozri viaceré výsledky prieskumov verejnej mienky a vý-

<sup>77</sup> V súvislosti s voľnejším pohybom osôb než dosiaľ je možné v najbližšom období snáď očakávať mierne zhoršenie tejto štatistiky, najmä pri počte zistených sexuálne prenosných ochorení a drogovy závislých osôb pôvodom zo zahraničia.

skumov postojov obyvateľov Slovenska k cudzincom citované v predošlej kapitole), čo priamo rezultuje v negatívnej percepcii prisťahovalcov, intolerancii až v ich odmietaní. Ako je to v skutočnosti – je kriminalita migrantov na Slovensku ozaj tak závažný problém, alebo je viac atribútom xenofobických postojov slovenskej spoločnosti voči nim?

Ako znázorňuje tabuľka 36, podiel trestných činov spáchaných v SR cudzincami na celkovom počte objasnených trestných činov v danom roku neprekročil nikdy od vzniku samostatnej Slovenskej republiky 4 %, skôr zaznamenáva oveľa nižšie hodnoty. Po (ani pred) období maxima v r. 1998 – 2001 nedosahuje uvedený podiel ani 2 %; v súčasnosti má stabilizovaný trend. Podiel prokuratúrou stíhaných cudzích štátnych príslušníkov na Slovensku je ešte nižší; v r. 2000 – 2004 činil chronologicky 1,9; 1,8; 1,6; 1,3 a 1,3 % zo všetkých stíhaných osôb v SR.<sup>78</sup> Napokon na doplnenie štatistik možno uviesť ešte ukazovateľ podielu odsúdených cudzincov súdmi v SR na súhrnnom počte odsúdených osôb v krajine v období 2000 – 2004: postupne 0,9; 0,8; 0,9; 0,8 a 0,8 %.<sup>79</sup>

Tabuľka 36. Trestná činnosť cudzincov na území Slovenska v r. 1993 – 2004

Rok	Objasnené trestné činy spolu	Trestné činy spáchané cudzincami	Podiel trestných činov spáchaných cudzincami (%)
1993	52 981	569	1,1
1994	51 327	937	1,8
1995	49 153	1010	2,0
1996	45 116	752	1,7
1997	43 642	804	1,8
1998	45 658	1177	2,6
1999	47 067	1865	4,0
2000	47 107	1634	3,5
2001	50 818	1227	2,4
2002	55 212	965	1,7
2003	51 683	912	1,8
2004	51 635	928	1,8

Zdroj: Očenašová, 2001; interné informácie Ministerstva vnútra SR

Prezentované absolútne i relatívne hodnoty sú prekvapujúco nízke; určite nižšie, ako predpokladá väčšina občanov Slovenskej republiky. Navyše čo sa týka podielu migrantov páchajúcich v SR trestnú činnosť, je tu očividná tendencia poklesu, resp. stagnácie u všetkých troch vyššie spomenutých parametrov. Na druhej strane je pravda, že cudzinci s povoleným pobytom na Slo-

<sup>78</sup> www.genpro.gov.sk/index/go.php?id=5, jún 2005.

<sup>79</sup> www.justice.gov.sk/wfn.aspx?pg=r3, júl 2005.

vensku konštituuju t. č. len 0,4 % populácie štátu (pričom nelegálni migranti a žiadatelia o azyl spolu tvoria približne identické číslo – r. 2004), takže medzi týmto podielom a podielom trestných činov spáchaných cudzincami, podielom stíhaných cudzincov a podielom odsúdených cudzincov sa prejavuje zreteľná disproporcia. Tento nepomer môže byť v podstatnej miere (ale nie výlučne) spôsobený vekovou štruktúrou cudzincov žijúcich na Slovensku – v porovnaní s občanmi SR sú viac v produktívnom veku, v ktorom je tiež drvivá časť páchatelov trestnej činnosti.<sup>80</sup>

Spomedzi cudzích štátnych príslušníkov sa trestných činov v SR dlhodo- bo najčastejšie dopúšťajú občania Českej republiky a Ukrajiny, nasledovaní občanmi Poľska, Maďarska, krajín bývalej Juhoslávie, Ruska, Bulharska, Vietnamu, Rumunska, Číny a Nemecka (GP, 2005; GP, 2004; interné informácie Ministerstva vnútra SR – cf. graf 10). Za r. 2004 bola z celkového počtu stíhaných cudzincov v SR (691) podaná obžaloba na 353 osôb, z toho bolo do konca roka právoplatne odsúdených 317 osôb (90 % z obžalovaných cudzincov). Rozdiel medzi stíhanými a obžalovanými osobami je zapríčinený špecifickosťou trestného konania s cudzincami. To sa vyznačuje prevažne absenciou obvineného cudzinca, ako i jeho nedosiahnuteľnosťou (návrat obvineného do krajiny pôvodu, ktorá ho nemôže/nechce vydať na trestné stíhanie, alebo je obvinený bezprostredne po spáchaní trestného činu zo SR vyhostený). Počet obžalovaných osôb je znížený aj o prípady, kedy bol využitý tzv. inštitút odovzdania trestného konania páchatela do jeho domovského štátu – v r. 2004 tak bolo odovzdaných v súhrne 166 osôb, t. j. takmer 1/4 zo stíhaných cudzincov v krajine (GP, 2005).

V rámci kriminality cudzincov v Slovenskej republike je ďalším problémom štruktúra trestných činov nimi spáchaných. Cudzinci v priemere menej, ako je ich podiel na trestných činoch v SR, páchajú kriminálne delikty násilnej, majetkovej a mravnostnej povahy. Frekventovanejšie sa dopúšťajú trestných činov všeobecne nebezpečných, dopravných, ale hlavne hospodárskych – temer dvojnásobne oproti svojej priemernej hodnote (interné informácie Ministerstva vnútra SR). Z jednotlivých trestných činov relatívne zriedkavejšie páchajú napr. trestné činy lúpeže, znásilnenia, ublíženia na zdraví, krádeže, úžery, výtržníctva a iné, ale častejšie sa podieľajú na trestných činoch neoprávneného podnikania, porušovania predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou, skrátenia dane a poisťného a pod. Z vážnejších deliktov sú cudzinci v Slovenskej republike signifikantne zastúpení na obchode s drogami, ale aj prevádzkačstve, falšovaní a pozmeňovaní dokladov, zanedbania povinnej výživy, krádežiach motorových vozidiel, výpalníctve, obchode so zbraňami či organizovanej prostitúcii (GP, 2005; Csámpai – Haládik, 2002; Očenášová, 2001).

Zahraničné organizované kriminálne skupiny operujúce na teritóriu SR možno diferencovať podľa ich pôvodu na balkánske, ruskojazyčné, východoázijské a ostatné (cf. Ondrišák, 2002). Uplatňuje sa medzi nimi istý stupeň def-

<sup>80</sup> www.genpro.gov.sk/index/go.php?id=5, júl 2005.

by práce, ale súčasne sa ich aktivity prelínajú, dokonca spolupracujú i s predstaviteľmi domáceho organizovaného zločinu. Je napr. známe, že na drogovej scéne SR dominujú Albánci, ktorí v napojení na medzinárodné distribučné siete zabezpečujú tranzit narkotík a v koordinácii s domácimi páchatelmi aj ich šírenie na Slovensku (SIS; 2005). Ako udáva totožný zdroj, pokiaľ ide osobitne o prevádzanie nelegálnych migrantov, prevádzачské gangy pochádzajú najmä zo SR, intenzívne však spolupracujú so zahraničnými prevádzачskými štruktúrami, medzi ktorými sú v poslednej dobe najaktívnejšie predovšetkým albánske, čínske, arménske a azerbajdžanské skupiny. Nové prevádzачské gangy sa r. 2004 etablovali z čečenských migrantov, ktorí nelegálnu migráciu organizovali priamo v azylových zariadeniach v SR (ibidem). Na ilustráciu: z 272 osôb, proti ktorým bolo vznesené r. 2004 obvinenie za prevádzачstvo, bolo 40 cudzincov (NJBNNM, 2005).

Na záver je potrebné opäť akcentovať, že miera kriminality spôsobenej zahraničnými migrantmi v Slovenskej republike je napriek vyššie uvedeným faktom a prevládajúcej verejnej mienke oveľa nižšia, ako sa domnieva väčšina slovenskej populácie. Údajná rozsiahla trestná činnosť cudzincov na území SR je – ako bolo dokumentované – tak čírym mýtom, živeným a preceňovaným xenofóbiou bežných občanov, médiami, ako i niektorými policajnými orgánmi. Kriminálnych deliktov sa dopúšťajú prevažne cudzinci s povolením na pobyt v Slovenskej republike a obzvlášť nelegálne sa tu zdržujúci migranti (pobytoví nelegálni migranti), zatiaľ čo tranzitní nelegálni migranti, žiadatelia o azyl a azyľanti na Slovensku len minimálne.<sup>81</sup> Existujúce právne normy a uskutočňované praktické opatrenia štátu by mali byť vo všeobecnosti dostatočne efektívne na potlačanie kriminality cudzích štátnych príslušníkov v krajine (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR).

## **6.6 KULTÚRNY A SPOLOČENSKÝ PRÍNOS MIGRANTOV PRE SLOVENSKÚ SPOLOČNOSŤ**

Príchod a pobyt imigrantov nachádzajúcich si nový domov v hostiteľskej krajine je spojený tiež s mnohými kultúrnymi, spoločenskými a hodnotovými výzvami. Prichádzajúci cudzinci sa ocitajú v inom prostredí, v spoločnosti s odlišnou kultúrou, hodnotami, tradíciami, ale aj náboženstvom. Zároveň viac či menej zasahujú do sociálno-štruktúrnych väzieb danej spoločnosti. Adapťácia migrantov novým podmienkam života nie je krátkodobý proces a býva sprevádzaný problémami, ktoré vyplývajú z ekonomických, etnických, sociálnych, kultúrnych a iných diferencií medzi emigračnou a imigračnou krajinou. Kľúčovú úlohu tu zohrávajú atribúty ako napr. charakter domovskej kra-

---

<sup>81</sup> Ani informácie priamo zo sídel, kde sú umiestnené záchytné a utečenecké tábory pre žiadateľov o azyl v SR, nenaznačujú, že by excesívna koncentrácia osôb tejto kategórie migrantov mala za následok zvýšenú mieru kriminality v príslušných obciach (Divinský, 2004a).



jiny, sociálny status migranta, jeho vzdelanie, konfesia, jazyk, miera zakorenenia v pôvodných zvykoch, osobnostné vlastnosti a pod. Preto je dôležité prisťahovalcov vnímať ako ľudí rozličných kultúr sčasti uznávajúcich iné spoločenské normy (cf. Očenášová, 2001; Papademetriou, 1998).

Obyvatelia cieľovej krajiny, autochtónnej kultúry alebo etnika reagujú na príchod migrantov prostredníctvom zložitého mechanizmu prijímania a odmietania ich „inakosti“. Tieto prístupy môžu mať formu vylúčenia (ignorácia, intolerancia, diskriminácia), asimilácie, integrácie, resp. pluralizmu (akceptácia kultúrnych rozdielov, vzájomné prelínanie kultúr a kultúrnych prvkov). Majoritná spoločnosť sa prirodzene obáva ohrozenia svojej identity importovanou kultúrou, má strach z krízy vlastnej kultúry pod vplyvom vonkajších faktorov (Letavajová, 2004).

Podobná odozva na imigráciu sa manifestuje aj v slovenskej spoločnosti. Prítomnosť migrantov na území Slovenskej republiky umožňuje občanom krajiny spoznávať nové kultúry. Tento fakt je však nielen zdrojom pozitívnych impulzov, ale i eventúálnych konfliktov medzi jednotlivými kultúrami. Navyše v porovnaní s tradičnými imigračnými západoeurópskymi krajinami sa na Slovensku v podstate nerealizuje systematický výskum kultúrnych a sociálnych vzťahov zahraničných migrantov s domácou populáciou (Divinský, 2005c; Letavajová, 2004).

Akceptovanie kultúr cudzích štátnych príslušníkov obyvateľmi Slovenska nie je jednoznačné, ich postoje k tejto téme ako celku sa vyznačujú nevyhranenou. Podľa výsledkov ojedinelého dotazníkového prieskumu (Letavajová, 2001) sú názory respondentov na kultúrnu integráciu imigrantov<sup>82</sup> značne heterogénne: zhruba jedna tretina opytovaných je presvedčená, že migranti, dlhodobo pobývajúci v SR, by sa mali svojej kultúry vzdať a prispôbiť sa kultúre väčšinovej spoločnosti. Približne rovnaká časť respondentov si myslí, že cudzinci by sa nemali vzdávať vlastných kultúrnych návykov a napokon posledná tretina opytovaných sa prikláňa ku kombinácii oboch postojov. Výsledky však tiež napovedajú, že strach z kultúrneho konfliktu s migrantmi je až sekundárny, primárne relevantné v súvislosti s prisťahovalcami sú pre obyvateľov SR prípadné ekonomické hrozby (ibidem).

Aj z týchto dôvodov sa kultúrne styky medzi cudzincami žijúcimi v Slovenskej republike a jej občanmi rozvíjajú len pozvoľne. Súčasne je v tomto kontexte potrebné vziať do úvahy niekoľko synergicky pôsobiacich činiteľov: nízky počet cudzincov s povolením na pobyt v SR, až na výnimky početne relatívne slabé komunity cudzincov v krajine, zväčša ich krátko fungujúce alebo ešte sa len formujúce inštitucionálne zastúpenie, nižšiu úroveň integrácie imigrantov do slovenskej spoločnosti, donedávna len symbolickú migračnú politiku štátu, nižší stupeň vzájomnej dôvery a ochoty k spolupráci, prevládajúcu negatívnu verejnú mienku voči prisťahovalcom v SR, obmedzené množstvo finančných prostriedkov určených na kultúrne aktivity migrantov a i. (cf. Divinský, 2005c; Divinský, 2004a).

---

<sup>82</sup> V tomto prieskume išlo konkrétne o utečencov, avšak ako bolo už spomenuté vyššie, obyvatelia SR slabo rozlišujú medzi individuálnymi kategóriami migrantov.



Za týchto okolností migranti v Slovenskej republike nemajú ideálny priestor na prezentáciu a propagáciu svojich kultúr. Ako bude demonštrované podrobnejšie v kapitole 8, na teritóriu Slovenska momentálne (r. 2004/2005) pôsobia viacero združení a spolkov osôb arabského, afrického, ázijského, resp. latinskoamerického pôvodu – cudzincov s povolením na pobyt, azylantov, študentov či podnikateľov zo zahraničia, naturalizovaných cudzincov a ich sympatizantov. Problém je ale aj z ich strany – niektoré zo združení si síce stanovili za jeden z kardinálnych cieľov budovať a upevňovať vzťahy s autochtónnou populáciou, ale väčšina z nich je orientovaná do vnútra, na poskytovanie podpory a organizovanie rozmanitých akcií predovšetkým pre vlastných členov. Kontakty so slovenskou verejnosťou sú preto menej intenzívne. Avšak esenciálnou otázkou zároveň je, do akej miery majú obyvatelia Slovenska záujem o prehlbovanie vzájomných kultúrnych stykov.

Možno uzavrieť, že medzi cudzincami na Slovensku a občanmi SR stále existuje obojstranne veľký potenciál na zlepšenie kultúrnych a spoločenských vzťahov a na rozvoj kultúrnej diverzity. O to viac, že zahraničné poznatky a skúsenosti potvrdzujú, že migranti nepochybne signifikantne prispievajú na sociálnom a kultúrnom poli i vo verejnom živote k rozvoju multikultúrnej spoločnosti (cf. Glover et al., 2001; Manning, 2000; Boyle – Halfacree – Robinson, 1998) obohacujúc kultúru svoju, ako i kultúru majoritnej spoločnosti.<sup>83</sup> Spoluzitie s cudzincami má za následok tvorbu nových kultúrnych modelov inkorporujúcich elementy oboch kultúr – domácej i zahraničnej – s pozitívnym obsahom. Tento proces je však v Slovenskej republike len na počiatku. Kultúrne vplyvy migrantov na slovenskú spoločnosť v masovom meradle budú omnoho výraznejšie v budúcnosti po zvýšení počtu týchto osôb na území SR a rozšírení ich participácie na spoločenskom živote. Zatiaľ sa v praxi presadzujú skôr na individuálnej, resp. skupinovej báze (Divinský, 2004a).

---

<sup>83</sup> Aj respondenti z nášho dotazníkového zisťovania migračnej situácie v SR konštatujú, že dopady zahraničnej migrácie na Slovensku vo sfére kultúry sú pozitívne a prejavujú sa rozvojom hodnôt multikulturalizmu, tolerance a solidarity.



## 7. PRÁVNE PREDPISY TÝKAJÚCE SA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE A ICH ÚČINKY V PRAXI

Právo Slovenskej republiky upravujúce otázky vstupu a pobytu zahraničných migrantov na jej území je pomerne rozsiahle, heterogénne a dynamicky sa vyvíjajúce tak, ako aj podstata a prejavy samotnej zahraničnej migrácie vo svete i v krajine. Toto právo obsahuje jednak prijaté normy so širšou medzinárodnou platnosťou, ale i právne normy vnútroštátne, pričom ich počet v súhrne nie je vôbec malý. Z tohto dôvodu je potrebné nasledujúce riadky chápať len ako prehľad fundamentálnych predpisov (načrtávajúc sčasti tiež ich dôsledky v praxi), ktorými sa z právneho hľadiska riadi problematika rôznych kategórií migrantov v SR, a zároveň ako pomôcku pri ďalšom, detailnejšom odbornom štúdiu.

### 7.1 PRÁVNE NORMY V OBLASTI ZAHRANIČNÉHO SŤAHOVANIA A EVIDENCIE POBYTU

Štatistické údaje na poli zahraničného sťahovania – t. j. zmeny trvalého pobytu migrantov (vrátane občanov SR žijúcich v zahraničí a sťahujúcich sa na Slovensko) – meritórne zabezpečuje Štatistický úrad Slovenskej republiky, a to na základe úloh vyplývajúcich mu o. i. zo **zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike** v znení neskorších predpisov. Tento zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2002 a podľa neho úrad okrem iného zisťuje sociálne a demografické charakteristiky fyzických osôb včítane údajov o zmenách miesta, druhu a dĺžky ich pobytu. Povinnosť osôb poskytnúť pre štatistické účely všetky požadované dáta je definovaná pre občanov SR tiež v **zákone č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov a registri obyvateľov Slovenskej republiky** (v znení ďalších zmien a doplnkov) či pre cudzincov v **zákone č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov** (v znení ďalších zmien a doplnkov). Podľa republikovaného znenia zákona o hlásení pobytu občanov a registri obyvateľov SR (**zákon č. 500/2004 Z. z.**) tento register ako centrálna evidencia obyvateľov Slovenskej republiky zahŕňa príslušné údaje aj o cudzincoch prihlásených na pobyt na území SR a cudzincoch, ktorým bol udelený azyl v krajine. Povinnosť poskytovania informácií pre ŠÚ SR zo strany MV SR o žiadateľoch o azyl, azylantoch, cudzincoch žiadajúcich o dočasné útočisko a odídencoch na Slovensku je obsiahnutá i v novelizovanom **zákone o azyle č. 1/2005 Z. z.**

Zber, analýzu, spracovanie a prezentovanie kvalitných a korektných dát o migrácii a pobyte osôb však v súčasnosti zaisťujú len efektívna spolupráca a súčinnosť všetkých zainteresovaných ústredných štátnych a iných inštitúcií, predovšetkým v kontexte rastúcich požiadaviek Eurostatu na individuálne národné štatistické úrady. V tejto súvislosti je nevyhnutné unifikovať práv-

ne normy Európskej únie a najmä urýchlene schváliť návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o štatistike spoločenstiev v oblasti zahraničnej migrácie, štátneho občianstva, povolení na pobyt a azylu<sup>84</sup>, aby poskytované údaje boli komparabilné v čo najväčšom počte krajín.

## 7.2 NELEGÁLNA MIGRÁCIA

### 7.2.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY

Potieranie nelegálnej migrácie s jej sprievodnými fenoménmi je založené na represívnom, preventívnom i technickom charaktere aplikovaných právnych aktov. Slovenská republika sa zaviazala k účinnej spolupráci v boji proti nelegálnej migrácii už počas prístupového procesu. Jeho cieľom bola o. i. harmonizácia právneho poriadku SR s právnymi normami Európskej únie a aktívne prijímanie nových právnych predpisov. Zásadné kvalitatívne i kvantitatívne transformácie vo sfére nelegálnej migrácie, prevádzach, pašovania a obchodovania s ľuďmi na kontinente mali v poslednej dobe za následok schválenie viacerých dôležitých dokumentov v EÚ a ich už uskutočnenú alebo pripravovanú transpozíciu do právneho systému SR.

Medzi najvýznamnejšie **právne akty EÚ prijaté na uvedenom úseku** od r. 2000 patrí napr.: Smernica Rady č. 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín; Nariadenie Rady č. 2001/539/ES uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti, zmenené a doplnené Nariadením Rady č. 2001/2414/ES a Nariadením Rady č. 2003/453/ES; Nariadenie Rady č. 2001/2424/ES o vývoji druhej generácie Schengenského informačného systému (SIS II); Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/629/SVV o boji proti obchodovaniu s ľudskými bytosťami; Smernica Rady č. 2002/90/ES definujúca napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu; Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/946/SVV o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu; Rozhodnutie Komisie č. 2003/209/ES ustanovujúce konzultačnú skupinu pod názvom „Skupina expertov pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi“; Nariadenie Rady č. 2004/871/ES o zavedení niektorých nových funkcií pre Schengenský informačný systém vrátane boja proti terorizmu; Rozhodnutie Rady č. 2004/512/ES, ktorým sa vytvára vízový informačný systém; Nariadenie Rady č. 2004/377/ES o vytvorení siete imigračných styčných dôstojníkov; Smernica Rady č. 2004/81/ES o povolení na pobyt vydanom štátnym občanom tretích krajín, ktorí sú obeťami obchodovania s ľuďmi alebo ktorým bola poskytnutá pomoc pri nelegálnej imigrácii a ktorí spolupracujú s príslušnými orgánmi a i.

<sup>84</sup> Očakáva sa v druhej polovici r. 2005.

Cenné miesto pri redukcii nelegálnej migrácie a obchodovania s ľuďmi pre členské štáty Rady Európy majú tiež Odporúčania PZ Rady Európy č. 1467 (2000) o nelegálnej imigrácii a boji proti prevádzkačom a č. 1545 (2002) o kampani proti obchodovaniu so ženami, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. 11 (2000) o krokoch proti obchodovaniu s ľuďmi za účelom sexuálneho zneužívania či Odporúčanie CLRAE Rady Európy č. 165 (2005) o boji proti obchodovaniu s ľuďmi a ich sexuálnemu zneužívaniu: úloha miest a regiónov, čerstvý (máj 2005) Dohovor Rady Európy o činnosti proti obchodovaniu s ľuďmi a iné dokumenty. Relevantným činom zo strany SR v tejto súvislosti však bola predovšetkým ratifikácia Protokolu OSN proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky (**oznámenie MZV č. 33/2005 Z. z.**) a Protokolu OSN o prevencii, potláčaní a trestaní obchodovania s ľuďmi, osobitne so ženami a deťmi (**oznámenie MZV č. 34/2005 Z. z.**), doplnujúcimi Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu (**oznámenie MZV č. 621/2003 Z. z.**). Týmito krokmi sa totiž jasne deklaruje záporný postoj SR k nelegálnej migrácii a jej sprievodným negatívnym javom.<sup>85</sup>

Signifikantným inštitútom nadnárodného rázu sú pri eliminácii nelegálnej migrácie **readmisné dohody** (dohody o prijímaní a odovzdávaní osôb v nezákonnom postavení). Ku koncu r. 2004 mala Slovenská republika uzavretých 18 readmisných dohôd s 20 štátmi (ÚHCP P-PZ, 2005).<sup>86</sup> V r. 2004 vstúpili do platnosti štyri nové readmisné dohody, a to s Českou republikou, krajinami Beneluxu, Hong Kongom a Macaom. Posledné dve dohody síce uzatvorilo Európske spoločenstvo, ale pre Slovenskú republiku ako člena EÚ sa stali záväzné. Potreby praxe si vyžiadali prípravu ďalších readmisných dohôd s viacerými európskymi i neeurópskymi štátmi – napr. Veľkou Britániou, Ruskou federáciou, Afganistanom, Pakistanom, Vietnamom, Bieloruskom, Albánskom, Gréckom, Moldavskom, Švédskom, Švajčiarskom, Indiou, Jordánskom, Libanonom, Sýriou, Marokom a i. (cf. MV SR, 2005). Zároveň sa priebežne uskutočňuje revízia už existujúcich readmisných dohôd, ktoré nezodpovedajú príslušným odporúčaniam Rady EÚ (ÚHCP P-PZ, 2005).

Dôležitým aktom slovenskej strany proti nelegálnej migrácii bolo prijatie nového **zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov** (v znení ďalších zmien a doplnkov), ktorý bude podrobnejšie charakterizovaný neskôr. Stále efektívnejším inštrumentom v boji proti pašovaniu ľudí sa však stal predovšetkým **Trestný zákon** (v úplnom znení zákonom č. 85/2000 Z. z., novelizovaný hlavne zákonmi

---

<sup>85</sup> *Protokol proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky* explicitne stanovuje, že (nelegálny) migrant nepodlieha trestnému stíhaniu, kým naopak trestným činom je pašovanie migrantov, výroba falošných cestovných dokladov i umožnenie pobytu nelegálneho migranta v štáte. Zmluvné štáty majú povinnosť zabezpečiť ochranu práv pašovaných migrantov a podľa *Protokolu o prevencii, potláčaní a trestaní obchodovania s ľuďmi, osobitne so ženami a deťmi* zas pomoc a ochranu obetiam obchodovania s ľuďmi.

<sup>86</sup> Francúzsko, Taliansko, Španielsko, Juhoslávia, Rakúsko, Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Česká republika, Maďarsko, Nemecko, Hong Kong, Macao, Slovinsko, Chorvátsko, Bulharsko, Rumunsko, Macedónsko, Poľsko, Ukrajina.

č. 421/2002 Z. z. a 171/2003 Z. z.) s ustanoveniami aplikovanými proti prevádzачom.<sup>87</sup> V zmysle tohto právneho predpisu sú prevádzачské gangy považované za zločinecké skupiny a na trestný čin prevádzачstva sa vzťahuje zásada trikrát a dost' (§ 43). Okrem toho od r. 2000 boli trestné sadzby za prevádzачstvo predmetnými novelizáciami podstatne zvýšené a ešte vyššie sankcie za tento trestný čin sa nachádzajú v rekodifikovanom Trestnom zákone č. 300/2005 Z. z. schválenom Národnou radou SR v máji r. 2005, ktorý nadobúda účinnosť 1. januára 2006 a v ktorom už boli implementované zmeny vyplývajúce z oboch vyššie spomenutých Protokolov.<sup>88</sup>

## 7.2.2 SCHENGENSKÁ DOHODA A OCHRANA HRANÍC SR

Dokonalejšiu ochranu štátnej hranice SR než donedávna bezpochyby zaručuje **zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice**, s účinnosťou od 1. januára 2004. Prijatím tohto zákona boli po prvýkrát vytvorené štandardné podmienky pre Policajný zbor na zabezpečenie štátnej hranice. Zákon determinuje dve pásma, a to prvé do vzdialenosti 5 kilometrov od štátnej hranice SR (blížkosť štátnej hranice) a druhé do vzdialenosti 40 kilometrov od štátnej hranice (prihraničné územie). Policajti majú na základe tohto zákona v oboch pásmach osobitné kompetencie slúžiace na dôraznejší boj proti prevádzачstvu a nelegálnej migrácii i na ochranu štátnej hranice. Popritom zákon č. 477/2003 Z. z. definuje aj tzv. vonkajšiu štátnu hranicu SR ako pozemnú hranicu Slovenskej republiky s iným štátom než so štátom Európskej únie, pri ochrane ktorej sa špecifickým spôsobom zohľadňujú záujmy zmluvných štátov najmä z aspektu zaistenia verejného poriadku a bezpečnosti.

Jedným z opatrení na redukciu nelegálnej migrácie je ochrana východnej hranice SR, a teda vonkajšej hranice Európskej únie v rámci **Schengenskej dohody**. V EÚ upravuje otázku cezhraničného pohybu osôb, vízovej, azylovej a prisťahovaleckej politiky včítane policajnej a justičnej spolupráce séria právnych noriem, tzv. Schengenské acquis. Táto sa vyvíjala už od r. 1985, čím boli postupne vytvorené predpoklady pre harmonizovanie práva v uvedenej

<sup>87</sup> T. j. § 171a a § 171b – trestný čin nedovoleného prekročenia štátnej hranice, § 176 – trestný čin falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate a úradnej uzávery, § 185a – trestný čin založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny.

<sup>88</sup> Podľa nového Trestného zákona sa páchatel', ktorý počas prevádzania spôsobí migranťovi ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť, príp. je členom zločineckej skupiny, potrestá odňatím slobody na 10 až 15 rokov, kým odňatím slobody na 12 až 20 rokov sa páchatel' potrestá, ak počas prevádzania spôsobí ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť viacerým osobám, resp. získa prospech veľkého rozsahu (§ 355 – trestný čin prevádzачstva). Zásada trikrát a dost' zostáva v platnosti. Prísne tresty sú aj za trestný čin obchodovania s ľuďmi (§ 179), kde v najzávažnejších prípadoch môže byť páchatel' odsúdený na 20 až 25 rokov odňatia slobody, príp. doživotie, alebo za trestný čin založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny (§ 296). U oboch trestných činov tiež platí zásada trikrát a dost'.

oblasti. Ochrana schengenského priestoru predstavuje komplex navzájom previazaných opatrení, ktorými sa vykonáva vlastná ochrana štátnej hranice, kontrola osôb a tovaru na vonkajšej hranici, kontrola osôb vo vymedzenom hraničnom pásme, hlásenie pobytu cudzincov a ich kontrola vo vnútrozemí, rýchle a spoľahlivé toky dát a ich výmena medzi národnými informačnými systémami, útvarmi polície a inými orgánmi štátnej správy, ako aj ďalšie úlohy v tejto sfére v súlade s národným právom.

Slovenská republika sa stala 1. mája 2004 členskou krajinou EÚ a svojou východnou hranicou tvorí časť vonkajšej hranice Spoločenstva. Aténska zmluva<sup>89</sup> určuje, že ustanovenia Schengenského acquis zahrnuté do kontextu práva Európskej únie a aktov na ňom založených alebo inak s ním súvisiacich sú odo dňa prístúpenia záväzné pre nové členské štáty. Niektoré ustanovenia tak museli byť implementované už do dátumu vstupu SR do EÚ, zvyšné budú do konca r. 2006.<sup>90</sup> Od r. 2007 by SR mala byť plnoprávnou súčasťou schengenskej zóny. Z týchto faktov plynú pre Slovensko viaceré povinnosti spojené s fenoménom zahraničnej (hlavne nelegálnej) migrácie.

Agenda Schengenu rezonovala v oblasti politiky vnútra a bezpečnosti SR počas uplynulého obdobia veľmi intenzívne. Už v r. 1999 schválila vláda SR *Koncepciu služby hraničnej a cudzineckej polície v perspektíve zapojenia Slovenskej republiky medzi štáty Schengenskej dohody – ochrana vonkajšej hranice Európskej únie* (uznesenie vlády č. 946/1999), v r. 2001 *Schengenský akčný plán* (UV č. 836/2001), r. 2002 *Stratégiu dobudovania ochrany štátnej hranice schengenského typu* (UV č. 835/2002) a Ministerstvo vnútra SR v r. 2003 *Návrh systému technickej a fyzickej ochrany štátnej hranice Slovenskej republiky s Ukrajinou*. V princípe sa permanentne postupuje podľa *Schengenského akčného plánu SR*, aktualizovaného už po tretíkrát v októbri 2004 uznesením vlády SR č. 946/2004. (Dôvodom pravidelnej aktualizácie Schengenského akčného plánu je prijímanie nových právnych predpisov s dôrazom na schengenskú problematiku v rámci EÚ, na ktoré je potrebné reagovať analýzou a porovnávaním právnych aktov a praxe v SR s cieľom kompletnej transpozície týchto právnych predpisov.) Uvedenými dokumentmi sa sčasti zabezpečujú právne, personálne, ekonomické a materiálno–technické opatrenia v podmienkach služby hraničnej a cudzineckej polície SR aj na nadchádzajúce obdobie (MV SR, 2004).

Od 1. januára 2003 vykonáva kontrolu štátnej hranice SR profesionálny personál hraničnej a cudzineckej polície, už nie viac vojaci základnej služby Útvary vojsk hraničnej polície. Na úseku činností Úradu hraničnej a cudzineckej po-

<sup>89</sup> Zmluva o prístúpení desiatich (v tom čase kandidátskych krajín) k Európskej únii podpísaná 16. apríla 2003 na summite vtedajších členských štátov Únie a prístupujúcich krajín v Aténach.

<sup>90</sup> Prvú skupinu tvoria niektoré články týkajúce sa prekračovania vonkajších hraníc, víz a policajnej spolupráce, vzájomná pomoc v trestných veciach, boj proti nelegálnej migrácii, omamné látky, zbrane a strelivo, ochrana osobných údajov; druhá skupina obsahuje ďalšie články riešiace prekračovanie vonkajších i vnútorných hraníc, víza, policajnú spoluprácu, podmienky pre cestovanie cudzincov, Schengenský informačný systém.

lície P-PZ sa počas r. 2003 i začiatkom r. 2004 realizovali odporúčania pred-  
vstupových poradcov, čím sa podporili oddelenia hraničnej kontroly dislokované  
na štátnej hranici SR s Ukrajinou. Tieto sú od 1. januára 2004 v pôsobnosti  
novovzniknutého odboru hraničnej polície Sobrance, koordinujúceho úlohy jed-  
notne na celej ukrajinsko-slovenskej hranici. Podľa *Správy o bezpečnostnej si-  
tuácii v Slovenskej republike za rok 2004* (MV SR, 2005) koncom r. 2004 na  
tejto hranici operovalo 478 policajtov.<sup>91</sup> Do úplného prístúpenia Slovenska  
k Schengenskej dohode však bude nevyhnutné nielen zvýšiť stavy príslušní-  
kov Policajného zboru, ale aj kúpiť patričnú techniku, dopravné prostriedky, zre-  
konštruovať či postaviť ďalšie budovy, zvýšiť počet psov na hraniciach, mate-  
riálne lepšie vybaviť políciu a zakúpiť signalizačné zariadenie.<sup>92</sup>

Tieto úlohy si ale vyžadujú veľké množstvo zdrojov – finančných, technic-  
kých, personálnych. Kodanský summit EÚ v decembri 2002 vymedzil pre SR  
na obdobie 2004 – 2006 (odo dňa vstupu krajiny do EÚ) sumu 47,8 mil. eur  
v stálych cenách zo *Schengenského prechodného fondu* pre potreby imple-  
mentácie Schengenského acquis.<sup>93</sup> Polícia môže tieto prostriedky použiť na  
výstavbu alebo modernizáciu infraštruktúry hraničných priechodov, monito-  
rovaciu, spojovaciu a zabezpečovaciu techniku, nové dopravné prostriedky,  
školenia pre hraničnú políciu, dodatočnú logistiku a prevádzku. Previerky pri-  
pravenosti nových členských krajín na vstup do schengenského priestoru sa  
podľa záverov summitu EÚ konaného 4.-5. novembra 2004 v Bruseli začnú  
v prvej polovici r. 2006, ich vstup však prichádza do úvahy až po sfunkčnení  
druhej generácie schengenského informačného systému SIS-II, čo je pláno-  
vané až na obdobie prvej polovice r. 2007 (cf. *Národná implementačná stra-  
tégia Schengenského prechodného fondu – aktualizované znenie*, uznesenie  
vlády č. 374/2005).

Zároveň bude ale nutné materiálne dobudovať policajné útvary na vnútorných  
hraniciach krajiny (s Rakúskom, Maďarskom, Poľskom, ČR) o. i. proti tranzitu  
nelegálnych migrantov cez tieto hranice. Kým EÚ uvažuje o vytvorení európskych  
policajných pohraničných jednotiek, ktoré by mali kontrolovať jej vnútorné hra-  
nice, ministri vnútra krajín tzv. Salzburského fóra (SR, ČR, Poľsko, Maďarsko,  
Slovinsko a Rakúsko) sa v máji a júli 2004 na stretnutiach dohodli, že nebudú  
podporovať vznik takýchto jednotiek a ochrana vnútorných hraníc jednotlivých  
štátov by mala zostať v ich kompetencii (HNonline.sk, 19. 7. 2004).

Avšak predsa len jeden z najvýznamnejších faktorov pri eliminácii nele-  
gálnej migrácie tvoria v súčasnosti vzťahy Slovenskej republiky s Ukrajinou,

---

<sup>91</sup> V júni 2005 činil ich počet už 544. Aby sa splnilo schengenské kritérium, musia sa v r. 2005  
prijat' ďalší policajti – preto k 1. júlu 2005 dôjde k zvýšeniu o 50 tabuľkových miest, k 1. sep-  
tembru 2005 o ďalších 50 miest, t. j. stav policajtov na slovensko-ukrajinskej hranici by mal  
v tom čase dosiahnuť úroveň 644 osôb (interné informácie Úradu hraničnej a cudzineckej  
polície P-PZ).

<sup>92</sup> Spracované podľa [www.minv.sk/tlaciva/hranica.ppt](http://www.minv.sk/tlaciva/hranica.ppt), december 2004.

<sup>93</sup> Pre r. 2004, 2005 i 2006 je zhodne k dispozícii po 15,93 mil. eur z tohto fondu (viď bliž-  
šie uznesenie vlády č. 404/2004 a jeho aktualizáciu – uznesenie vlády č. 374/2005).



t. j. štátom, odkiaľ na Slovensko väčšina nelegálnych migrantov prichádza. Práve bilaterálna spolupráca SR s týmto štátom stále ešte nedosahuje požadovanú úroveň. Dotýka sa to viacerých otázok: od vybavovania na hraničných priechodoch cez spoluprácu útvarov zodpovedných za ochranu štátnej hranice, vízovú politiku až po problémy s realizáciou readmisných dohôd. Z týchto príčin je potrebné, aby Slovensko v najbližšej budúcnosti vynaložilo maximálne úsilie na dosiahnutie uzavretia príslušných dohôd s Ukrajinou a výraznejšie liberalizovalo vízový režim s ňou.<sup>94</sup>

Všeobecne v boji proti nelegálnej migrácii podstatne pomôže čo najrýchlejšia integrácia SR do informačných systémov pre detekciu a registráciu nelegálnych migrantov, hľadaných osôb a falošných dokumentov a ich efektívne používanie orgánmi polície, uzatvorenie dohôd so susednými štátmi o spoločnom výkone služby pri ochrane štátnej hranice a o uľahčení hraničného vybavovania, dôsledná aplikácia inštitútov cezhraničného sledovania a prenasledovania osôb<sup>95</sup>, ako aj intenzívnejšia medzinárodná policajná spolupráca v boji proti organizovaným skupinám angažujúcim sa v prevádzaní migrantov či obchodovaní s ľuďmi. Do úplného prístúpenia SR k Schengenskej dohode bude nutné v oblasti legislatívy v súvislosti so schengenským *acquis* novelizovať zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov i zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice (interné informácie Ministerstva vnútra SR).

## 7.3 PROBLEMATIKA AZYLU

### 7.3.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY

Vývoj v tejto sfére bol v posledných rokoch značne dynamický, a to tak v dimenzii medzinárodnej, ako i národnej. Slovenské azylové právo vychádza primárne z univerzálnych elementárnych právnych noriem, ktorými sú *Dohovor OSN o právnom postavení utečencov* (Ženevská konvencia z r. 1951) s jeho dodatkovým *Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov* (Newyorský protokol z r. 1967).<sup>96</sup> V európskom kontexte sú pre SR logicky relevantnými zmluvné **právne úpravy na poli azylu a utečeneckého práva prijaté Európskou úniou**, ktoré sú snahou o vytváranie jednotnej praxe Spoločenstva na uvedenom úseku. Preto boli tieto právne predpisy inkorporované do právneho systému SR v procese vstupovania krajiny do Únie, resp. novšie sa do neho postupne transponujú.

<sup>94</sup> *Pracovná skupina pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti Národného konventu o EÚ* odporučila vláde SR na jednom zo svojich zasadnutí v r. 2004, aby presadzovala užšiu spoluprácu s Ukrajinou v Európskej únii, ale i v rámci krajín V4. Exekutíva by sa mala tiež snažiť, aby Únia nespájala dve odlišné agendy – boj proti nelegálnej migrácii s vízovou politikou – vo vzťahu k štátom na okraji EÚ.

<sup>95</sup> Podrobnejšie informácie o týchto inštitútoch viď napr. v oznámení MZV č. 252/2005 Z. z.

<sup>96</sup> Oznámenie MZV č. 319/1996 Z. z.

Dôležitým v tomto smere je najmä Dublinský dohovor z r. 1990; z novších dokumentov (od r. 2000) hlavne Rozhodnutie Rady č. 2000/596/ES o zriadení Európskeho fondu pre utečencov; Smernica Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov; Smernica Rady č. 2003/9/ES ustanovujúca minimálne štandardy pre prijímanie žiadateľov o azyl; Smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny; Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych štandardoch pre uznanie a postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti ako utečencov alebo osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu z iných dôvodov, a o obsahu poskytovanej ochrany. Kladne je vnímané nedávne pristúpenie SR k Európskej dohode o zrušení víz pre utečencov, ktorá nadobudla platnosť pre SR 28. februára 2005. Cenné sú tiež Odporúčania PZ Rady Európy č. 1552 (2002) o odborných kurzoch pre mladých žiadateľov o azyl v hostiteľských krajinách a č. 1703 (2005) o ochrane a pomoci odlúčeným deťom žiadajúcim o azyl, Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. 18 (2001) o dodatočnej ochrane, č. 5 (2003) o opatreniach zaistenia žiadateľov o azyl a č. 6 (2005) o neudelení právneho postavenia utečenca v kontexte článku 1F Ženevskej konvencie, ako aj iné dokumenty.

Na domácej scéne v rámci prístupového procesu vyvstala pre SR potreba aproximovať jej právny poriadok s právnymi normami EÚ predovšetkým v súvislosti s udeľovaním azylu. V priebehu ostatných rokov sa niekoľkokrát aktualizoval zoznam tzv. bezpečných tretích krajín a tzv. bezpečných krajín pôvodu, posledne **nariadením vlády SR č. 288/2004 Z. z.** s účinnosťou od 1. mája 2004.<sup>97</sup> Čo je implikáciou tohto právneho aktu? Diferenciácia krajín na bezpečné tretie krajiny či krajiny pôvodu a tie, ktoré tak nemožno nazvať, má kardinálny dopad pre žiadateľov o azyl. Podľa zákona o azyle sa totiž žiadosť o azyl zamietá ako neprípustná, ak žiadateľ prichádza zo štátu považovaného za bezpečnú tretiu krajinu a analogicky je žiadosť o azyl zamietnutá ako zjavne neopodstatnená, ak žiadateľ prichádza zo štátu považovaného za bezpečnú krajinu pôvodu.

Predmetným nariadením vlády SR sa vypustili zo zoznamu bezpečných krajín pôvodu „staré“ členské štáty Európskej únie a pristupujúce štáty, pretože na základe Protokolu o azyle pre štátnych príslušníkov členských štátov Európskej únie (ktorý je pripojený k zmluve o založení Európskeho spoločenstva) sa členské štáty EÚ navzájom považujú za bezpečné krajiny pôvodu. Naopak pribudla sem Austrália, Lichtenštajnsko, Nový Zéland a Japonsko. Doterajší koncept bezpečných tretích krajín sa vypustil úplne, keďže v rámci Únie sa aplikujú Dublinské nariadenia.

Najsignifikantnejšou transformáciou v oblasti azylového práva v SR v uplynulom období však bolo schválenie nového **zákona č. 480/2002 Z. z. o azy-**

<sup>97</sup> Meniacim nariadenie vlády SR č. 716/2002 Z. z. a predošlé nariadenia vlády č. 168/2000 Z. z. a č. 67/1996 Z. z.

le, ktorým bol nahradený predchádzajúci právny predpis.<sup>98</sup> Zákon účinný od 1. januára 2003 predstavoval kvalitatívne progresívnejšiu právnu normu, ktorou cieľom bolo napr. nanovo upraviť konanie o udelení azylu, definovať práva a povinnosti žiadateľov o azyl, azylantov a odídencom a inštituovať dočasného útočiska, rozšíriť dôvody na udelenie azylu, zefektívniť azylovú procedúru, vymedziť podmienky pobytu v azylových zariadeniach, stanoviť mechanizmus integrácie azylanta do spoločnosti, určiť pôsobnosť orgánov štátnej moci na úseku azylu a dočasného útočiska, upraviť spoluprácu v danej oblasti s medzi- a mimovládnyimi organizáciami, ustanoviť nezávislý druhostupňový rozhodovací orgán (príslušný krajský súd) či zaviesť novú terminológiu (žadateľ o azyl, azylant), a tým dosiahnuť porovnateľný štandard Slovenskej republiky s krajinami EÚ pri rozhodovaní o udeľovaní azylu, poskytovaní dočasného útočiska a ochrany azylantov akceptujúc tak fundamentálne ustanovenia rezolúcií a odporúčaní Európskej únie o azyle.

Integrácia SR do EÚ si ešte pred 1. májom 2004 vyžiadala ďalšiu harmonizáciu slovenského zákona o azyle s komunitárnym právom a aktualizáciu niektorých jeho ustanovení vzhľadom na skúsenosti vyplývajúce z praxe, definovanú novelou zákona č. 606/2003 Z. z., resp. hlavne novelou č. 207/2004 Z. z. Cieľom drobnejších úprav v prvej novelizácii bolo čiastočne zabrániť bežne sa vyskytujúcejmu javu zneužívania azylovej procedúry, najmä zo strany nelegálnych migrantov. Zámerom rozsiahlejšej druhej novelizácie zákona o azyle bola ďalšia transpozícia práva Únie vo sfére azylu do právneho poriadku Slovenskej republiky, opäť minimalizácia zneužívania azylového konania, rozšírenie okruhu osôb, ktorým sa udeľuje azyl a pod.<sup>99</sup>

Napokon po vstupe Slovenska do EÚ sa objavila opätovná potreba skvalitnenia zákona o azyle vyúsťujúca do novely predmetného zákona č. 1/2005 Z. z., v účinnosti od 1. februára 2005. Jej meritom je o. i. dôležitá zmena – umožnenie prístupu žiadateľa o azyl na trh práce SR (ak sa právoplatne nerozhodlo v konaní o udelenie azylu do jedného roka od jeho začatia), ďalej zefektívnenie vstupu žiadateľov do azylovej procedúry, určenie 15-dňovej lehoty, v ktorej musí byť žiadateľ oboznámený s jeho právami a povinnosťami počas konania o udelenie azylu, lekárske overovanie vekovej hranice žiadateľov v sporných prípadoch maloletých cudzincov, povinné informovanie žiadateľov o mimovládnych organizáciách na Slovensku orientovaných na starostlivosť o túto skupinu migrantov, prísnejší režim pri opúšťaní azylových

<sup>98</sup> Zákon č. 283/1995 Z. z. o utečencoch (substituujúci zákon ČSFR č. 498/1990 Zb. o utečencoch) novelizovaný zákonom č. 309/2000 Z. z.

<sup>99</sup> Novela zákona o azyle č. 207/2004 Z. z. napr. zavádza povinnosť MV SR informovať žiadateľa o aplikácii Dublinského nariadenia, o jeho účinkoch a procesných lehotách, naopak zakotvuje povinnosť žiadateľa staršieho než 14 rokov podrobiť sa odňatiu daktyloskopických odtlačkov, zdržiavať sa v zásade v pobytovom tábore, primerane uhrádzať výdavky spojené s jeho pobytom v azylovom zariadení (ak si to môže dovoliť), stanovuje ďalšie nové povinnosti a práva žiadateľov o azyl, rozširuje kategórie osôb, ktorým sa udeľuje azyl alebo dočasné útočisko za účelom zlúčenia rodiny a i.

zariadení, ustanovenie opatrovníka osamelým nepĺnoletým cudzincom súdom, povinnosť navštevovania kurzov slovenského jazyka azylantmi žijúcimi v integračných strediskách a i. Zriadenie osobitného azylového zariadenia pre „neprišpôsobivých“ žiadateľov bolo nakoniec po protestoch UNHCR i mimovládnych organizácií z novely zákona vypustené.

Čo sa týka azylového práva v SR, jeho legislatívny proces však stále nie je ukončený. V najbližšom období bude musieť Slovenská republika spolu s ostatnými členskými štátmi Európskej únie z dôvodu implementácie relevantných smerníc EÚ pristúpiť k ďalšej novelizácii zákona, príp. k príprave úplne novej právnej normy o azyle. V tejto oblasti bola totiž prijatá v r. 2004 vyššie spomenutá Smernica Rady č. 2004/83/ES (tzv. kvalifikačná smernica), ktorá ešte nebola do slovenského azylového práva transponovaná, a zatiaľ len v štádiu schvaľovania Úniou je Smernica o minimálnych štandardoch v konaní o udelenie a odňatie štatútu utečenca v členských štátoch (tzv. procedurálna smernica).

Už uvedená *Európska dohoda o zrušení víz pre utečencov (oznámenie MVZ č. 188/2005 Z. z.)* uľahčuje cestovanie do zahraničia ako jednu z foriem realizácie slobody pohybu a pobytu tým osobám, ktorým bolo priznané postavenie azylanta (utečenca). Podľa tejto dohody sa na utečencov, ktorí majú povolený trvalý pobyt na území jednej zmluvnej strany a platný cestovný doklad, nevzťahuje na základe reciprocity a za špecifikovaných podmienok vízová povinnosť pri vstupe a výstupe z územia druhej zmluvnej strany. Dohoda zachováva pritom právo každého signatára zakázať vstup či pobyt na svojom teritóriu nežiaducim osobám. Pokiaľ ide o dĺžku bezvízového pobytu, dohoda rešpektuje príslušné *acquis* (pobyt nesmie presiahnuť tri mesiace). Na pobyt dlhší ako tri mesiace alebo pri vstupe do zárobkového zamestnania na území druhého štátu však vízum môže byť požadované. Hoci má dohoda v rámci Slovenska dopad len na obmedzený počet osôb, predstavuje pre nich z administratívneho hľadiska výrazné zjednodušenie pohybu medzi štátmi.

### 7.3.2 DUBLINSKÝ DOHOVOR A EURODAC

Slovenská republika sa zaviazala prijať a aplikovať ku dňu nadobudnutia právoplatnosti zmluvy o pristúpení do EÚ viaceré ďalšie právne normy tematicky súvisiace s azylom. Medzi najsignifikantnejšie patrí *Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev* (tzv. **Dublinský dohovor**, ktorý bol podpísaný 15. júna 1990 a vstúpil do platnosti 1. septembra 1997); Nariadenie Rady č. 2003/343/ES ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (tzv. **Dublin II**) s Nariadením Komisie č. 2003/1560/ES ustanovujúcim podrobné pravidlá pre uplatňovanie tohto nariadenia; Nariadenie Rady č. 2000/2725/ES týkajúce sa zriadenia systému „EURODAC“ na porovnávanie odtlačkov prstov na účinné uplatňovanie

Dublinského dohovoru a Nariadenie Rady č. 2002/407/ES ustanovujúce určité pravidlá na vykonávanie tohto nariadenia.

Esenciálnym cieľom Dublinského dohovoru je snaha eliminovať prípady podávania duplicitných účelových žiadostí o udelenie azylu vo viacerých štátoch EÚ naraz. Každá žiadosť o azyl musí byť posúdená, čo je povinnosťou tej krajiny, cez ktorú sa ako prvý žiadateľ dostal na územie Európskej únie. Žiadosť osoby, ktorá bola zamietnutá v jednej členskej krajine, je v podstate automaticky zamietnutá aj v druhých krajinách. Dohovor zahŕňa tiež spoluprácu vo forme vzájomnej výmeny informácií o vnútroštátnom azylovom práve, opatreniach, praktikách, situácii a trendoch v oblasti azylu alebo štatistických údajov. Dublin II z 18. februára 2003 síce formálne predstavuje už komunitárny právny predpis nahradzujúci Dublinský dohovor, principiálne sa však od neho príliš nelíši. Upresňuje právomoci a povinnosti jednotlivých strán, determinuje záväzné procedurálne termíny, stanovuje hierarchiu kritérií na určenie kompetentného členského štátu, špecifikuje okolnosti prevzatia a vrátenia žiadateľa o azyl a i.

Národná rada SR vyslovila súhlas s Dublinským dohovorom v marci 2004 a ten nadobudol pre Slovenskú republiku platnosť 1. septembra 2004 (**oznámenie MZV č. 694/2004 Z. z.**); v praxi sa postupuje už podľa Dublinu II. Okrem nesporných pozitív prináša tento právny akt pre Slovensko bezpochyby tiež istý sekundárny nárast migrantov. V zmysle Dublinu totiž členské krajiny Únie navracajú do SR žiadateľov o azyl, ktorí sa dokázateľne dostali na územie EÚ cez Slovensko, resp. ktorí požiadali o azyl v Slovenskej republike, ale následne z nej odišli. Obdobne môže SR vrátiť žiadateľov o azyl tým členom EÚ, cez teritórium ktorých k nám oni prišli. Avšak vzhľadom na fakt, že hranica SR s Ukrajinou je vlastne vonkajšou hranicou Spoločenstva a navyše dominujúci tok migrantov sa odohráva v smere od východu na západ, je logické, že prevažuje prvá alternatíva. Slovenská republika zabezpečuje realizáciu Dublinského dohovoru prostredníctvom Migračného úradu Ministerstva vnútra SR.<sup>100</sup>

Na efektívnu implementáciu Dublinského dohovoru slúži *identifikačný systém EURODAC*. Ide o centrálnu európsku databázu odtlačkov prstov žiadateľov o azyl a nelegálnych migrantov so sídlom v Luxemburgu, pričom každý štát EÚ má svoju národnú centrálu EURODAC. V SR sú na tento systém napojené niektoré pracoviská hraničnej a cudzineckej polície.<sup>101</sup> ÚHCP odoberá od 1. mája 2004 odtlačky prstov každému žiadateľovi o azyl, resp. nelegálnemu migrantovi nad 14 rokov v SR a zasiela ich do slovenskej centrály

---

<sup>100</sup> Ako konštatovali experti z holandského *Imigračného a naturalizačného úradu* po ukončení 16-mesačného twinningového projektu Phare na podporu uplatňovania Dublinského dohovoru, Slovensko sa z nových členských štátov Európskej únie najlepšie pripravilo na jeho realizáciu (Sme, 5. 11. 2004).

<sup>101</sup> K 31. máju 2005 bolo na území Slovenskej republiky v činnosti 36 staníc systému EURODAC – v 3 oddeleniach azylu, 2 útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov, vo vybraných oddeleniach hraničnej kontroly a cudzineckej polície Policajného zboru (interné informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ).

EURODAC (technickú stránku má na starosti Kriminalisticko-expertízny ústav PZ, koncovým užívateľom je Migračný úrad). Spracované údaje potom posielajú slovenské ústredie v digitálnej forme do Luxemburgu, kde sa údaje automaticky konfrontujú s ostatnými odtlačkami uloženými v databáze, čo umožňuje zistiť, či žiadateľ o azyl oň už nepožiadaval v druhom členskom štáte EÚ. Všeobecne krajina odosielajúca odtlačky do centrálnej EURODAC sa tak v priebehu pár sekúnd dozvie, či sa zhodujú s inými, uloženými v databáze. Ak áno, má právo vrátiť žiadateľa späť do tej krajiny Únie, do ktorej po prvý raz vkročil alebo v nej požiadal o azyl a tamojšie úrady sú potom zodpovedné za vydanie rozhodnutia. Ak nie, preberá zodpovednosť za daný prípad ona.

Už realita prvých mesiacov po spustení systému dokázala jeho opodstatnenie; za rok 2004 (od 1. 5.) bolo odhalených v iných krajinách EÚ 2104 osôb, ktoré na základe Dublinu prináležia do SR, z toho u 320 prípadov bol vykonaný fyzický transfer osôb na Slovensko. Naopak u 71 prípadov Slovenská republika požiadala o navrátenie druhej strane, z nich bolo akceptovaných 13 osôb a fyzicky bolo zo SR vydaných 8 osôb. Pokiaľ ide o r. 2005, k 23. júnu bolo z krajín EÚ podaných slovenskej strane 1028 žiadostí o spätné prijatie žiadateľa o azyl, z čoho sa do SR fyzicky vrátilo 168 osôb; Slovensko poslalo 108 dožiadaní a príslušnej druhej krajine sa podarilo odovzdať 4 osoby (interné informácie Migračného úradu). S flagrantným nepomerom v počte navrátených v neprospech SR bude potrebné v dôsledku vyššie spomenutých skutočností rátať i v budúcnosti.<sup>102</sup>

## 7.4. CUDZINECKÉ PRÁVO

### 7.4.1 ZÁKLADNÉ PRÁVNE NORMY

Najvýznamnejšími **právnymi aktmi EÚ na úseku cudzineckého práva** prijatými od r. 2000 sú o. i. Nariadenie Rady č. 2001/1091/ES o voľnom pohybe s vízami pre dlhodobý pobyt; Smernica Rady č. 2002/90/ES definujúca napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu; Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/946/SVV o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu; Nariadenie Rady č. 2002/1030/ES ustanovujúce jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín; Smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny; Smernica Rady č. 2003/109/ES o právnom postavení štátnych občanov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľ-

---

<sup>102</sup> Určité zaujímavé medzinárodné porovnanie možno nájsť v *Prvej výročnej správe o aktivitách centrálnej jednotky EURODAC* (Commission Staff Working Paper SEC(2004) 557 First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, 5. 5. 2004).

ne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov (meniaca a dopĺňajúca nariadenie č. 68/1612/EHS a rušiaca smernice č. 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS); Smernica Rady č. 2004/114/ES o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby a iné.<sup>103</sup> V tomto kontexte má svoju váhu tiež Odporúčanie PZ Rady Európy č. 1500 (2001) o účasti imigrantov a cudzincov na politickom živote v členských štátoch Rady Európy, Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. 15 (2000) o zabezpečení pobytu dlhodobých migrantov a č. 4 (2002) o právnom štatúte osôb vpustených do krajiny za účelom zjednotenia rodiny, ako aj Odporúčania CLRAE Rady Európy č. 76 (2000) o účasti cudzincov na miestnom verejnom živote, č. 115 (2002) o účasti cudzincov na miestnom verejnom živote: poradné orgány a č. 153 (2004) o pakte pre integráciu a účasť prisťahovalcov v európskych mestách a regiónoch.

Domáci legislatívny proces v oblasti cudzineckého práva prešiel tiež v uplynulých rokoch dynamickým vývojom. Vyššie uvedené právne normy EÚ boli (resp. do r. 2007 ešte niektoré z nich budú) transponované do právneho systému SR. Avšak najdôležitejším systémovým legislatívnym krokom bolo nesporne prijatie kvalitatívne nového **zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov**, ktorý nahradil predchádzajúcu, už zastaralú právnu úpravu.<sup>104</sup> Táto prestávala v praxi postačovať jednak kvôli citeľnému zvýšeniu počtu migrujúcich cudzincov na území Slovenska a nutnosti riešenia najakútnejších problémov s týmto faktom spojených, jednak z dôvodu potreby harmonizácie slovenského práva s právnymi predpismi špecifikujúcimi pobytový režim cudzincov v EÚ. Nový zákon nadobudol účinnosť 1. apríla 2002. Zákon definoval tri druhy pobytu cudzincov v SR – prechodný, trvalý a tolerovaný pobyt.<sup>105</sup> Ďalej tento zákon osobitne a nadštandardne reguloval pobyt občanov členských štátov Európskej únie na území SR; títo mali právo na prechodný pobyt na Slovensku len na báze registrácie. Zákomom č. 48/2002 Z. z. sa vytvorili tiež lepšie mechanizmy na redukovanie nelegálnej migrácie, efektívnejšiu kontrolu a evidenciu pobytu cudzincov v SR, zaistenie a vyhostovanie cudzincov neoprávnene sa v krajine nachádzajúcich, dôkladnejšie sa upravil

<sup>103</sup> Napr. *Charta základných práv Európskej únie* prijatá r. 2000, ktorá priznáva každému občanovi Únie právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov.

<sup>104</sup> Zákon č. 73/1995 Z. z. o pobyte cudzincov (substituujúci pôvodný federálny zákon č. 123/1992 Zb. o pobyte cudzincov na území ČSFR) v znení neskorších zmien a doplnkov vyhláškou MV SR č. 226/1996 Z. z., zákonom č. 70/1997 Z. z. a predovšetkým zákonom č. 69/2000 Z. z.

<sup>105</sup> Podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov sa prechodný pobyt môže udeliť cudzincom na dobu potrebnú na realizáciu jeho zámeru – t. j. pre podnikanie, zamestnanie, štúdium, činnosti podľa osobitných programov (napr. vedecká činnosť), alebo z dôvodu zlúčenia rodiny. Povolenie na trvalý pobyt môže cudzinec získať hlavne za účelom zlúčenia rodiny, príp. sekundárne i kvôli podnikaniu či zamestnaniu. Tolerovaný pobyt je novozavedený inštitút pobytu cudzinca v SR; udeľuje sa jedincom, ktorých nemožno administratívne vyhostiť, alebo u ktorých nie je možné vycestovanie (osoby bez štátnej príslušnosti, vo výkone väzby a pod.).



úsek poskytovania víz, presnejšie sa stanovili povinnosti cudzincov, charakterizovali ich priestupky a i.

Niektoré drobnejšie dodatky k zákonu č. 48/2002 Z. z. vzťahujúce sa najmä k výchove a vzdelávaniu detí cudzincov priniesla následne novela zákona o verejnej službe (ktorou sa o. i. doplnil aj Školský zákon) č. 408/2002 Z. z. a dodatky týkajúce sa administratívneho vyhostenia cudzinca zas zákon o azyle č. 480/2002 Z. z. Principiálnejšou novelizáciou zákona o pobyte cudzincov sa však stal **zákon č. 606/2003 Z. z.**, účinný od 1. januára 2004 (resp. niektoré ustanovenia až od 1. mája 2004). Týmto predpisom bola vykonaná implementácia celého radu právnych noriem EÚ vymedzujúcich voľný pohyb osôb, ktoré sú pre SR záväzné odo dňa jej vstupu do Únie. V rámci cudzineckého práva došlo ku kardinálnej zmene v tom, že novela rozdelila cudzincov do dvoch základných kategórií, a to na štátnych príslušníkov členských štátov Európskeho hospodárskeho priestoru (a ich rodinných príslušníkov) s právom na trvalý pobyt v Slovenskej republike a na ostatných cudzincov. Uvedená novela tiež rozšírila účely prechodného pobytu cudzincov na území SR (plnenie služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl) a precizovala niektoré aspekty nadväznosti zákona o pobyte cudzincov k zákonu o azyle, ako aj text niektorých ustanovení, ktorých aplikácia spôsobovala v praxi problémy.

Proces transpozície právnych aktov EÚ vo sfére cudzineckého práva však pokračuje ďalej aj po vstupe Slovenska do Únie. Opäť len menšie doplnky k zákonu o pobyte cudzincov obsahuje nedávna novela zákona o Policajnom zbore **č. 69/2005 Z. z.** – hlavne v ustanoveniach o povinnostiach dopravcu cudzincov a o stravovaní zaisteného cudzinca. Momentálne je ale pripravovaná **rozsiahla zásadná novela zákona o pobyte cudzincov** v SR, ktorá má inkorporovať ďalšie normy Únie do právneho poriadku krajiny; mala by nadobudnúť účinnosť 6. decembra 2005.<sup>106</sup> Cieľom navrhovanej novely je upraviť otázky vstupu a voľného pobytu občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, oslobodiť od vízovej povinnosti cudzincov, ktorí majú povolený dlhodobý pobyt v niektorom zo štátov Európskeho hospodárskeho priestoru, sprísniť podmienky, za ktorých možno osobám z týchto krajín odoprieť vstup do SR, rozšíriť okruh cudzincov, ktorým môže byť udelený prechodný pobyt za účelom zlúčenia rodiny, udeľovať povolenie na prechodný pobyt až na dva roky, vydávať prvé povolenie na trvalý pobyt až na päť rokov, zaviesť povinnosť leteckých dopravcov poskytovať policajnému útvaru na letisku údaje o osobách cestujúcich na medzinárodných letoch a i. Na rozdiel od v súčasnosti právoplatného právneho predpisu sa trvalý pobyt občana Európskej únie a jeho rodinného príslušníka navrhuje rozdeliť na dve časti – doba platnosti prvého povolenia na trvalý pobyt sa navrhuje na päť rokov a doba platnosti ďalšieho povolenia by bola časovo ne-

---

<sup>106</sup> Súčasťou predmetného návrhu novely zákona č. 48/2002 o pobyte cudzincov sú aj novely zákona č. 381/1997 Z. z. o cestovných dokladoch v znení neskorších predpisov a zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.



obmedzená. Rodinní príslušníci ani samotní občania Európskej únie sa ale nemsú stať záťažou pre systém sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky a cudzinci pri žiadostiach o vydanie víz či pobytových dokladov budú povinní sa podrobiť snímaniu biometrických údajov.<sup>107</sup>

#### 7.4.2 PRÁVA CUDZINCOV V KONTEXTE MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV A ÚSTAVY SR

Postavenie cudzích štátnych občanov na území Slovenskej republiky podmieňujú okrem právnych aktov EÚ do veľkej miery medzinárodné právne normy globálneho a celoeurópskeho rázu. Spomedzi nich je potrebné menovať tie najpodstatnejšie, ktorých signatárom sa stala aj SR. Predovšetkým je to Listina základných práv a slobôd, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach alebo Dohovor o právach dieťaťa – dokumenty schválené Organizáciou Spojených národov, či Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Európska sociálna charta, Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni – dohovory prijaté Radou Európy.

Konkrétne napr. **Listina základných práv a slobôd** (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.), vymedzujúca okrem iného fundamentálny rámec pre pohyb a pobyt cudzincov, explicitne v článkoch 14, 42 a 43 definuje, že cudzinca možno vyhostiť iba v prípadoch stanovených zákonom, cudzinci požívajú ľudské práva a základné slobody zaručené Listinou, ak nie sú priznané výslovne občanom krajiny a štát poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd a možno ho odoprieť len tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.

**Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach s Medzinárodným paktom o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (dohovor č. 120/1976 Zb.)<sup>108</sup> priznáva o. i. právo každému, kto sa právoplatne nachádza na území určitého štátu, slobodne si zvoliť miesto pobytu, ďalej kedykoľvek slobodne opustiť krajinu a tieto práva môžu byť obmedzené len vtedy, ak je to nevyhnutné pre ochranu národnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky, či práv a slobôd druhých (článok 12). Cudzinec nachádzajúci sa právoplatne na teritóriu zmluvného štátu môže byť z neho vyhostený len na základe rozhodnutia v súlade so zákonom a má mať možnosť predložiť námietky proti svojmu vyhosteniu, ako aj nechať svoj prípad preskúmať kompetentným orgánom alebo osobou (článok 13).

**Dohovor o právach dieťaťa** (oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb.) pojednáva o právach dieťaťa napr. v súvislosti s miestom jeho pobytu u oddelených

<sup>107</sup> Spracované a doplnené podľa [www.minv.sk](http://www.minv.sk), august 2005.

<sup>108</sup> Spolu s *Opčným protokolom* k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach (oznámenie FMZV č. 169/1991 Zb.) a *Druhým opčným protokolom* k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach (oznámenie MZV č. 327/1999 Z. z.).

rodičov, o voľnom vstupe do svojej vlastnej krajiny, práve kedykoľvek opustiť ktorúkoľvek krajinu a pod. Dôležitým ustanovením je tiež povinnosť štátu poskytnúť osobitnú ochranu i deťom utečencov a maloletým bez sprievodu.

**Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd** vrátane jeho dodatkových protokolov možno charakterizovať ako nadnárodný systém ochrany základných ľudských práv, ktorý sa vzťahuje na občianske, politické, sociálne a kultúrne práva jedincov. Dohovor o ľudských právach je prameňom práva SR a je pre ňu záväzný; Slovenská republika, resp. ČSFR k nemu pristúpila v r. 1992 (oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb.). Dohovor ustanovuje možnosť zákonného zatknutia či iného pozbavenia osobnej slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu do krajiny, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie, resp. vydanie. Dotknutá osoba však musí byť bez meškania oboznámená s dôvodmi svojho zatknutia i s každým obvinením proti nej v jazyku, ktorému rozumie, a zároveň má právo na súdne preskúmanie zákonnosti pozbavenia osobnej slobody (článok 5). Zmluvné strany môžu uvaliť obmedzenia na politickú činnosť cudzincov. Dodatkové protokoly k Dohovoru, najmä č. 4 a 7 akcentujú právo osoby slobodne sa pohybovať a zvoliť si miesto pobytu na území štátu, ak sa tam zdržiava právoplatne, ďalej slobodne opustiť ktorúkoľvek i svoju vlastnú krajinu (ale pripúšťajú obmedzenie výkonu týchto práv v záujme národnej alebo verejnej bezpečnosti, udržiavania verejného poriadku a pod.), zakazujú hromadné vyhostenie cudzincov, pričom osobu, ktorá má povolený pobyt na teritóriu niektorého štátu, možno vyhostiť iba na základe rozhodnutia prijatého v súlade so zákonom a tá musí mať možnosť vzniesť námietky proti svojmu vyhosteniu a dať preskúmať svoj prípad.

Pokiaľ ide o **Európsku sociálnu chartu** s jej Dodatkovým protokolom (oznámenie MZV č. 329/1998 Z. z. a č. 330/1998 Z. z.), SR síce priznáva osobám pochádzajúcim z jednej zo zmluvných strán právo na realizáciu zárobkovej činnosti na území ostatných zmluvných strán na základe rovnosti (článok 18), avšak nezaviazala sa k akceptácii článku 19. Uvedený článok je pritom dosť dôležitý – pojednáva o práve migrujúcich pracovníkov a ich rodín z ktorejkoľvek zmluvnej strany na ochranu a pomoc na území ostatných zmluvných strán. Táto ochrana je predmetná napr. v povinnosti hostiteľskej strany zaviesť opatrenia na zjednodušenie prijímania, cestovania a odchodu týchto pracovníkov a ich rodín, zaručiť im rovnaké zaobchádzanie ako vlastným štátnym príslušníkom pri odmeňovaní, pracovných podmienkach, ubytovaní či zdanení práce, uľahčiť zlučovanie migrujúcich pracovníkov s rodinou (ak majú povolenie usadiť sa na danom území), vypovedať ich len vtedy, keď ohrozia bezpečnosť štátu alebo porušia verejný poriadok, povoliť migrujúcim pracovníkom prevod remitencií domov v takom rozsahu, v akom si želajú a i.

V poslednom období schválila vláda SR svojím uznesením č. 621/2004 pristúpenie krajiny k **Dohovoru o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni** a 22. septembra 2004 s ním Národná rada SR vyslovila

súhlas. Tento dohovor dopĺňa už opísaný Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zaoberá sa zabezpečením slobody prejavu, zhromadovania a združovania cudzincov, resp. prístupu k informáciám o ich právach a povinnostiach. Upravuje tiež právo cudzincov volit a kandidovať vo voľbách na miestnej úrovni, cudzinec však musí ŗit v príslušnej krajine aspoň pt rokov pred uskutonenm volieb. Lokálna samospráva v sídlach, na teritóriu ktorých cudzinci ŗij, môže podľa dohovoru zriaďovať poradn orgány s cieľom lepšej integrácie cudzincov do ŗivota miestnej komunity.

Na národnej úrovni sú princípy pohybu a pobytu cudzincov v SR rámcovo vymedzen **stavou Slovenskej republiky**.<sup>109</sup> Základné zákon štátu meritórne vychádza z univerzálne platných dokumentov ako je Veobecn deklarácia ľudských práv, Listina základných práv a slobôd či Medzinrodn pakt o občianskych a politických právach. Ako bolo uveden už v kapitole 5, cudzinci na Slovensku majú v duchu ústavy v podstate tie isté ľudsk práva a slobody ako občania SR, ak tieto nie sú výslovne priznan iba občanom krajiny (lnok 52). Článok 23 Ústavy Slovenskej republiky sa všeobecne zaručuje sloboda pohybu a pobytu v krajine. Kad, kto sa oprvnen zdrŗiava na teritóriu SR, m právo ho slobodne opustiť; cudzinca možno vyhostiť iba v prípadoch určených zákonom. Zároveň Slovensk republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovanm za uplatňovanie politických práv a slobôd (lnok 53). Článok 30 zas umožňuje vykonávať aktívne a pasívne volebn právo cudzincom pobvajcim v krajine, hoci len osobám s povolenm na trval pobyt a len pre voľby do orgánov samosprávy obi a vich ŗzemnch celkov.<sup>110</sup> Cudzinci v Slovenskej republike sú subjektom niektorých dílčích obmedzen vyplývajúcich zo spôsobu ich vstupu a pobytu na ŗzem SR, ako aj z medzinárodných zmlúv – u cudzincov s povolenm na pobyt môžu byť ich niektor hospodárske a sociálne práva limitované zákonom (lnok 35). Napokon je potrebn podotknúť, ŗe podľa článku 154c Ústavy SR medzinrodn zmluva o ľudských právach a základných slobodách ratifikované Slovenskou republikou sú sastou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú vi rozsah ústavných práv a slobôd, čo môže byť z praktického hľadiska pre cudzincov dosť zvan ustanovenie.

<sup>109</sup> Ústavn zákon č. 460/1992 Zb., v ŗplnom znení zákonom č. 135/2001 Z. z. a v znení neskorých predpisov.

<sup>110</sup> Do Národnej rady SR môžu prsthovaľci volit a byť volen až po zskan štátneho občianstva SR (f. aj zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky). Obdobne cudzí štátni príslušníci na Slovensku nemajú právo byť členmi politickej strany alebo politického hnutia (zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach). Na druhej strane, podľa zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu, občania členských štátov Európskej ŗnie, ktor majú na ŗzem Slovenskej republiky povolen trval pobyt, majú právo volit i kandidovať do tejto inštitúcie.

## 7.5. PRÁVNE NORMY VIAŽUCE SA K ĎALŠÍM KATEGÓRIÁM MIGRANTOV

Na záver tejto kapitoly je možné ešte prezentovať krátky prehľad elementárnych právnych aktov – platných aj pripravovaných – v Slovenskej republike, ktoré neboli charakterizované vyššie a ktoré sa vzťahujú k ďalším kategóriám zahraničných migrantov. Predovšetkým ide o predpisy riešiace získavanie občianstva SR a práva tzv. zahraničných Slovákov.

### 7.5.1 ŠTÁTNE OBČIANSTVO SR

Podmienky upravujúce nadobúdanie štátneho občianstva SR sú v súčasnosti predmetom **zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky** v znení ďalších zmien a doplnkov.<sup>111</sup> Podľa tohto zákona občianstvo SR môže byť primárne udelené osobe, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a ktorá má nepretržitý trvalý pobyt na území SR aspoň 5 rokov, ovláda slovenský jazyk a nebola za uplynulých 5 rokov právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin. Bez ohľadu na splnenie uvedených požiadaviek možno štátne občianstvo Slovenskej republiky udeliť žiadateľovi, ktorý uzavrel manželstvo so štátnym občanom SR, alebo z dôvodov hodných osobitného zreteľa (najmä ak ide o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku na poli ekonomickom, vedeckom, kultúrnom či technickom), alebo osobe s priznaným postavením zahraničného Slováka. Občianstvo SR možno nadobudnúť tiež voľbou (relevantné len pre bývalých občanov ČSFR), narodením a osvojením; detaily špecifikuje tento zákon. Analogicky zákon č. 40/1993 Z. z. definuje podmienky, za ktorých môže občan SR stratiť štátne občianstvo.

Administratívno-technickú agendu okolo udeľovania štátneho občianstva SR má v kompetencii Odbor všeobecnej vnútornej správy príslušného krajského úradu, oddelenie štátneho občianstva a matrík. O samotnom udelení štátneho občianstva SR však rozhoduje Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, Odbor štátneho občianstva a matrík.

V tomto kontexte je nutné upozorniť na *Európsky dohovor o občianstve*, ktorý vstúpil do platnosti v SR v r. 2000 (**oznámenie MZV č. 418/2000 Z. z.**). Dohovor stanovuje pravidlá riešiace občianstvo fyzických osôb (nadobudnutie, stratu, obnovenie štátneho občianstva), viacnásobné občianstvo a vojenské záväzky v takomto prípade.

Keďže doterajšia prax ukázala niektoré problémy v aplikácii zákona o štátnom občianstve SR a výraznú potrebu jeho aktualizácie a podrobnejšej úpravy, Národná rada SR prijala 20. mája 2005 jeho novelu – **zákon č. 265/2005 Z. z.** s účin-

<sup>111</sup> Menej podstatné doplnky možno nájsť v zákonoch č. 70/1997 Z. z., č. 515/2003 Z. z. a č. 36/2005 Z. z.

nosťou od 1. septembra 2005 (a úplné znenie zákonom č. 419/2005 Z. z.). Táto novela sprísňuje procedúru nadobúdania občianstva SR v tom zmysle, že proti žiadateľovi nemôže byť vedené trestné stíhanie, vydávacie konanie, konanie o administratívnom vyhostení, o odňatí azylu, o európskom zatýkacom rozkaze či súdom uložený trest vyhostenia. Osoby s postavením zahraničného Slováka budú môcť získať slovenské štátne občianstvo pod podmienkou, že mali na Slovensku najmenej dvojročný nepretržitý pobyt. Cudzí štátni príslušníci, ktorí uzavrujú manželstvo s občanom SR, budú môcť o slovenské občianstvo požiadať až po troch rokoch manželského spolunažívania na území Slovenskej republiky. Na druhej strane niektoré skupiny osôb získajú štátne občianstvo SR ľahšie.<sup>112</sup> Slovenské štátne občianstvo sa de facto nadobúda prevzatím listiny o jeho udelení, ktorá sa odovzdá žiadateľovi až po zložení sľubu štátneho občana SR. Občianstvo SR nevznikne, ak sa dodatočne preukáže, že bolo udelené na základe falošných dokladov, alebo sa vydanie listiny dosiahlo pomocou trestného činu. Novým je aj skutočnosť, že Ministerstvo vnútra SR musí rozhodnúť o žiadosti najneskôr do 1 roka od začatia konania.

Špecifickými prípadmi osôb bez štátnej príslušnosti sa zaoberá *Dohovor OSN o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti* s jeho Dodatkom, ktorý sankcionovala aj Slovenská republika (**oznámenie MZV č. 206/2001 Z. z.**). Podľa neho každá osoba bez štátnej príslušnosti má nielen prirodzené povinnosti voči krajine, kde sa zákonne zdržuje, ale záväzky má tiež daná krajina voči tejto osobe. Medzi ne patrí napr. zákaz jej diskriminácie, vystavenie cestovných dokladov, zabezpečenie právneho postavenia, určitej úrovne sociálnej starostlivosti, povolenie zárobkovej činnosti a i.

Snaha znížiť neželaný počet osôb bez štátnej príslušnosti mala za následok podpísanie *Dohovoru OSN o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti* s vymedzením mechanizmov, ako k tomu prispieť. Dohovor definuje pre zmluvné strany predpoklady, za ktorých možno štátne občianstvo udeliť, stratiť ho alebo odňať, získať občianstvo druhého štátu a mnohé iné. V Slovenskej republike sa stal dohovor platným v r. 2000 (**oznámenie MZV č. 192/2001 Z. z.**).

## 7.5.2 ZAHRANIČNÍ SLOVÁCI

Osobitnú pozíciu medzi zahraničnými migrantmi v rámci SR zaujímajú osoby s priznaným postavením zahraničného Slováka. Práva a povinnosti tejto kategórie vo vzťahu k Slovenskej republike upravuje **zákon č. 70/1997 Z. z. o za-**

<sup>112</sup> Napr. osoba, ktorá má na Slovensku trvalý pobyt najmenej tri roky pred dosiahnutím 18. roku veku; dieťa rodiča, ktorý nadobúda alebo nadobudol slovenské štátne občianstvo; osoba pobývajúca na Slovensku najmenej desať rokov a v čase podania žiadosti jej bol udelený trvalý pobyt; osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá má trvalý pobyt na Slovensku najmenej tri roky, ako aj osoba, ktorej bol udelený azyl.

**hraničných Slovákoch.**<sup>113</sup> Na základe tohto zákona je možné štatút zahraničného Slováka priznať osobe, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, má slovenskú národnosť alebo slovenský etnický pôvod, ako aj slovenské kultúrno-jazykové povedomie.<sup>114</sup> Žiadateľ o priznanie postavenia zahraničného Slováka podáva písomnú žiadosť na Ministerstve zahraničných vecí SR či v zahraničí na zastupiteľskom úrade SR spolu s požadovanými sprievodnými dokumentmi. O žiadosti rozhodne ministerstvo do 60 dní odo dňa jej prijatia; ak jej vyhovie, vydá žiadateľovi preukaz zahraničného Slováka. Aké výhody poskytuje štatút zahraničného Slováka jeho držiteľovi? Pri vstupe na Slovensko sa od zahraničného Slováka nevyžaduje vízum, ak to umožňujú dvojstranné medzištátne zmluvy. Zahraničný Slovak je oprávnený zdržiavať sa dlhodobo na území Slovenskej republiky za podmienok stanovených osobitným predpisom; obvykle sa mu v minulosti udeľoval dlhodobý povolený pobyt, v súčasnosti už povolenie na pobyt nepotrebuje. Počas pobytu v SR sa od zahraničného Slováka nevyžaduje povolenie na zamestnanie, na účely prevádzkovania živnosti sa zrovnoprávňuje s cudzincami s povoleným prechodným alebo trvalým pobytom v SR, môže študovať na ktorejkoľvek škole, v oblasti zabezpečenia fundamentálnych životných potrieb a pomoci v hmotnej núdzi má rovnaké postavenie ako občan SR, ľahšie získava slovenské štátne občianstvo a i.

Čiastočná zastaranosť uvedeného zákona, poznatky z jeho aplikácie v praxi, podnety z rezortov, Generálneho sekretariátu pre zahraničných Slovákov a krajských organizácií i zmeny vyplývajúce z členstva Slovenskej republiky v EÚ vyústili do uznesenia vlády SR č. 403/2005 s návrhom **nového zákona o Slovákoch žijúcich v zahraničí**. Jeho hlavným cieľom je zaistiť podporu národného povedomia a kultúrnej identity Slovákov žijúcich v zahraničí, ich inštitúcií a vzťahov s materskou krajinou. Koordinovanú štátnu politiku starostlivosti a podpory krajanov bude uskutočňovať novozriadený *Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí* (rozpočtovo napojený na Úrad vlády SR), pod ktorý prejde aj Dom zahraničných Slovákov a Generálny sekretariát pre zahraničných Slovákov.<sup>115</sup> Postavenie Slováka v zahraničí sa nebude viazať na vydanie krajských preukazov, ktorých platnosť zanikne 1. augusta 2007. Namiesto nich krajanovia dostanú osvedčenie, ktorým si budú môcť uplatňovať výhody či práva zahrnuté v iných zákonoch. Na rozdiel od terajšej právnej úpravy Slovákom v zahraničí bude každá osoba, ktorá nemá trvalý pobyt na území SR a je buď štátnym občanom SR, alebo má slovenskú národnosť a uchováva si národné povedomie. Nový zákon bol schválený parlamentom 23. septembra 2005 s účinnosťou od 1. januára 2006.

<sup>113</sup> V znení jeho novely č. 403/2002 Z. z. a zmien a doplnkov zákonmi č. 48/2002 Z. z., č. 106/2002 Z. z. a č. 5/2004 Z. z.

<sup>114</sup> Pod slovenským etnickým pôvodom sa rozumie slovenská národnosť do tretieho pokolenia, pod slovenským kultúrno-jazykovým povedomím aspoň pasívna znalosť slovenského jazyka spolu so základnou orientáciou v slovenských kultúrnych reáliách.

<sup>115</sup> Vytvorenie centralizovaného Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí presadzovali od začiatku najmä krajské organizácie.

## 7.6 NÁČRT VYBRANÝCH ĎALŠÍCH PRÁVNÝCH PREDPISOV RELEVANTNÝCH PRE MIGRANTOV V SR

Limitovaný rozsah tejto publikácie nám nedovoľuje zaoberať sa detailnejšie ďalšími platnými vnútroštátnymi právnymi normami a ich dopadom na život cudzincov rôznych kategórií na Slovensku. Preto nasledujúce riadky majú slúžiť čitateľovi len ako stručný prehľad niekoľkých vybraných zákonov pre hlbšie štúdium tých tém, ktoré by ho eventuálne zaujímali. Právne akty charakterizované v predchádzajúcich pasážach textu tu už nebudú opakovane menované.

Do ďalšej pozornosti možno odporučiť predovšetkým právne predpisy SR vzťahujúce sa o. i. k práci prisťahovalcov na jej teritóriu – podmienky zamestnávania cudzincov, resp. osôb bez štátnej príslušnosti rieši napr. Zákonník práce č. 311/2001 Z. z. (v úplnom znení zákonom č. 433/2003 Z. z. a v znení ďalších zmien a doplnkov), zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení ďalších zmien a doplnkov a i. Podnikanie cudzích štátnych príslušníkov na území SR definuje napr. zákon č. 455/1991 Zb. (Živnostenský zákon) republikovaný zákonom č. 106/2002 Z. z. a v znení neskorších zmien a doplnkov, ako aj zákon č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v znení ďalších zmien a doplnkov.

Sociálne záležitosti týkajúce sa cudzincov v SR spadajú okrem iného pod zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v úplnom znení zákonom č. 121/2005 Z. z.), zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení ďalších zmien a doplnkov, zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci (republikovaný zákonom č. 88/2001 Z. z. a v znení neskorších zmien a doplnkov). Poskytovanie zdravotníckej starostlivosti cudzím štátnym občanom upravuje zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení ďalších zmien a doplnkov. Sféru vzdelávania v tomto kontexte reprezentuje zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (Školský zákon) v znení ďalších zmien a doplnkov a zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších zmien a doplnkov.

Z ďalších právnych aktov Slovenskej republiky je potrebné ešte spomenúť zákon č. 202/1995 Z. z. (Devízový zákon) v úplnom znení zákonom č. 312/2004 Z. z. a v znení neskorších zmien a doplnkov vymedzujúci o. i. podmienky nadobúdania nehnuteľností cudzincami. Ostatné slovenské právne normy v súvislosti s cudzími štátnymi príslušníkmi sú v podstate už špecifickejšej povahy, hoci v mnohých prípadoch nemusia byť pre konkrétneho jednotlivca menej významné.





## 8. INŠTITUCIONÁLNE POZADIE STAROSTLIVOSTI O MIGRANTOV

Nasledujúca kapitola predstavuje čitateľovi rad fundamentálnych aktérov pôsobiacich v súčasnosti v Slovenskej republike vo sfére zahraničnej migrácie. Jednotlivé organizácie a inštitúcie, ktoré prichádzajú v akejkoľvek forme do kontaktu s rôznymi kategóriami migrantov žijúcimi na území SR, sú charakterizované nižšie z hľadiska ich kompetencií, funkcií, organizačného prepojenia, postavenia v spoločnosti a ich kľúčových aktivít. V princípe môžu byť všetky inštitúcie zaoberajúce sa migrantmi diferencované na štátne, medzinárodné, mimovládne organizácie a združenia migrantov.

### 8.1 ŠTÁTNA SPRÁVA

#### 8.1.1 MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

##### **Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru**

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ÚHCP P-PZ) je organizáciou Ministerstva vnútra SR v právomoci Prezídia Policajného zboru. Bol zriadený z odboru hraničnej a cudzineckej polície 1. mája 2000 s cieľom zvýšiť kvalitu služby hraničnej a cudzineckej polície. Úrad je riadiacim a výkonným útvarom PZ pri plnení úloh výkonu štátnej správy na úseku ochrany štátnej hranice, cudzineckej problematiky a pasovej agendy. Hraničná a cudzinecká polícia v SR tak priamo zodpovedá o. i. za boj proti nelegálnej migrácii v krajine, ako aj za vstup cudzincov do nej, povoľovanie a kontrolu ich pobytu a jeho eventuálne zrušenie.

Medzi hlavné úlohy Úradu hraničnej a cudzineckej polície v súvislosti s pohybom migrantov a pobytom cudzincov na teritóriu Slovenskej republiky patrí:

- zabezpečenie ochrany štátnej hranice SR, podieľanie sa na otváraní, uzatváraní a zmenách hraničných priechodov na štátnej hranici a účasť na medzinárodných rokovaníach o týchto otázkach;
- plnenie úlohy centrálného vízového orgánu, udeľovanie a kontrola povolení na pobyt cudzincov;
- realizácia operatívno-pátracej činnosti so zameraním na predchádzanie a odhaľovanie organizovanej, opakovanej a závažnej trestnej činnosti pri prekračovaní štátnej hranice a počas nelegálneho pobytu na území SR, boj proti falšovaniu a pozmeňovaniu cestovných dokladov, víz a povolení na pobyt;
- vedenie centrálnej evidencie cudzineckej agendy a tvorba štatistických prehľadov;
- koordinácia postupu pri umiestňovaní zaistených nelegálnych migrantov a rozhodovanie o ich umiestnení v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov;

– zabezpečovanie a usmerňovanie činností spojených s výkonom readmisie osôb, policajných prevozov, vyhostovania cudzincov, zabezpečovanie vydávania náhradných cestovných dokladov, leteniek a cestovných lístkov pre zaistených cudzincov na účely vyhostenia.<sup>116</sup>

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru odborne riadi, usmerňuje a kontroluje činnosť Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii, 8 odborov hraničnej a cudzineckej polície (Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Banská Bystrica, Žilina, Prešov a Košice), odboru hraničnej polície Sobrance, útvarov policajného zaistenia pre cudzincov v Medvedove a Sečovciach. Oddelenie systémov a informácií ÚHCP produkuje štatistické dáta o legálnej migrácii, nelegálnej migrácii, fenoméne prevádzačstva, cestovnom ruchu a pohraničnom styku, cudzineckom režime, nezákonných pobytoch, vízovej agende, plnení readmisných dohôd a pod. a pripravuje na informácie bohaté štatistické ročenky o činnosti ÚHCP. Úrad má pomerne intenzívnu spoluprácu s partnerskými organizáciami v zahraničí najmä v oblasti ochrany štátnej hranice a boja proti nelegálnej migrácii.

V poslednej dobe prešiel Úrad hraničnej a cudzineckej polície významnými organizačnými zmenami na základe *Harmonogramu postupného prispôsobenia organizačnej štruktúry Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru požiadavkám a obsahu Schengenského acquis* (cf. ÚHCP P-PZ, 2005). Dňom 1. januára 2004 bol zriadený úplne nový odbor hraničnej polície v Sobranciach koordinujúci úlohy na celej ukrajinsko-slovenskej hranici, čím sa podporila a skvalitnila činnosť oddelení hraničnej kontroly rozmiestnených na štátnej hranici SR s Ukrajinou. Na celom úseku štátnej hranice Slovenska sa tak v pôsobnosti hraničnej a cudzineckej polície nachádzalo 68 oddelení hraničnej kontroly. K 1. októbru 2004 bolo na zefektívnenie činnosti služby cudzineckej polície vytvorených 19 oddelení cudzineckej polície (s 58 vysunutými pracovníkmi pasovej služby), ako aj 3 oddelenia azylu Policajného zboru umiestnené pri záchytných táboroch pre žiadateľov o udelenie azylu v Adamove, Opatovskej Novej Vsi a Vlachochoch. Inou dôležitou reformou v organizácii ÚHCP bola redukcia 8 vyššie uvedených odborov hraničnej a cudzineckej polície na 4 riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície (Bratislava, Nitra, Banská Bystrica, Prešov) od 1. apríla 2005. Ďalšie organizačné zmeny sa majú uskutočniť v druhom polroku 2005 (interné informácie ÚHCP).

### **Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii ÚHCP P-PZ**

Na potláčanie nelegálnej migrácie sa v SR primárne špecializuje Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii ÚHCP zriadená 1. apríla 2002. Predstavuje výkonné, analytické, organizačné, koordinačné aj koncepčné pracovisko ÚHCP v oblasti boja proti nelegálnej migrácii, prevádzačstvu a inej cezhraničnej trestnej činnosti. Národná jednotka operatívnym spôsobom

<sup>116</sup> Spracované podľa [www.minv.sk/uhcp/new/ulohy.htm](http://www.minv.sk/uhcp/new/ulohy.htm) a [www.minv.sk/ppz/ostr08.htm](http://www.minv.sk/ppz/ostr08.htm), apríl 2005.

predchádza, odhaľuje, dokumentuje a postihuje trestnú činnosť spojenú s nelegálnou migráciou na celom území Slovenskej republiky až po medzinárodne organizovanú nelegálnu migráciu (MV SR, 2004). Spolupracuje a podieľa sa na výmene informácií s operatívnymi orgánmi služby kriminálnej polície, ďalšími útvarmi Policajného zboru a inými mimozoznamnými bezpečnostnými službami, napr. Slovenskou informačnou službou, Vojenským obranným spravodajstvom, operatívnymi orgánmi Colného riaditeľstva SR a príslušnými inštitúciami susedných štátov. Aktivity Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii sú čoraz účinnejšie, v dôsledku čoho v ostatnom období v SR stúpal počet obvinených prevádzачov a s nimi zadržaných migrantov (cf. Divinský, 2005a).

### **Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov a Sečovce**

Pre zadržaných nelegálnych migrantov, ktorí nepožiadajú v SR o azyl, sú určené útvary policajného zaistenia pre cudzincov MV SR. Migranti, ktorí neoprávnene vstúpili na teritórium SR, alebo sa na ňom neoprávnene zdržiavali a nemanifestujú úmysel požiadať v krajine o azyl, sú zaistení podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení ďalších doplnkov a úprav a následne eskortovaní do jedného z týchto detenčných zariadení, kde prebieha procedúra ich vyhostenia (UNHCR et al., 2004). Pobytový režim v týchto zariadeniach sa vo viacerých aspektoch odlišuje od utečeneckých táborov spadajúcich do kompetencie Migračného úradu MV SR; je oveľa prísnejší, sloboda pohybu a iné práva sú tu značne limitované, pretože zariadenia majú slúžiť hlavne na zamedzenie nekontrolovaného pohybu zadržaných, hoci nemajú sankčný, ale iba zabezpečovací ráz.

V Slovenskej republike sú v súčasnosti v prevádzke dva útvary policajného zaistenia pre cudzincov, ktorí majú byť z územia SR vyhostení, a to v Medveďove a Sečovciach (mapa 4). Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov bol zriadený r. 1997 a v plnej prevádzke je od r. 1998. Kapacita zariadenia počiatkom r. 2005 bola 152 osôb – 112 mužov a 40 žien, maloletí sem nie sú umiestňovaní. V r. 2004 sa v ňom vystriedalo 627 nelegálnych migrantov.<sup>117</sup>

Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce bol otvorený v r. 1999. Jeho kapacita je po druhej etape rekonštrukčných prác 146 osôb (jar 2005) a je určený i pre matky s deťmi. V r. 2004 bolo do tohto útvaru umiestnených 921 nelegálnych migrantov.<sup>118</sup> V oboch útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov je zabezpečená elementárna zdravotná a sociálna starostlivosť či pasívne kultúrne vyžitie, absentuje však systematickejšie psychologické a právne poradenstvo i voľnočasové aktivity napriek participácii mimovládnych organizácií na tomto poli (interné informácie Slovenského helsinského výboru a Spoločnosti ľudí dobrej vôle).

<sup>117</sup> Interné informácie z Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov.

<sup>118</sup> Interné informácie z Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce.

## Migračný úrad Ministerstva vnútra SR

Inštitúciou zodpovednou za zabezpečovanie komplexnej starostlivosti o žiadateľov o azyl i samotných azylantov je v Slovenskej republike Migračný úrad Ministerstva vnútra SR (MÚ MV SR). Bol založený v r. 1993 ako nástupca *Sekretariátu splnomocnenca vlády SR pre otázky utečencov*. V súhrne úrad predovšetkým rozhoduje o udelení azylu, zaisťuje integráciu azylantov do spoločnosti, poskytuje pomoc uvedeným kategóriám osôb – pokiaľ ide o ubytovanie, zamestnanie, jazykovú prípravu, vzdelávanie, sociálne a zdravotné zabezpečenie, ďalej spolupracuje pri plnení úloh v danej oblasti s Úradom Vysokeho komisára OSN pre utečencov či mimovládny organizáciami a pripravuje koncepcie k migračnej politike štátu (MÚ MV SR, 2004). Migračný úrad ďalej publikuje pravidelné referenčné štatistické prehľady týkajúce sa azylovej problematiky na Slovensku.

Žiadatelia o azyl v SR sú počas azylovej procedúry umiestnení do zariadení Migračného úradu – utečeneckých táborov. V súčasnej dobe (jar 2005) sa ich nachádza na teritóriu Slovenska šesť. Záchytné utečenecké tábory sú v Adamove–Gbeloch, Rohovciach, Opatovskej Novej Vsi a Vlachoch, zariadenia v Brezovej pod Bradlom a Gabčíkove majú pobytový charakter.<sup>119</sup> Pre osoby s udeleným azylom je určené tzv. integračné stredisko vo Zvolene. Tábor v Opatovskej Novej Vsi bol otvorený na jar 2003, zariadenie vo Vlachoch 1. mája 2004. V polovici r. 2006 sa plánuje otvorenie ďalšieho záchytného utečeneckého tábora v Humennom (mapa 4). Týmto krokom reaguje Ministerstvo vnútra SR o. i. na početné kritiky ešte nedávnej praxe pri zriaďovaní utečeneckých táborov výlučne na území západného Slovenska v blízkosti hranice, odkiaľ je po úteku možnosť rýchleho presunu do Rakúska alebo ČR. Po dobudovaní tábora v Humennom nebudú musieť byť navyše početní žiadatelia o azyl (väčšinou pôvodne zadržaní nelegálni migranti, ktorí prišli z Ukrajiny) prevážaní z východu krajiny na západ a v prípade neudelenia azylu tak budú čo najskôr transportovaní do štátu, z ktorého prišli (cf. Divinský, 2005a).

Obce, v katastroch ktorých sa nachádzajú tábory pre utečencov, boli r. 2004 podľa zákona finančne zvýhodnené určitou kompenzáciou (cca 1500 Sk za každé lôžko na rok). Zo zdrojov Migračného úradu boli na tento účel vyčlenené 3 mil. Sk. Paradoxná však bola skutočnosť, že nie každá obec si tieto prostriedky nárokovala, čím pochopiteľne oslabovala svoje príjmy (interné informácie Migračného úradu).

Migračný úrad je rozpočtovou organizáciou Ministerstva vnútra SR. Jeho rozpočet je ale v súvislosti s prudkým rastom žiadateľov o azyl v posledných ro-

---

<sup>119</sup> *Záchytný utečenecký tábor* je definovaný ako zariadenie, do ktorého sú žiadatelia o azyl umiestnení bezprostredne po vyhlásení, že žiadajú o azyl, a v priebehu zdravotných vyšetrení. Po ich skončení sú žiadatelia o azyl ubytovaní v *pobytovom utečeneckom tábore* až do skončenia azylovej procedúry. Tu im je poskytovaná o. i. nevyhnutná zdravotná starostlivosť, sociálno-právne poradenstvo a iné služby, výuka základov slovenčiny a možnosť absolvovania rekvalifikačných kurzov (MÚ MV SR, 2004).

koch viac než nedostatočný. Je síce pravda, že sa v rokoch 1994 – 2002 pohyboval na úrovni cca 50 až 100 mil. Sk, r. 2003 dosiahol 131 mil., r. 2004 203 mil. a v r. 2005 by mal činiť 334 mil. Sk (ibidem; Trend, 20. 2. 2003), čo je však neuspokojivý rast, ak si uvedomíme, že počet žiadateľov o azyl sa v období 1994 – 2004 zvýšil 81-krát a narástla aj iná agenda. Ďalším kardinálnym problémom je nízky počet zamestnancov Migračného úradu; koncom r. 2004 v ňom pracovalo 172 osôb, hoci objektívna potreba bola 211 osôb. Vo svetle týchto faktov sa Migračný úrad javí sčasti finančne i personálne prehliadaný. Požiadavku posilniť celkové administratívne a technické kapacity úradu vrátane adekvátneho odmeňovania zamestnancov akcentuje tiež *Záverečná správa – vyhodnotenie azylového systému v Slovenskej republike* (UNHCR et al., 2004).

Migračný úrad tiež prechádza organizačnými zmenami. Začiatkom mája 2004 bolo uvedené do činnosti Dublinské stredisko – nový organizačný celok úradu, ktorého úlohou je zabezpečovať realizáciu Nariadenia Rady č. 2003/343/ES ustanovujúceho kritéria a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev. V rámci priorít na r. 2005 má úrad v azylových zariadeniach prijať technické, organizačné a personálne opatrenia v prospech zvýšenia ochrany hlavne tzv. zraniteľných skupín žiadateľov (osamelé ženy a dievčatá, matky s deťmi, maloletí bez sprievodu, telesne a duševne hendikepované osoby). Ide napr. o zriadenie zón chráneného bývania a režimové užívanie spoločných priestorov. Ďalej má MÚ MV SR postupne zaviesť 24 – hodinový riadený dohľad sociálnych pracovníkov nad žiadateľmi o azyl. Pri prevencii trestnej činnosti chce Migračný úrad využiť všetky možnosti integrácie azylantov do života spoločnosti – najmä užšiu spoluprácu s úradmi práce a miestnymi úradmi pri vyhľadávaní pracovných miest a primeraného ubytovania pre túto skupinu migrantov.<sup>120</sup> V r. 2006 sa plánuje zahájenie prevádzky ďalšieho azylového zariadenia v Humennom, tiež vybudovanie a sprevádzkovanie tranzitných priestorov medzinárodných letísk (Bratislava, Košice). Okrem toho bude nutné transponovať do azylového zákona ďalšie európske smernice, ktoré nebudú môcť byť v praxi realizované bez posilnenia administratívno-technických kapacít úradu (MÚ MV SR, 2005).

### **8.1.2 MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Do imigračnej a cudzineckej problematiky v krajine čoraz výraznejšie vstupuje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Ministerstvo (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny) v prvom rade stanovuje kritériá vstupu jednotlivých ka-

---

<sup>120</sup> *Správa o plnení úloh vyplývajúcich zo Stratégie prevencie kriminality v Slovenskej republike (aktualizácia na roky 2003 – 2006) v roku 2004 a prioritách prevencie na rok 2005*, www.minv.sk/pk/, apríl 2005.

tegórií cudzích štátnych príslušníkov na slovenský pracovný trh, rozhoduje o podmienkach pri povolovaní ich zamestnania, zodpovedá za právnu úpravu zamestnávania cudzincov a udeľuje individuálne povolenia na zamestnanie. Popritom participuje na boji proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov.

Ministerstvo je ďalej v súvislosti s implementáciou štrukturálnych fondov EÚ zodpovedné za riadenie *Európskeho sociálneho fondu*, ktorý je o. i. určený na začlenenie sociálne znevýhodnených skupín obyvateľov – vrátane migrantov (azylantov, cudzincov a i.) – do pracovného života. Fond tak podporuje tvorbu projektov zameraných aj na zamedzenie sociálneho vylúčenia migrantov a na ich zapojenie do pracovného procesu, a to obzvlášť prostredníctvom *Sektorového operačného programu Ľudské zdroje* (Priorita 2 – Posilnenie sociálnej inklúzie a rovnosti príležitostí na trhu práce), ako aj *Iniciatívy Spoločenstva EQUAL* (Téma 1.2 – Boj proti rasizmu a xenofóbii vo vzťahu k trhu práce, ale predovšetkým Téma 5 – Žiadatelia o azyl).<sup>121</sup>

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny) SR sa zaoberá aj praktickou sociálnou starostlivosťou o cudzincov, azylantov, odídencov, zahraničných Slovákov atď. Tí z nich, ktorí sa nachádzajú v zložitej sociálnej situácii alebo sú nezamestnaní, môžu požiadať odbor sociálnych vecí o priznanie dávky sociálnej pomoci. Tieto dávky sú im priznávané rovnako ako občanom SR na základe platných právnych predpisov. Ministerstvo okrem toho oprávneným kategóriám migrantov napomáha pri sprostredkovaní zamestnania v SR.

Na ministerstvo prechádza od r. 2004 postupne aj starostlivosť o maloletých migrantov (deti) bez sprievodu, zadržaných na území Slovenska, v zmysle transformácie výkonu ústavnej výchovy v detských domovoch a vzniku zariadení pre špecifické skupiny detí odkázaných na pomoc štátu a v rámci domácich i medzinárodno-právnych záväzkov SR.<sup>122</sup>

Ďalšia dimenzia aktivít Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR spočíva vo výskume fenoménu migrácie a formulovaní koncepčných materiálov týkajúcich sa aj migrantov v širšom meradle. Ministerstvo je napr. autorom *Národného akčného plánu sociálnej inklúzie a Národného akčného plánu zamestnanosti* (MPSVaR, 2004a; resp. MPSVaR, 2004b), v ktorých je inkorporovaná i cieľová skupina migrantov (imigranti, azylanti, deti bez sprievodu) ako kategória spoločensky a pracovne veľmi zraniteľných osôb, ktorá si preto vyžaduje osobitnú ochranu a opatrenia. Zároveň sa v *Stredisku pre štúdium práce a rodiny* na ministerstve v súčasnosti rozbieha intenzívny výskum otázok imigrácie na Slovensku.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Migrujúci občania sú jednou z cieľových skupín aj *Fondu sociálneho rozvoja*, organizácie zriadenej ministerstvom na finančnú podporu projektov orientovaných na zvýšenie zamestnanosti a začlenenie slabých či sociálne vylúčených skupín populácie do spoločnosti. Činnosť tohto fondu je taktiež financovaná z Európskeho sociálneho fondu ([www.fsr.sk](http://www.fsr.sk)).

<sup>122</sup> Pozri napr. článok 22 Dohovoru OSN o právach dieťaťa, zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálno-právnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a i.

<sup>123</sup> Viď bližšie [www.sspr.gov.sk](http://www.sspr.gov.sk)

### 8.1.3 ĎALŠIE CENTRÁLNE ORGÁNY A INÉ INŠTITÚCIE

#### **Ministerstvo školstva Slovenskej republiky**

Ministerstvo školstva SR riadi sieť základných a stredných škôl, ktoré navštevujú aj deti cudzincov žijúcich na Slovensku. Ministerstvo pre nich zabezpečuje vzdelávanie v súlade s medzinárodnými normami<sup>124</sup>, *Koncepciou vzdelávania detí migrujúcich rodičov* (schválenou ministerstvom v r. 2001) či *Projektom vzdelávania detí migrujúcich rodičov – žiadateľov o postavenie utečenca a utečencov v Slovenskej republike* (ŠPÚ, 2003) a momentálne testuje projekt *Výchova a vzdelávanie detí cudzincov v Slovenskej republike* (ŠPÚ, 2005). Slovenské vysoké školy sú stále destináciou pre záujemcov o štúdium zo zahraničia. Vo februári 2005 vypracoval Štátny pedagogický ústav *Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014* (MŠ, 2005), definujúci úlohy rezortu pre dané obdobie vo sfére vzdelávania, výchovy a boja proti intolerancii v súvislosti s imigrantmi a žiadateľmi o azyl na území SR (viď podrobnejšie poznámku č. 63). Ďalej *Odbor pre Európsky sociálny fond Sekcie európskej integrácie* Ministerstva školstva SR plní úlohy sprostredkovateľského orgánu pre niektoré podprogramy fondu, určené pre zvýšenie kvalifikácie sociálne znevýhodnených skupín osôb, medzi ktoré patria aj imigranti a azylanti. Napokon účelová inštitúcia ministerstva *Ústav informácií a prognóz školstva* vydáva o. i. pravidelné štatistické ročenky, kde možno nájsť rôzne informácie o cudzincoch – žiakoch a študentoch na všetkých stupňoch a druhoch škôl v SR.<sup>125</sup>

#### **Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky**

Ministerstvo zahraničných vecí SR má viacero funkcií, ktoré sa odrážajú v povolení vstupu a pobytu cudzích štátnych príslušníkov na teritóriu Slovenskej republiky. Fundamentálnou z nich je vízová agenda – víza SR sú udeľované na diplomatickej misii alebo konzulárnom úrade SR v zahraničí. Keďže podľa definície sa krátkodobý pobyt nevzťahuje k zahraničnej migrácii ako takej, relevantným z aspektu migrácie je predovšetkým udeľovanie dlhodobých víz spojených s udeľovaním povolenia na pobyt. Ministerstvo zahraničných vecí SR v koordinácii s Ministerstvom vnútra SR je tak praktickým realizátorom vízovej politiky Slovenskej republiky a hlavným subjektom v procese harmonizácie právnych noriem v tejto oblasti so zákonmi krajín Európskej únie. Zároveň i v prípade, ak neexistuje vízová povinnosť medzi SR a príslušným štátom, cudzinec je v zásade povinný podať žiadosť o udelenie povolenia na prechodný pobyt a prvého povolenia na trvalý pobyt osobne v zahraničí na zastupiteľskom úrade SR (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov). Ministerstvo (zastupiteľské úrady) asistuje ďalej aj pri dobrovoľných návratoch migrantov alebo ich vyhostovaní zo Slovenska, v procese tvorby readmisných dohôd a pod. Ministerstvo zahraničných vecí SR je tiež zodpovedné za agendu spojenú s priznávaním štatútu zahraničného Slováka.

<sup>124</sup> Napr. Smernicou Rady č. 77/486/EHS o vzdelávaní detí migrujúcich pracovníkov.

<sup>125</sup> [www.uips.sk](http://www.uips.sk)



S problematikou migrácie a migrantov na Slovensku prichádzajú čiastočne do styku aj niektoré ďalšie ministerstvá a ústredné štátne orgány. Sú to napr. Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo kultúry SR, Generálna prokuratúra SR, Štatistický úrad SR a i. Ich zástoj na tomto poli však nie je natoľko významný, aby mohli byť detailnejšie charakterizované v limitovanom priestore tejto kapitoly. Skôr možno predstaviť v tomto kontexte ešte aktivity Slovenskej informačnej služby a Slovenského národného strediska pre ľudské práva.

### **Slovenská informačná služba**

Medzi kardinálne oblasti pôsobenia Slovenskej informačnej služby (SIS) všeobecne patrí ochrana ústavného poriadku a bezpečnosti SR, ochrana hospodárskych záujmov krajiny, ochrana medzinárodného postavenia a zahraničnopolitických záujmov SR, ochrana utajovaných skutočností a ochrana pred aktivitami cudzích spravodajských služieb.<sup>126</sup> V súvislosti s tým je jednou zo strategických úloh SIS monitorovanie a vyhodnocovanie situácie vo sfére nelegálnej migrácie na Slovensku, preverovanie možného napojenia prevádzčov na teroristické a nadnárodné zločinecké organizácie, sledovanie cudzincov s povoleným pobytom či azylantov – spoluorganizátorov nelegálneho tranzitu migrantov cez SR, realizácia špeciálnych operácií so zahraničnými partnermi proti nelegálnej migrácii. V rámci ďalšej strategickej úlohy – boja proti terorizmu – SIS monitoruje politické postoje cudzincov s povolením na pobyt a ich vplyv na komunity krajanov na Slovensku, ich väzby na teroristicky aktívne regióny a skupiny v zahraničí, v koordinácii s Ministerstvom vnútra preveruje žiadateľov o udelenie štátneho občianstva SR z rizikových komunít, spravodajsky pokrýva nelegálne činnosti cudzincov a ich prepojenie na slovenské podsvetie. V r. 2004 SIS zaznamenala aj korupciu pri vydávaní vstupných víz cudzincom na slovenských zastupiteľských úradoch. O svojich zisteniach služba poskytuje informácie príjemcom zo zákona (SIS, 2005).

### **Slovenské národné stredisko pre ľudské práva**

Špecifickú pozíciu v Slovenskej republike má z hľadiska svojho štatútu Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSĽP) so sídlom v Bratislave, ktoré vzniklo na základe dohody medzi OSN a vládou SR v r. 1994.<sup>127</sup> Stredisko je nezávislou právnickou osobou, ktorá pôsobí na poli ochrany ľudských práv a základných slobôd; jeho aktivity sa dotýkajú aj migrantov. SNSĽP o. i. zabezpečuje právne poradenstvo či právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie a môže na požiadanie zastupovať potenciálneho záujemcu – účastníka sporu v konaní na súde. Stredisko vydalo r. 2005 *Správu*

<sup>126</sup> [www.sis.gov.sk](http://www.sis.gov.sk)

<sup>127</sup> Oznámenie MZV SR č. 29/1995 Z. z. o uzavretí Dohody medzi vládou SR a OSN o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva; zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva.



o dodržiavani ľudských práv v Slovenskej republike za rok 2004 (SNSĽP, 2005), v ktorej podrobnejšie hodnotí aj úroveň, problémy a dodržiavanie práva na slobodný pohyb a pobyt cudzincov v krajine, resp. azylové právo SR. V uplynulých rokoch ďalej SNSĽP organizovalo v spolupráci s ÚHCP P-PZ tréningy zamerané na skvalitnenie práce príslušníkov hraničnej a cudzineckej polície s dôrazom na rešpektovanie ľudských práv utečencov.<sup>128</sup>

#### 8.1.4 MIESTNA A REGIONÁLNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Do kontaktu s migrantmi prichádzajú tiež orgány miestnej, resp. regionálnej štátnej správy – obvodné a krajské úrady, príp. obchodné súde, ktoré zabezpečujú výkon štátnej správy na týchto úrovniach.

V rámci **obvodných úradov** je to *Odbor živnostenského podnikania, oddelenie živnostenskej registrácie*, ktoré podľa zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov rozhoduje na úseku živnostenskej registrácie o vydaní živnostenských listov a koncesných listín zahraničným osobám a fyzickým osobám, ktoré sa podľa osobitného predpisu povinne zapisujú do obchodného registra. Tento odbor zároveň rozhoduje v osobitných konaniach o vydaní živnostenských listov a koncesných listín pre osoby s osobitným osobným statusom (príslušníkov členských štátov Európskej únie, zahraničných Slovákov, azylantov, občanov SR s prechodným alebo trvalým pobytom mimo územia Slovenskej republiky). Policajné útvary na základe uvedených dokladov udeľujú cudzincom povolenie na prechodný pobyt za účelom podnikania.

V rámci **krajských úradov** je to *Odbor všeobecnej vnútornej správy, oddelenie štátneho občianstva a matrík*, ktoré na úseku štátneho občianstva a matrík podáva kompletne informácie o otázkach štátneho občianstva, prijíma a kompletizuje žiadosti cudzincov o udelenie štátneho občianstva SR, odstupuje ich Ministerstvu vnútra SR na rozhodnutie aj s príslušným návrhom na riešenie<sup>129</sup>, doručuje listiny o udelení štátneho občianstva SR žiadateľom, rozhoduje na základe žiadosti občana o jeho prepustení zo štátneho zväzku SR, vydáva osvedčenia o štátnom občianstve SR, vedie krajskú evidenciu o udelení a stratách štátneho občianstva SR.<sup>130</sup>

*Odbor živnostenského podnikania* krajského úradu zabezpečuje výkon štátnej správy vo veciach živnostenského podnikania a živnostenskej kontroly v druhom stupni, t. j. rozhoduje o. i. vo veciach vzniku a zániku živnostenského oprávnenia aj u cudzincov.

<sup>128</sup> [www.snslp.sk](http://www.snslp.sk)

<sup>129</sup> O udelení štátneho občianstva SR rozhoduje *Sekcia verejnej správy MV SR, Odbor štátneho občianstva a matrík*.

<sup>130</sup> Smernica Ministerstva vnútra č. SVS-202 – 2005/00144 z 3. januára 2005, ktorou sa určuje vnútorná organizácia krajského úradu a obvodného úradu a jej príloha č. SVS-202 – 2005/00145.

## 8.2 MEDZINÁRODNÉ ORGANIZÁCIE

### Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov

Významným aktérom na poli starostlivosti o utečencov v Slovenskej republike je Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR). Zastupiteľský úrad UNHCR na Slovensku bol založený v októbri 1993 – ako prvá oficiálne uznaná inštitúcia OSN na teritóriu SR – a pôsobí v krajine od januára 1994. Zabezpečuje asistenciu žiadateľom o azyl a azylantom v SR a má zároveň kontrolnú a monitorovaciu funkciu. UNHCR na Slovensku kooperuje s vládnymi subjektmi (predovšetkým s Migračným úradom MV SR, ale i ďalšími), medzinárodnými organizáciami, ostatnými organizáciami OSN, organizáciami vznikajúcimi na základe bilaterálnych zmlúv, so súkromným sektorom, verejným sektorom a s ďalšími organizáciami.<sup>131</sup>

UNHCR poskytuje spolu so štátnymi inštitúciami a mimovládnymi organizáciami konkrétnu pomoc a ochranu uvedeným cieľovým skupinám v ich integračnom procese, predkladá pripomienky k návrhom právnych noriem týkajúcich sa problematiky azylu, monitoruje implementáciu Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov v SR, napomáha pri formulovaní migračnej politiky krajiny, pravidelne uskutočňuje prieskumy verejnej mienky, realizuje akcie s úmyslom informovať slovenskú verejnosť o otázkach utečencov a zlepšiť povedomie o tejto kategórii migrantov, zapája sa do aktivít na potlačanie xenofóbie a rasizmu, organizuje tréningové programy pre zainteresovaných pracovníkov štátnej správy, samosprávy, novinárov a i., podporuje rozvoj cezhraničnej spolupráce atď. Projekty, ktoré sa uskutočňujú na základe grantov UNHCR v súčinnosti s partnerskými mimovládnymi organizáciami na území celej SR<sup>132</sup>, sú zamerané napr. na poskytovanie právneho, sociálneho a psychologického poradenstva a pomoci, realizáciu vzdelávacích, kultúrnych, rekvalifikačných, voľnočasových a podporných programov, materiálnu pomoc a finančnú výpomoc žiadateľom o azyl počas azylovej procedúry v utečeneckých táborech i azylantom v procese ich integrácie (interné informácie UNHCR).

Zaujímavým počinom zo strany UNHCR bolo v nedávnej dobe vydanie publikácie *Záverečná správa – Vyhodnotenie azyloveho systému v Slovenskej republike* (UNHCR et al., 2004). V tejto správe úrad spolu s ďalšími 11 štátnymi, mimovládnymi a medzinárodnými organizáciami v SR relatívne komplexne a na odbornej úrovni analyzoval podmienky, ktoré má žiadateľ o azyl/azylant na Slovensku k dispozícii vo fáze prijímu, azylovej procedúry, integrácie do spoločnosti, príp. návratu domov. Cieľom správy bolo nielen posúdiť momentálny stav vecí, ale aj navrhnúť príslušné opatrenia, z ktorých časť sa už začala realizovať.

Zastupiteľský úrad UNHCR na Slovensku mal koncom r. 2004 sedem zamestnancov a plánovaný rozpočet na r. 2005 vo výške 760 tisíc US dolárov.

<sup>131</sup> www.unhcr.sk

<sup>132</sup> Slovenská humanitná rada, Slovenský helsinský výbor, Človek v ohrození/Björnsonova spoločnosť na Slovensku, Spoločnosť ľudí dobrej vôle.

Náklady na chod úradu boli dosiaľ plne hradené z centrálnych zdrojov organizácie, až v r. 2004 prispela Slovenská republika po prvýkrát sumou 12 tisíc US dolárov (interné informácie UNHCR).

### **Medzinárodná organizácia pre migráciu**

Markantne v zákryte UNHCR, ktoré sa aktívne a viditeľne presadzuje v slovenskej spoločnosti pri riešení problémov jednej časti migrantov, pôsobí v SR Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), ktorá má za úlohu zabezpečovať starostlivosť o iné kategórie migrantov. Dohoda o spolupráci medzi vládou SR a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu bola podpísaná v máji 1996 v Ženeve a v novembri toho roku bola na Slovensku otvorená kancelária IOM v Bratislave. V r. 2000 bola zriadená pobočka IOM na Slovensku v Košiciach. Zo strany exekutívy je hlavným partnerom IOM Ministerstvo vnútra SR (konkrétne Migračný úrad a Úrad hraničnej a cudzineckej polície) a Ministerstvo zahraničných vecí SR, avšak IOM spolupracuje aj s inými medzinárodnými či mimovládnyimi organizáciami v SR, samosprávou, reprezentantmi niektorých minorít.<sup>133</sup>

V uplynulých rokoch IOM na Slovensku participovala napr. pri návrate odíencov z Bosny a Hercegoviny, Chorvátska alebo Kosova, keď ich v koordinácii s MV SR najprv napomohla presunúť na Slovensko a neskôr po upokojení situácie v týchto krajinách domov. Jedným z najdôležitejších programov bola repatriácia vyše tisíce rómskych migrantov z Belgicka, Holandska a Fínska späť na Slovensko. V r. 2000 bola slovenská kancelária IOM poverená vedením programu odškodnenia za nútené práce v Nemecku. IOM uskutočnila taktiež historicky prvý komplexný výskum migračných trendov v SR (Divinský, 2004a) a opakovane informačnú kampaň proti obchodovaniu so ženami. V súčasnej dobe IOM na Slovensku realizuje projekty adresované migrantom a niektorým menšinám, primárne však spoluorganizuje (s Ministerstvom vnútra SR) dobrovoľné návraty migrantov zo SR.<sup>134</sup>

K väčšej akceptácii IOM v Slovenskej republike by určite prispela intenzívnejšia prezentácia organizácie v médiách, spoločnosti i odbornej sfére, ako aj väčšia informovanosť o jej momentálnych aktivitách.

## **8.3 MIMOVLÁDNE A INÉ ORGANIZÁCIE**

V súčasnosti pôsobia na území SR štyri zmluvné mimovládne organizácie UNHCR, ktoré sú do istej miery (nie striktné) regionálne špecializované: *Slovenská humanitná rada* a *Slovenský helsinský výbor* (viď poznámku č. 139) na západnom Slovensku, *Človek v ohrození s Björnsonovou spoločnosťou* na strednom Slovensku a *Spoločnosť ľudí dobrej vôle* na východe krajiny.

<sup>133</sup> [www.iom.sk](http://www.iom.sk)

<sup>134</sup> O aktivitách IOM v Slovenskej republike v historickom prehľade viď podrobnejšie Divinský (2003).

## Slovenská humanitná rada

Slovenská humanitná rada (SHR), ktorá bola sformovaná v r. 1990, je dobrovoľnícke centrum humanitných a charitatívnych organizácií, občianskych združení a nadácií venujúci pozornosť sociálnej oblasti v širšom kontexte.<sup>135</sup> Jej samostatná sekcia sociálnej pomoci pre utečencov (s 26 zamestnancami) spolupracuje od r. 1998 s UNHCR na Slovensku ako implementačný partner projektu „*Sociálne poradenstvo a materiálna pomoc pre žiadateľov o azyl v utečeneckých táboroch, podpora integrácie, sociálne a psychologické poradenstvo, individuálna podpora rodín, pomoc pri získavaní ubytovania a zamestnania*“. Na základe tohto projektu SHR poskytuje sociálne poradenstvo a pomoc, psychologické poradenstvo, materiálnu podporu či informácie o Slovensku a organizuje kultúrne, rekreačné a voľnočasové aktivity pre žiadateľov o azyl v štyroch azylových zariadeniach MÚ MV SR a jednom detenčnom zariadení ÚHCP na západnom Slovensku (Adamov, Rohovce, Gabčíkovo, Brezová, resp. Medveďov), ako aj pre nových azylantov. Vyššie spomenutý projekt UNHCR podporoval v r. 2003 a 2004 i monitoring západnej hranice SR s Českou republikou a južnej hranice s Maďarskom, kde SHR zabezpečovala hlavne krízovú humanitárnu pomoc, sociálne a právne poradenstvo čerstvo zachyteným migrantom – žiadateľom o azyl (interné informácie SHR).

SHR koncentrovala svoju činnosť v priebehu r. 2002 – 2004 prioritne na najzraniteľnejšie skupiny žiadateľov o azyl (ženy s deťmi, odlúčené deti, hendikepovaní a starí ľudia). Počnúc r. 2002 sa SHR aktívne podieľa na riešení problematiky maloletých bez sprievodu; od r. 2003 realizovala v spolupráci s Migračným úradom a UNHCR projekt „*Odlúčené deti – systém a asistencia*“. V októbri 2004 tento projekt kontinuálne vyústil do projektu financovaného Európskym utečeneckým fondom pod názvom „*Ochrana práv maloletých cudzincov bez sprievodu v azylovej procedúre nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky*“, v rámci ktorého SHR poskytuje komplexnú starostlivosť uvedenej kategórii migrantov vrátane právneho poradenstva.

Z ďalších aktivít rady na úseku pomoci migrantom je potrebné sa zmieniť ešte o projekte „*Utečenecké sociálne kliniky*“, v ktorom sa SHR spolu s Trnavskou univerzitou (neskôr Univerzitou Komenského), UNHCR a MÚ MV SR zameriava od r. 2002 najmä na výchovu budúcich profesionálov na poli sociálnej práce s utečencami. V auguste 2004 SHR v spolupráci s MPSVaR SR spustila dobrovoľnícky projekt, kde zabezpečila desiatky osôb asistujúcich pri organizovaní predovšetkým edukačných aktivít pre žiadateľov o azyl v SR. Napokon od r. 2004 beží v spolupráci s Úradom vlády SR projekt „*Mosty k tolerancii*“, ktorého cieľom je prostredníctvom prednášok pre žiakov stredných a základných škôl budovanie klímy tolerance a solidarity v majoritnej spoločnosti voči imigrantom, azylantom a žiadateľom o azyl a predchádzanie prejavom rasizmu, diskriminácie a intolerancie (ibidem).

<sup>135</sup> [www.shr.sk/slovak/index.htm](http://www.shr.sk/slovak/index.htm)

V poslednom období (roky 2002 – 2004, resp. 2005) sekcia sociálnej pomoci pre utečencov Slovenskej humanitnej rady tak napomohla v súhrne vyše 10 tisícom osôb – tabuľka 37:

Tabuľka 37. Počet a štruktúra príjemcov pomoci od Slovenskej humanitnej rady v r. 2002 – 2005

Cieľová skupina Rok	Žiadatelia o azyl			Azylantí		
	muži	ženy	spolu	muži	ženy	spolu
2002	cca 2000					
2003	1469	566	2035	13	5	18
2004	2058	1028	3086	29	11	40
1. štvrtrok 2005	1488	2103	3591	–	–	–

Zdroj: interné informácie SHR

### Človek v ohrození a Björnsonova spoločnosť na Slovensku

Občianske združenie Človek v ohrození vzniklo v máji 1999. Donedávna pracovalo primárne v zahraničí poskytujúc humanitárnu a rozvojovú pomoc v krízových regiónoch, od januára 2005 však sústreďuje svoju pozornosť aj na problematiku žiadateľov o azyl a azylantov v SR ako ďalší z implementačných partnerov UNHCR na Slovensku. Teritoriálne pôsobí najmä v oblasti Bratislavy a Košíc, ale v spolupráci s Björnsonovou spoločnosťou na Slovensku zabezpečuje starostlivosť o utečencov na celom strednom Slovensku.<sup>136</sup>

Združenie je v súčasnosti zapojené o. i. do projektu „Jazyková a odborná príprava novopriznaných azylantov a žiadateľov o azyl“ (s podporou Iniciatívy Spoločenstva EQUAL), ktorý je zameraný na vytváranie podmienok pre rovnocenný prístup utečencov na slovenský trh práce prostredníctvom eliminácie faktorov sociálnej exklúzie ako nízka jazyková a kvalifikačná vybavenosť. Združenie Človek v ohrození od marca 2005 tiež organizuje spolu s Ministerstvom zahraničia SR (SlovakAid) vzdelávaciu kampaň „Panáčik pre utečencov“ pre žiakov takmer 600 základných a stredných škôl v SR na tému rozvojové krajiny a migrácia s úmyslom zvýšiť informovanosť a toleranciu k ľuďom z iných kultúr.

Björnsonova spoločnosť na Slovensku (BSS) so sídlom v Ružomberku vznikla v októbri 1994 a vo všeobecnosti sa zaoberá šírením hodnôt demokracie a solidarity. Žiadateľom o azyl a azylantom na strednom Slovensku sa venuje prakticky od začiatku svojej existencie plniac „Integračný projekt pre utečencov a žiadateľov o azyl“ v súčinnosti s UNHCR na Slovensku. V súvislosti s týmto projektom BSS poskytujú sociálne i psychologické poradenstvo a asistenciu, materiálnu pomoc, zabezpečujú kurzy slovenského jazyka a odbornej prípravy či vzdelávanie detí, udeľuje granty na podporu bývania a zariadenie domácností, organizuje prednášky, spoločen-

<sup>136</sup> www.clovekvohrozeni.sk

ské podujatia, voľnočasové aj iné aktivity, a to pre žiadateľov o azyl vo Vlačoch, resp. azylantov v 1. a 2. fáze integrácie – od 1. januára 2005 na celom území SR.

Od r. 2000 spoločnosť participovala na *Programu odlúčených detí v Európe* v spolupráci s iniciatívou International Save the Children Alliance a UNHCR za účelom zlepšenia životných podmienok odlúčených detí, zistenia ich medzinárodnej ochrany a ľudských práv. Vypracovala hodnotiacu správu o situácii maloletých bez sprievodu v SR, ktorá sa stala podkladom pre vypracovanie podrobnej štúdie *Situácia odlúčených detí v krajinách strednej Európy a baltských štátoch*. V r. 2003 – 2004 BSS spolu s Nadáciou pre deti Slovenska realizovala projekt „*Deti v novom domove*“ zameraný na zdravý vývin mladistvých utečencov i žiadateľov o azyl v neohrozujúcom prostredí. V r. 2004 spoločnosť v spolupráci s Úradom vlády SR úspešne uskutočnila projekt „*Ludia ako my*“. Cieľom projektu v rámci Akčného plánu predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na obdobie rokov 2004 – 2005 je zvyšovanie tolerancie voči imigrantom a predchádzanie prejavom rasizmu a diskriminácie.

Björnsonova spoločnosť na Slovensku v posledných rokoch asistovala vyše tisíc žiadateľov o azyl a osôb s priznaným štatútom azylanta na území SR (r. 2000 – 115 osobám spolu, r. 2001 – 37 žiadateľom a 96 azylantom, r. 2002 – cca 200 žiadateľom a 94 azylantom, r. 2003 – 147 žiadateľom a 47 azylantom, r. 2004 – cca 275 žiadateľom a 40 azylantom; interné informácie BSS).

### **Spoločnosť ľudí dobrej vôle**

Spoločnosť ľudí dobrej vôle (SĽDV) je dobrovoľným združením občanov, ktorí sa podieľajú na humanitárnej pomoci odkázaným osobám vrátane žiadateľov o azyl a azylantov. Spoločnosť vznikla v r. 1990 a má celoslovenskú pôsobnosť, jej sídlom sú Košice.<sup>137</sup> Od r. 1996 SĽDV spolupracuje so Zastupiteľským úradom UNHCR v SR ako jeho implementačný partner na realizácii projektu „*Sociálne poradenstvo a materiálna pomoc pre žiadateľov o azyl v utečeneckých táboroch, podpora integrácie, sociálne a psychologické poradenstvo, individuálna podpora rodín, pomoc pri získavaní ubytovania a zamestnania*“ určeného na riešenie utečeneckej problematiky. Pre tieto účely má SĽDV 6 zamestnancov v stálom pracovnom pomere a niekoľkých externistov.

V rámci zmieneného nosného projektu spoločnosť poskytuje utečencom v regióne východného Slovenska predovšetkým právne poradenstvo, asistenciu a zastupovanie, sociálne poradenstvo a asistenciu, materiálnu a finančnú pomoc, ďalej psychologické poradenstvo, usidlovací grant a grant na bývanie, organizuje rekvalifikačné kurzy, rôzne podujatia a pod. Od r. 2000 na základe dohody o spolupráci medzi UNHCR, ÚHCP–PZ a SĽDV

<sup>137</sup> [www.cassovia.sk/sldv](http://www.cassovia.sk/sldv)

sa uskutočňuje projekt „*Monitoring hraníc*“ (slovensko-ukrajinskej a slovensko-maďarskej), kde spoločnosť zabezpečuje materiálnu výpomoc aj právne poradenstvo, asistenciu a zastupovanie migrantov, ktorí boli zadržaní na hraniciach SR. Od r. 2002 SĽDV tiež vykonáva projekt „*Monitoring Útvary policajného zaistenia pre cudzincov v Sečovciach*“, financovaný v súčasnosti (2005) z prostriedkov Holandského veľvyslanectva v SR (interné informácie SĽDV).

V apríli 2004 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR schválilo spoločnosti projekt na zriadenie a prevádzkovanie neštátneho zariadenia pre maloletých bez sprievodu v obci Čefovce (okres Trebišov), kde prebiehajú momentálne finálne rekonštrukčné práce; zahájenie činnosti je plánované na r. 2006. Z ďalších aktivít SĽDV v oblasti podpory migrantov je potrebné uviesť projekt „*Sociálna a psychologická asistencia, právna a materiálna pomoc pre žiadateľov o azyl v záchytnom tábore Opatovská Nová Ves*“ realizovaný na základe dohody s Migračným úradom MV SR. V r. 2004 spoločnosť v koordinácii s Úradom vlády SR uskutočnila kampaň „*Právo na azyl znamená právo na život*“ s cieľom poskytnúť pozitívne informácie o utečencoch vo forme diskusných fór najmä na stredných školách na východnom Slovensku, kde bolo oslovených vyše tisíc osôb. V apríli 2005 bola zahájená výstavba základnej školy na severe Afganistanu v spolupráci s UNDP z prostriedkov vyčlenených MZV SR. Zároveň sa v tomto roku začal aj projekt predložený v rámci Iniciatívy Spoločenstva EQUAL pod názvom „*Pozitívne ovplyvňovanie verejnej mienky majoritnej spoločnosti v záujme uľahčenia integrácie azylantov a migrantov do spoločnosti*“ v partnerstve s MÚ MV SR, Slovenskou humanitou radou a Asociáciou vzdelávania samosprávy, a to na celom území SR.

Len v r. 2002 – 2004 Spoločnosť ľudí dobrej vôle asistovala dovedna viac než 10 tisícom migrantov rôznych kategórií na Slovensku (interné informácie SĽDV).

### **Slovenský helsinský výbor**

Slovenský helsinský výbor (SHV) je mimovládna organizácia založená v r. 1990.<sup>138</sup> Náplňou jeho práce bolo predovšetkým monitorovanie dodržiavania ľudských práv podľa helsinského Záverečného aktu, iných dokumentov Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, ako aj ostatných ľudskoprávnych dokumentov, k dodržiavaniu ktorých sa Slovenská republika zaviazala. V súvislosti s tým sa výbor venoval aj prevencii porušovania ľudských práv, právnomu poradenstvu, výchove a vzdelávaniu na úseku migrantov – žiadateľov o azyl a azylantov. SHV mal sídlo v Bratislave a pôsobilo v ňom spolu s externistami 10 zamestnancov.

Do jari 2005 bol Slovenský helsinský výbor štvrtým implementačným partnerom zastupiteľského úradu UNHCR na Slovensku realizujúcu kontinuálne

---

<sup>138</sup> [www.shv.sk](http://www.shv.sk)



od r. 2000 projekt „Právna asistencia, poradenstvo a zastupovanie žiadateľov o azyl a azylantov“.<sup>139</sup> SHV poskytoval bezplatnú právnu pomoc uvedeným cieľovým skupinám hlavne na západnom Slovensku, a to v Bratislave, azylových zariadeniach MÚ MV SR v Adamove–Gbeloch, Brezovej pod Bradlom a Gabčíkove, ako aj na Ministerstve vnútra SR a Najvyššom súde SR. Konkrétne právne poradenstvo a asistencia spočívali v prípade žiadateľov o azyl v podávaní relevantných informácií, v ich zastupovaní v správnom konaní alebo v konaní o vyhostení, v konzultovaní možnosti podania odvolania a v právnom zastupovaní na príslušnom súde, Najvyššom súde SR, príp. medzinárodných inštitúciách. Azylantom SHV poskytoval právne poradenstvo v otázkach týkajúcich sa uplatňovania práva na pobyt, ale i spoločenských, občianskych a iných práv, žiadostí o štátne občianstvo SR, vo veciach zlučovania rodiny atď.

SHV uskutočňoval už od r. 2001 dlhodobý spoločný projekt s Open Society Foundation a Právnickou fakultou Trnavskej univerzity pod názvom „Klinika utečeneckého práva“, zameraný na výchovu budúcich profesionálov v oblasti právnej asistencie utečencom. V uplynulých rokoch SHV ďalej monitoroval spôsoby prezentovania okrem iného aj týchto migrantov v slovenských printových a elektronických médiách. V r. 2002 – 2004 výbor vykonával projekt „Monitorovanie Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medvedov“, financovaný z prostriedkov Nadácie otvorenej spoločnosti, hodnotiaci podmienky pobytu migrantov umiestnených v menovanom útvare (interné informácie SHV).

V Slovenskom helsinskom výbore fungovalo *Dokumentačné a konzultačné stredisko* slúžiace študentom, novinárom, pedagógom, pracovníkom z mimovládnych organizácií a iným osobám špecializujúcim sa na ochranu ľudských práv a slobôd včítane práv migrantov.

Z ďalších organizácií, ktoré sa síce nie primárne, ale predsa aspoň do určitej miery zaoberajú problematikou migrantov na území Slovenska, možno uviesť Ligu aktivistov pre ľudské práva, Slovenskú katolícku charitu, Evanjelickú diakoniu, príp. Červený kríž. V nasledujúcej pasáži stručne charakterizujeme ich činnosti na tomto poli.

**Liga aktivistov pre ľudské práva** je mimovládna, nezisková, verejno-právna organizácia založená r. 1999. Jej poslaním je podporovať dodržiavanie princípov demokracie a multikulturalizmu v Slovenskej republike a cieľovou skupinou sú najmä znevýhodnené kategórie obyvateľov vrátane

---

<sup>139</sup> V apríli 2005 sa spolupráca Slovenského helsinského výboru s UNHCR ukončila a jeho právna agenda prešla na nový subjekt, a to **Ligu za ľudské práva**, ktorú založila skupina právnikov predtým pracujúcich pre SHV. Sídlo Ligy je v Bratislave, v Žiline sa nachádza pobočka; v združení je zamestnaných 5 osôb. Liga za ľudské práva pokračuje ako partner UNHCR v implementovaní pôvodného projektu právneho poradenstva pre žiadateľov o azyl a utečencov. Liga realizuje tiež projekty právnej pomoci dotované *Európskym utečeneckým fondom* (interné informácie Ligy za ľudské práva).



cudzincov v krajine. V r. 2003 – 2004 liga 11-krát zastupovala klientov v súdnych prípadoch podľa zákona o azyle a zákona o pobyte cudzincov, štandardne poskytuje právne poradenstvo a aktívne vystupuje v Komisii na koordináciu postupu pri eliminácii rasovo motivovanej trestnej činnosti a extrémizmu pri Prezídiu Policajného zboru.<sup>140</sup>

**Slovenská katolícka charita** (v teréne v rámci svojich arcidiecéznych a diecéznych charít) poskytuje taktiež asistenciu imigrantom na Slovensku.<sup>141</sup> Už od r. 1994 napr. uskutočňuje celoslovenský projekt určený pre migrantov „*Pomoc ľuďom na cestách*“, ktorý zahŕňa jednak poradenstvo a materiálnu pomoc utečencom, žiadateľom o azyl, presídlencom, cudzincom s prechodným alebo trvalým pobytom, zmiešaným manželstvám a pod., jednak formovanie priaznivej verejnej mienky obyvateľov SR voči migrantom. So súhlasom Prezídia PZ SR môže Slovenská katolícka charita poskytovať materiálnu pomoc (potraviny, šatstvo, prikrývky, hygienické potreby) aj nelegálnym migrantom na vybraných hraničných oddeleniach v SR. V každej diecéznej charite pôsobí v súčasnosti jeden migračný asistent, ktorý sa venuje záležitostiam zahraničnej migrácie a utečencov na teritóriu diecézy. V Košiciach funguje ďalej samostatná poradňa pre migrantov a utečencov. Počet cudzích štátnych príslušníkov, ktorí navštívili charitatívno-sociálne centrá r. 2003, dosiahol 927 (SKCH, 2005).<sup>142</sup>

**Evanjelická diakonia ECAV** na Slovensku zas realizuje od r. 2004 projekt „*God's care*“. Jeho zámerom je zlepšiť životné podmienky osôb v azylových zariadeniach, a to dvojakým spôsobom: poskytnutím materiálnej pomoci (potraviny, obuv, oblečenie, hračky, vzdelávacie a ďalšie potreby), ako aj organizáciou rôznych kultúrnych, športových, voľnočasových a iných aktivít, pričom zvláštny dôraz je v tejto súvislosti kladený na deti a mládež.<sup>143</sup> Touto cestou sa asistovalo orientačne už niekoľkým desiatkam osôb. Uvedený projekt je považovaný za tak významný, že ho od jari 2005 zastrešuje oficiálne už Ekumenická rada cirkví v SR. Diakonia však pokračuje v organizovaní zbierok a materiálnej pomoci migrantom (interné informácie Diakonie).

Príležitostnú, menej intenzívnu humanitárnu pomoc utečencom hlavne v sociálnej a materiálnej forme poskytuje v rámci svojich územných spolkov tiež **Slovenský červený kríž** (interné informácie Červeného kríža).<sup>144</sup> Organizácia má kontakty s Migračným úradom aj UNHCR, existuje napr. dohoda pre prípad mimoriadnej situácie, avšak nemalý potenciál tejto inštitúcie v SR by mohol byť využitý na systematickejšiu prácu, aj vzhľadom na aktivity Červeného kríža v prospech migrantov v zahraničných krajinách.

<sup>140</sup> [www.lhra-icpr.org/sk/index.htm](http://www.lhra-icpr.org/sk/index.htm)

<sup>141</sup> [www.charita.sk](http://www.charita.sk)

<sup>142</sup> Problematiku migrantov a utečencov monitoruje aj *Rada pre migrantov a pútnikov Konferencie biskupov Slovenska* (informácie z Konferencie).

<sup>143</sup> [www.diakonia.sk](http://www.diakonia.sk)

<sup>144</sup> [www.redcross.sk](http://www.redcross.sk)

Z mimovládnych organizácií, ktoré sú momentálne menej aktívne či dokonca nefunkčné, ale historicky zaujímajú v SR dôležité miesto vo sfére starostlivosti o migrantov, možno spomenúť predovšetkým Freedom a Organizáciu na pomoc utečencom.

Občianske združenie **Freedom – The Association for Refugee Assistance** bolo jednou z prvých inštitúcií v krajine, ktorá sa zaoberala problematikou migrantov na Slovensku (od r. 1990). V tom čase poskytovala rozmanitú pomoc (sociálne služby, organizovanie vzdelávacích, informačných, rekreačných a záujmových aktivít, realizáciu integračných programov, materiálnu výpomoc a i.) napr. utečencom z krajín bývalej Juhoslávie. Do r. 1997 bola partnerskou organizáciou UNHCR. V súčasnosti je združenie financované z vlastných zdrojov alebo na filantropickej báze a uskutočňuje sociálnu prevenciu, poradenstvo a sociálne služby v menšej miere aj pre utečencov. V poslednom období tak asistovalo niekoľkým desiatkam osôb (interné informácie Freedom).

Zdá sa, že činnosť **Organizácie na pomoc utečencom** bola v podstate ukončená. Opäť to bol subjekt, ktorý pôsobil v spolupráci s UNHCR na Slovensku, a to od r. 1994 do r. 2002. Organizácia poskytovala najmä sociálne, psychologické i právne poradenstvo žiadateľom o azyl či azylantom a pomáhala pri integrácii, rekvalifikácii a vzdelávaní azylantov v spoločnosti; osobitnú pozornosť v tomto kontexte venovala ženám a deťom. Organizácia na pomoc utečencom je o. i. autorom zaujímavej, verejne nepublikovanej štúdie skúmajúcej dôsledky vojnového konfliktu na psychiku utečencov (OPU, 1996).

## 8.4 ZDRUŽENIA A ORGANIZÁCIE MIGRANTOV

K spektru inštitúcií, podporujúcich v akejkoľvek podobe migrantov na území SR, patria tiež združenia a spolky samotných migrantov. V r. 2004 existovalo na Slovensku viacero organizácií združujúcich azylantov, študentov, podnikateľov a pracovníkov s povolením na pobyt zo zahraničia, naturalizovaných cudzincov, ich sympatizantov a pod. Hoci počet migrantov v SR nie je vysoký a ich organizácie nemajú ideálne podmienky na svoju činnosť, tvoria neoddeliteľný komponent inštitucionálneho zabezpečenia tejto kategórie osôb v krajine (Divinský, 2005c). Zo zaregistrovaných združení cudzincov na Slovensku sú bližšie charakterizované len tie aktívne; pomerne veľký počet nefunkčných nemôže byť predmetom tejto kapitoly, ako ani už dávnejšie etablované spolky, zväzy a organizácie národnostných menšín alebo tzv. „starších“, do spoločnosti dobre inkorporovaných prisťahovalcov.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Napr. Chorvátsky kultúrny zväz na Slovensku, Kultúrny zväz Bulharov a ich priateľov na Slovensku, Zväz Rusov na Slovensku a pod.

## **Zväz Afgancov na Slovensku**

Združenie Zväz Afgancov na Slovensku (ZAS) bolo oficiálne zaregistrované na Ministerstve vnútra SR v r. 1997, avšak neoficiálne rozbehlo svoju činnosť už päť rokov predtým. Je to organizácia s celoslovenskou pôsobnosťou založená na etnickej báze, združujúca všetky etniká Afganistanu v krajine. Pozostáva zo 40 – 50 aktívnych členov a z približne 100 – 150 členov podieľajúcich sa na činnosti združenia inou formou (rôzne druhy podpory, sympatizanti a i.). ZAS je financovaný z vlastných zdrojov, len príležitostne dostáva obmedzené účelové dotácie od štátu.

Zväz Afgancov na Slovensku poskytuje rôznu pomoc svojim rodákom, organizuje spoločenské, kultúrne, športové, informačné a iné podujatia, na ktorých sú vítaní aj občania SR budujúc tak intenzívne priateľské kontakty s autochtónnou spoločnosťou. Mimoriadne úspešná je napr. každoročná oslava nového roka – *Nawroz* – s početnou účasťou členov združenia z celej SR, médií, UNHCR na Slovensku, expertov na migračné otázky a iných hostí (interné informácie ZAS).

## **Vietnamská komunita na Slovensku**

Vietnamská komunita na Slovensku (VKS) je občianske združenie sformované tiež na etnickom základe; funguje v SR od r. 1998. Združuje Vietnamcov z celého Slovenska, rôzneho štatútu (s občianstvom SR i povoleným pobytom v krajine). VKS má cca 500 členov a je financovaná výhradne z členských príspevkov a sponzorských darov. Obzvlášť dobré vzťahy udržiava v Košiciach s miestnou samosprávou a štátnou správou. Združenie organizuje vzájomnú pomoc a zbierky krajanom pri nepredvídateľných udalostiach, kultúrne, spoločenské a športové aktivity (najmä známy športovo-kultúrny deň počas štátneho sviatku Vietnamu na prelome augusta a septembra), ale zväčša len pre osoby pochádzajúce z Vietnamu, čím sú oficiálne styky s majoritnou spoločnosťou relatívne skromné. Podľa vyjadrení reprezentantov VKS by spoločenská angažovanosť Vietnamcov v SR mala byť väčšia, problémom však je do veľkej miery slabšie ovládanie slovenského jazyka (interné informácie VKS).

## **Všeobecný zväz moslimských študentov na Slovensku**

Všeobecný zväz moslimských študentov na Slovensku (VZMŠS) predstavuje organizáciu, ktorá združuje predovšetkým – hoci nie výlučne – študentov a bývalých študentov z arabských krajín na Slovensku. Spolupracuje s Islamskou nadáciou na Slovensku a má etnicko-náboženský charakter. Zväz vznikol r. 1990; aktuálny počet svojich členov odhaduje na 100 – 150 aktívnych a mnoho sympatizantov z celej SR. VZMŠS je financovaný len z interných zdrojov a veľmi by privítal príspevok zo štátneho rozpočtu na rozšírenie svojich činností. Medzi ne patrí pomoc svojim členom, podpora moslimskej komunity na Slovensku, organizovanie rozličných spoločenských, kultúrnych a iných aktivít aj pre verejnosť s cieľom rozvíjať priateľské vzťahy

s domácim slovenským obyvateľstvom (napr. *Islamské kultúrne dni* – už šiesty ročník v r. 2005), usporadúvanie prednášok a poskytovanie interview do médií. Zväz sporadicky asistuje aj žiadateľom o azyl z moslimských krajín v utečeneckých táboroch, čo je však preň finančne značne náročná úloha (interné informácie VZMŠS).

### **Islamská nadácia na Slovensku**

Islamská nadácia na Slovensku (INS) bola oficiálne zaregistrovaná na Ministerstve vnútra SR v r. 1999. Je konfesijnou organizáciou moslimov na území celej SR. Aj keď má len 10 – 15 aktívnych členov (ostatní ju podporujú v rôznej inej forme), poskytuje priestor pre všetkých vyznávačov islamu v krajine vrátane konvertovaných Slovákov. INS je opäť financovaná výhradne z vlastných zdrojov. Hlavné aktivity realizované Islamskou nadáciou na Slovensku majú v súlade s jej zameraním väčšinou náboženský ráz: organizovanie pobožností, zvyšovanie povedomia moslimskej komunity v SR, informovanosť o islame a pod. Ďalej INS prevádzkuje svoju vlastnú internetovú stránku<sup>146</sup>, na základe blízkych kontaktov so Všeobecným zväzom moslimských študentov na Slovensku spoluorganizuje kultúrne aktivity – napr. Islamské kultúrne dni či výstavu *Objavte islam* (marec 2005), vystupuje v médiách, pomáha žiadateľom o azyl z moslimských krajín, spolupracuje s iniciatívou *Ľudia proti rasizmu*.

V súvislosti so súčasnou medzinárodnou situáciou sú členovia Islamskej nadácie na Slovensku konfrontovaní vo zvýšenej miere s určitým napätím, xenofóbiou až diskrimináciou moslimov v slovenskej spoločnosti (interné informácie INS).

### **Združenie PLOP Slovakia**

PLOP Slovakia je združenie osôb z portugalsky hovoriacich (lusofónnych) krajín v SR.<sup>147</sup> Organizácia vznikla v r. 2000 a v princípe združuje migrantov na širšej humanitárno-ekonomicko-etnickej báze z krajín tretieho sveta, kde sa hovorí po portugalsky. V združení početne dominujú Angolčania, ale zastúpení sú tiež prisťahovalci z Brazílie, Mozambiku, Guiney Bissau a iných štátov. Členmi PLOP sú však nielen (bývalí) občania uvedených krajín, ale aj ich príbuzní a priatelia zo Slovenska a osoby, ktoré sú v styku s lusofónnymi krajinami. Organizácia má 25 aktívnych členov, okolo 100 pasívnych a do 300 sympatizantov.

PLOP Slovakia je podporované a financované z viacerých zdrojov – z členských príspevkov, sponzorských darov podnikateľských subjektov, projektov Európskej únie, príspevkov Ministerstva zahraničných vecí SR, príp. mimovládnych organizácií a veľvyslanectiev daných štátov. Združenie vyvíja množstvo aktivít: šíri na Slovensku informácie o lusofónnych krajinách, zabez-

<sup>146</sup> [www.islamweb.sk](http://www.islamweb.sk)

<sup>147</sup> [www.plop.sk](http://www.plop.sk)

pečuje ich propagáciu prostredníctvom neperiodickej tlače a internetu, organizuje kultúrne, odborné a iné podujatia pre verejnosť a médiá, zabezpečuje zahraničnú rozvojovú pomoc a vzdelávanie, angažuje sa v boji proti diskriminácii, za rovnocennosť etnických skupín a multikulturálne prostredie, podporuje spoluprácu Slovenska so zainteresovanými krajinami atď. (interne informácie PLOP Slovakia).

Ostatné organizácie migrantov na teritóriu Slovenskej republiky, hoci ich je pomerne veľký počet, sú buď izolované, málo početné subjekty takmer neprístupné pre ľudí nepochádzajúcich z príslušnej komunity a s minimom oficiálnych vzťahov s verejnosťou, alebo oveľa častejšie existujú len formálne, nevykonávajú žiadne aktivity, sú z rôznych príčin nefunkčné.



# 9. MIGRAČNÁ A INTEGRAČNÁ POLITIKA ŠTÁTU

## 9.1 PODSTATA A VÝZNAM USMERNOVANIA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE

Medzinárodné spoločenstvo, predovšetkým imigračné – ale do určitej miery aj emigračné – krajiny si v poslednej dobe čoraz viac uvedomujú nutnosť istých intervencií do migračných tokov odohrávajúcich sa už v celosvetovej dimenzii. Z historického pohľadu zvykli imigračné štáty reagovať na migračné výzvy zväčša ad hoc spôsobom (IOM, 2003; Doomernik et al., 1997), často bez uváženia širších súvislostí. Týkalo sa to nielen náhleho zavádzania restriktívnych opatrení voči dovtedy intenzívne prebiehajúcej a podporovanej imigrácii, najmä pracovných síl (napr. po r. 1924 v USA, po r. 1973 v západnej Európe a i.), ale inverzne i nesystémového stimulovania imigračných tokov bez korektného posúdenia možných následkov. Na druhej strane neboli zriedkavé ani nezmyselné, viac politicky než ekonomicky motivované striktné obmedzenia emigrácie ukladané emigračnými krajinami, vedúce obvykle k nelegálnemu vystaňovalectvu, rozmachu azylovej migrácie alebo pašovania a obchodovaniu s ľuďmi.

S postupnou expanziou zahraničnej migrácie väčšina štátov uznáva, že jednostranný prístup je neadekvátny a vyvoláva len kumuláciu problémov v cieľových, zdrojových aj tranzitných krajinách (cf. ILO, 2004; Martin, 2001). Kľúčovou otázkou je správny **manažment migrácie** (*migration management*) definovaný ako súbor vládnych kompetencií a metóda organizovaného a humánneho riadenia cezhraničných pohybov migrantov, obzvlášť vstupu a pohybu cudzincov na území predmetného štátu, ako aj ochrany utečencov a iných osôb (IOM, 2004a; cf. IOM, 2005). Fundamentálnym zámerom je regulovať zahraničnú migráciu tak, aby sa maximalizovali jej pozitívne účinky a minimalizovali potenciálne negatívne dopady redukujúc tak jej živelnosť, neorganizovanosť, príp. nelegálny charakter, a to na národnej, regionálnej i globálnej úrovni. Zároveň sa plne akceptuje fakt, že zahraničná migrácia nemôže byť nijako zakazovaná či zabraňovaná, dynamicky sa neustále vyvíja a bez medzinárodnej spolupráce nemá samostatne vystupujúca krajina veľa manévrovacieho priestoru na jej riadenie (CoE, 2000c; Doomernik et al., 1997).

Z dlhodobého hľadiska je výhodné mať k dispozícii vypracovanú **stratégiu** manažmentu migrácie, ktorá by mala implikovať minimálne princípy ako systematickosť, ochranu, integráciu a kooperáciu (Salt, 2005; CoE, 2000c). Stratégia ako súhrn zásad by mala byť ďalej reálna, otvorená, transparentná, konzistentná, vnútorne i medzinárodne koordinovaná, zahŕňajúca maximum relevantných subjektov na poli migrácie. Optimálna stratégia manažmentu migrácie musí vychádzať zo špecifických faktorov v danej krajine, ale tiež harmonizovať s vývojom v ostatných krajinách (IOM, 2005; OECD, 2001b). Každá krajina by mala súčasne artikulovať vlastnú migračnú politiku.

**Migračná politika** (*migration policy*) – ako určitý plán krokov, všeobecných cieľov a procedúr na ich dosiahnutie – predstavuje oficiálny rámec pre reguláciu zahraničnej migrácie v konkrétnom území. Migračná politika predpokladá prijatie celého radu opatrení potrebných na úspešné zvládnutie migrácie. Obsahuje nielen tvorbu a implementáciu právnych noriem, ale aj rôznych odvetvových politík v ekonomickej, sociálnej, zdravotnej, kultúrnej, vzdelávacej, environmentálnej, bezpečnostnej a inej sfére v súlade s vládnymi úlohami a celospoločenskými záujmami (cf. IOM, 2003). Tento postulát si vyžaduje úzku partnerskú súčinnosť medzi všetkými zodpovednými aktérmi – štátnou správou, privátnym sektorom, mimovládnyimi a medzinárodnými organizáciami, samotnými migrantmi, ich rodinami a komunitami, médiami, verejnosťou.

Migračná politika má teda poskytnúť komplexné, efektívne a aktuálne inštrumentárium na usmernenie tokov zahraničných migrantov do krajiny. Pri jej formulovaní je bezpodmienečnou nutnosťou identifikovať jej hlavné komponenty a integrovať ich do jedného pevného a funkčného celku (IOM, 2003; cf. IOM, 2005). V princípe má migračná politika riešiť nasledovné tematické okruhy: podporu legálnej migrácie (predovšetkým migrácie za prácou vrátane prístupu cudzincov na domáci trh práce), ochranu štátnych hraníc a potláčanie nelegálnej migrácie (včítane boja proti pašovaniu migrantov a obchodovaniu s ľuďmi), skvalitnenie azylového systému, integrovanie migrantov do majoritnej spoločnosti, uľahčenie dobrovoľných návratov migrantov do krajín pôvodu, ochranu ľudských práv cudzích štátnych príslušníkov a boj proti intolerancii, budovanie mostov medzi migrantmi a občanmi prijímajúcej krajiny a pod.

Migračná politika ako širší pojem je konštituovaná viacerými parciálnymi politikami: **imigračnou** (zjednodušene stanovujúcou podmienky pre vstup a pobyt migrantov v krajine), **azylovou** (definujúcou zásady udeľovania azylu), **integračnou** (upravujúcou proces začleňovania cudzincov do autochtónnej spoločnosti), v menšej miere tiež vízovou a inými politikami.<sup>148</sup> Pokiaľ ide o povahu migračnej politiky voči migrantom, táto môže byť *reštriktívna*, *neutrálna* alebo *liberálna* podľa toho, aký je postoj danej krajiny voči zahraničnej migrácii. Existuje aj viacero ďalších diferenciácií migračných politík – explicitná/implicitná, imigračná/emigračná, trvalá/dočasná, masová/výberová, záväzná/dobrovoľná a i. (IOM et UNO, 1999).

Zaujímavý pohľad na heterogenitu migračných politík a stratégií ukazuje tabuľka 38:

---

<sup>148</sup> Pre osobitnú dôležitosť integračnej politiky býva táto niekedy vymedzovaná a charakterizovaná samostatne, ako činíme aj my v tejto kapitole. Navyše základné črty imigračnej a azylovej politiky Slovenskej republiky sme už v stručnosti načrtli v kapitole 4.



Tabuľka 38. Príklad možnej typológie migračných stratégií a politik

<b>Stratégia</b>	<b>Charakter migrácie</b>	<b>Špecifické ciele</b>	<b>Programy</b>	
snaha udržať migrantov v krajine pôvodu	potenciálna emigrácia	stabilizácia populácie	podpora zahraničného obchodu	
		vďaka väčšiemu rozvoju	zahraničné investície, rozvojová pomoc	
		obmedzovanie emigrácie administratívnymi opatreniami	podpora národného rozvoja	podpora
			kontrola osôb a hraníc	kontrola
generovanie a podpora migrácie	masová imigrácia	podpora prisťahovalctva	osídľovanie	
		podpora prisťahovalctva	dôraz na kvalifikované ľudské zdroje	
	selektívna imigrácia	vyhostenie osôb	migrácia s kapitálom	migrácia za prácou
			budovanie sídel osadníkov	deportácie
			migrácia za prácou	migrácia za prácou
	nútená emigrácia	dobrovoľná emigrácia	podpora prisťahovalctva	budovanie sídel osadníkov

intervencia do migračných tokov s cieľom ich regulácie	emigrácia aj imigrácia	uľahčenie voľného pohybu osôb	zjednocovanie rodín
			regionálna integrácia
		usmerňovanie migračných pohybov	pomoc utečencom
		obmedzovanie imigrácie	dôraz na kvalifikované ľudské zdroje
		podpora a uľahčenie repatriácie	sezónna migrácia za prácou
znovuzískanie občanov bývajúcich v zahraničí	emigrácia	aktivizácia zapojenia emigrantov do spoločnosti krajiny pôvodu	migrácia s kapitálom
		podpora integrácie imigrantov do spoločnosti prijímajúcej krajiny	kontrola osôb a hraníc
inkorporácia imigrantov do spoločnosti prijímajúcej krajiny	imigrácia		návrat
			udržiavanie väzieb
			sociálne, kultúrne a pracovné začlenenie sa regularizácia pobytu

Zdroj: upravené podľa IOM et UNO, 1999

## 9.2 VÝVOJ MANAŽMENTU MIGRÁCIE V EURÓPE V POSLEDNOM OBDOBÍ

Názory na úlohu príslušných inštitúcií, resp. štátov a ich združení pri regulovaní zahraničnej migrácie či vytváraní migračných politík, ako aj praktické kroky realizované na tomto poli prechádzajú v ostatných rokoch v Európe značne dynamickým vývojom. Tento reflektuje nielen komplikovanú podstatu zahraničnej migrácie, ale i zameranie a akceleráciu integračných procesov na kontinente. Politická integrácia sa uskutočňuje v Európe v kontexte viacerých zoskupení krajín; najdôležitejším z nich je však bezpochyby **Európska únia**.

Už Amsterdamská zmluva podpísaná v októbri 1997 redefinovala spoluprácu členských štátov Európskej únie v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí a rozhodla postupne vybudovať tzv. priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Odo dňa účinnosti tejto zmluvy (1. mája 1999) sa presunuli – oproti Zmluve o Európskej únii – otázky slobodného pohybu osôb, kontroly na vonkajších hraniciach, vízovej, azylovej a imigračnej politiky a ochrany práv občanov tretích krajín pod novú *Hlavu IV. prvého piliera* („Vízová, azylová, prístahovalecká politika a iné politiky súvisiace s voľným pohybom osôb“).<sup>149</sup> Tým boli o. i. včlenené Schengenské dohody a ďalšie relevantné dokumenty do jednotného inštitucionálneho rámca Únie. Kardinálne zmeny nastali tiež v kompetenciách orgánov, ktoré sa týmito otázkami zaoberajú. Zároveň sa EÚ v Amsterdamskej zmluve zaviazala prijať spoločnú imigračnú a azylovú politiku do r. 2004 s dôrazom na efektívny manažment migrácie, boj proti nelegálnej migrácii a azylovú problematiku.

V snahe precizovať základné elementy migračnej politiky Rada Európskej únie na svojom mimoriadnom zasadnutí v Tampere v októbri 1999 vytýčila jasnejšiu stratégiu obsahujúcu štyri nasledovné princípy: partnerstvo s krajinami pôvodu, spoločnú Európsku azylovú politiku, manažment migračných tokov a spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Predovšetkým pochopenie významu spolupráce s krajinami produkujúcimi veľké počty žiadateľov o azyl možno hodnotiť vysoko pozitívne. Summit v Tampere tiež vyzval harmonizovať právo členských štátov, pokiaľ ide o podmienky prijímania občanov tretích krajín na územie Únie a právny štatút obyvateľov s dlhodobým pobytom z týchto krajín.

Zasadnutie Európskej Rady v Laekene (december 2001) opäť podčiarklo potrebu ochrany vonkajších hraníc EÚ a boja proti nelegálnej migrácii vrátane zriadenia spoločného vízového identifikačného systému. Rada bola súčasne požiadaná predložiť akčný plán pre boj proti nelegálnej migrácii. Tento fakt mal za následok vypracovanie tzv. *Zelenej knihy o politike Spoločenstva týkajúcej sa návratov nelegálne pobývajúcich cudzincov*<sup>150</sup> prezentovanej Komisiou na jar 2002. Politika uskutočňovania dobrovoľných i nútených návratov nelegálnych migrantov do domovských krajín tak bola uznaná za neoddeliteľnú súčasť imigračnej a azylovej politiky Únie.

<sup>149</sup> Boj proti obchodovaniu s ľuďmi či rasizmu a xenofóbii zostal v treťom pilieri.

<sup>150</sup> *Green Paper on a Community return policy on illegal residents*, COM(2002) 175 final.

Od zasadnutia Rady v Tampere Komisia EÚ vynakladá veľké úsilie, aby sa migračná politika integrovala do vonkajšej politiky a dlhodobějších programov EÚ. Komisia je Radou pozývaná, aby ročne podávala informácie o spolupráci s tretími krajinami. Komisia takisto vydáva niekoľkokrát za rok oznámenia – správy tematicky zamerané vždy na konkrétnu oblasť zahraničnej migrácie. Tieto možno považovať nielen za prínosné rozbor a zhnutia doterajších trendov a za podklady na prognózu ďalšieho vývoja skúmaného fenoménu, ale hlavne za odporúčania optimálnej migračnej politiky Únie v danej sfére. Obzvlášť významné sú podľa nášho názoru Oznámenie Komisie o imigračnej politike Spoločenstva (z r. 2000), o spoločnej politike voči nelegálnej imigrácii (2001), o spoločnej azylovej politike (2001), integrujúce migračné záležitosti do vzťahov EÚ s tretími krajinami (2002), akčný plán pre zber a analýzu komunitárnych štatistík na poli migrácie (2003), o imigrácii, integrácii a zamestnanosti (2003), štúdia o väzbách medzi legálnou a nelegálnou migráciou (2004), prvá výročná správa o migrácii a integrácii (2004) a i.<sup>151</sup>

Niektoré ďalšie zasadnutia Európskej Rady sa tiež venovali migračnej politike Európskej únie ako celku i jej individuálnym komponentom odzrkadľujúc tak akútne problémy Spoločenstva a reagujúc na aktuálnu medzinárodnú situáciu. Napr. summity v Nice (december 2000), Seville (jún 2002) či Solúne (jún 2003) akcentovali požiadavku na komplexný prístup k migrácii (ktorý sa týka aj dodržiavania ľudských práv, politických otázok a aspektov rozvoja v krajinách a regiónoch pôvodu migrantov a tranzitu), na kontrolu nelegálneho prisťahovalectva, boj proti obchodovaniu s ľuďmi, lepšiu integráciu osôb z tretích krajín, unifikáciu definícií, metodík a štatistík migrácie v členských štátoch a pod. (cf. IOM, 2005; ILO, 2004; OECD, 2001b).

Naznačený vývoj pokračoval summitom Európskej rady v Bruseli dňa 5. novembra 2004, kde bol odsúhlasený nový plán pre užšiu kooperáciu a harmonizáciu na úseku spravodlivosti a vnútra, ktorého podstatou je opäť migračná politika, pod názvom *Haagsky program*.<sup>152</sup> Program vytyčuje smerovanie Európskej únie v nasledujúcich piatich rokoch v oblasti zladovania hraničnej, imigračnej, azylovej, integračnej a vízovej politiky, legálnej práce v súlade s potrebami pracovných trhov, partnerstva s tretími krajinami, posilňovania policajnej a justičnej spolupráce, boja proti terorizmu a zločinu, skvalitnenia výmeny informácií atď. Rada zároveň poverila Komisiu predložiť v r. 2005 *Akčný plán* transformujúci priority Haagskeho programu do faktických krokov.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Chronologicky COM(2000) 757 final, COM(2001) 672 final, COM(2001) 710 final, COM(2002) 703 final, COM(2003) 179 final, COM (2003) 336 final, COM(2004) 412 final, COM(2004) 508 final.

<sup>152</sup> Pozri bližšie *Haagsky program: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii*, Official Journal C 053, 03/03/2005.

<sup>153</sup> Na bruselskom summite bol schválený tiež prechod z jednomyselného na väčšinové hlasovanie vo všetkých sférach s výnimkou legálnej migrácie. Pôvodne chcela Únia zrušiť právo národného veta vo všetkých oblastiach, úsek legálnej migrácie však z nich musel byť vyňatý, pretože niektoré krajiny – včítane Slovenska – neboli ochotné prechod na väčšinové hlasovanie inak podporiť.

Tento dokument bol skutočne predstavený Komisiou 10. mája 2005.<sup>154</sup> Plán determinuje desať kľúčových priorít, na ktoré by sa podľa Komisie malo v priebehu budúcich piatich rokov koncentrovať zvýšené úsilie Únie. Tematickými okruhmi prvoradého významu sú: Základné práva a občianstvo; Boj proti terorizmu; Spoločný azylový priestor; Manažment migrácie; Integrácia; Vnútorné hranice, vonkajšie hranice a víza; Ochrana súkromia a bezpečnosť pri poskytovaní informácií; Boj proti organizovanému zločinu; Civilné súdnictvo a trestné súdnictvo; Sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť: spoločná zodpovednosť a solidarita.

Akcčný plán stanovuje aj konkrétne opatrenia a činnosti vrátane harmonogramu pre ich prijatie a implementáciu do r. 2010. Z plejády úloh týkajúcich sa migrácie možno vybrať napr. zriadenie osobitných fondov pre integráciu, návraty či vonkajšie hranice, zriadenie Európskeho monitorovacieho strediska pre migráciu, úpravu Európskeho fondu pre utečencov, realizáciu výročných správ o prístahovalectve a integrácii, resp. o štatistike na úseku migrácie a azylu, rozličné legislatívne a inštitucionálne aktivity, predkladanie pravidelných správ o uplatňovaní príslušných smerníc, zriadenie spoločných konzulárnych úradov, spoluriadenie kontaktných sietí pre prístahovalectvo v dôležitých tretích krajinách a i.

Začiatkom r. 2005 bola Komisiou publikovaná zaujímavá štúdia na tému ekonomickej migrácie v Európskej únii, a to *Zelená kniha o prístupe EÚ k riadeniu ekonomickej migrácie*.<sup>155</sup> Cieľom štúdie bolo analyzovať systém právnych aktov Spoločenstva v danej sfére a vyzvať zainteresovaných k diskusií o alternatívach jeho pravdepodobného vývoja. Zelená kniha je cenným príspevkom k uvedomeniu si závažnosti tejto zložky zahraničnej migrácie pre Európu a potreby jeho optimálnej regulácie.

*Zmluva o ústave pre Európu* mala byť z logického i formálneho hľadiska určitým zavŕšením integračných aspirácií v kontexte Európskej únie, okrem iného aj na poli migračnej politiky, resp. usmerňovania zahraničnej migrácie (viď predovšetkým kapitolu IV – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, oddiel 2 – Politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prístahovalectvo). Napriek tomu, že kvôli známym okolnostiam zmluva v pôvodnej podobe už nebude ratifikovaná<sup>156</sup>, v praxi sa v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí postupuje v duchu ustanovení predchádzajúcich zmlúv Únie a rozhodnutí Rady, ktoré by Zmluva o ústave pre Európu len priviedla do väčšieho súladu.

Spomedzi (celo)európskych inštitúcií, ktoré sa orientujú o. i. tiež na problematiku zahraničnej migrácie a migračných politik na kontinente, nemožno obísť najmä **Radu Európy**. Výbor pre migráciu, utečencov a obyvateľstvo (*Committee on Migration, Refugees and Population*) Parlamentného zhromaždenia

<sup>154</sup> *Haagsky program: Desať priorít na nasledujúcich päť rokov, Partnerstvo pre európsku obnovu v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*, COM(2005) 184 final.

<sup>155</sup> *Green paper on an EU approach to managing economic migration*, COM(2004) 811 final.

<sup>156</sup> Zmluva o ústave pre Európu bola na jar 2005 zamietnutá v referendách vo Francúzsku a Holandsku.

Rady Európy vypracúva politiky presadzujúce ochranu práv všetkých kategórií migrantov a vylepšovanie ich životných podmienok navrhujúce adekvátne politické riešenia, hľadá odpovede na otázky spojené so významnými pohybmi migrantov v členských štátoch a ich integráciou do spoločnosti, publikuje široko poňaté hodnotiace správy, odporúčania, rezolúcie. Takými sú z posledného obdobia napr. správa *Spoločná politika migrácie a azylu*, rezolúcia *Migrácia a integrácia: výzva a príležitosť pre Európu* a mnoho iných.<sup>157</sup>

Hoci všetky uvedené inštitucionálne aktivity a vývoj, summity a stretnutia, právne normy, analytické, programové a strategické dokumenty a iné materiály prijali v rámci Európskej únie, resp. iných paneurópskych organizácií ambicióznou agendu v oblasti zahraničnej migrácie, určitá rôznorodosť prístupov v migračnej politike medzi ich členskými štátmi pretrváva v praxi naďalej. Kritika zo strany viacerých subjektov – mimovládnych organizácií, akademickej obce alebo migrantov – je namierená aj voči sprísňovaniu imigračných zákonov v Európe, nedostatočným integračným programom pre cudzincov, všeobecnej nízkej miere priznávaných azylův, dištancu až sociálnej izolácii prisťahovalcov, rastúcim prejavom intolerancie až rasizmu, nadmernej preferencii niektorých kategórií pracovných migrantov a znevýhodňovaní iných, snahám budovať utečenecké tábory za hranicami EÚ a pod. Podľa mienky časti týchto subjektov sa „pevnosť Európa“ nebúra, ale skôr rozširuje a posilňuje (EurActiv, 21. 6. 2005; EurActiv, 17. 9. 2004; Národná obroda, 23. 8. 2004; cf. Kopp, 2002 a i.).

Obe strany sa však nesporne zhodnú v tom, že principiálnym atribútom zjednocujúcej sa Európy by mala byť proaktívna, komplexná, jasná, jednotná a humánna prisťahovalecká, azylová a integračná politika regulujúca zahraničnú migráciu na prospech domácich obyvateľov i migrantov...

### 9.3 MIGRAČNÁ POLITIKA SR – S ONESKORENÍM, ALE PREDSA

V kontexte s vyššie charakterizovanými skutočnosťami je potrebné podotknúť, že fenomény a procesy zahraničnej migrácie nepôsobia len na úrovni Európy ako celku, ale sa pochopiteľne manifestujú predovšetkým vo vnútri jednotlivých krajín, hoci ich intenzita, dynamika a povaha môžu byť rozdielne. Práve z dôvodu existujúcich špecifik je vhodné disponovať aj prepracovanou migračnou stratégiou konkrétneho štátu ako nástrojom na usmerňovanie zahraničnej migrácie na jeho území. Keďže migračná politika je založená na vízii úlohy migrácie v socio-ekonomickom, politickom a kultúrnom rozvoji krajiny, patrí medzi najkomplexnejšie a zároveň najkontroverzejšie politiky (cf. OECD, 2001b). Jej formulácia odzrkadľuje prelínanie ekonomických, sociálnych, politických, strategických, bezpečnostných, kultúrnych, demografických, historických a iných faktorov v danej krajine.

<sup>157</sup> *Common policy on migration and asylum*, Doc. 9889, 25. 7. 2003; *Migration and integration: a challenge and an opportunity for Europe*, Rezolúcia PZ Rady Európy č. 1437 (2005).

Vo všeobecnosti každá migračná politika musí poskytovať odpovede na niekoľko substanciálnych otázok, ktoré v súvislosti so Slovenskou republikou môžu znieť napr. takto:

– Aký je oficiálny postoj SR k zahraničnej migrácii? Koho, v akom počte, za akých podmienok, na akú dobu budeme prijímať do krajiny? O aké pozície sa chceme s migrantmi v spoločnosti deliť?

– Aké veľké sú finančné zdroje, ktoré môžeme a sme ochotní na manažment zahraničnej migrácie vyčleniť?

– Aké sú priority Slovenskej republiky v spojitosti so zahraničnou migráciou (boj proti nelegálnej migrácii, dôraz na legálnu migráciu za prácou, uprednostňovanie migrácie za účelom zjednocovania rodín, väčší počet udeľovaných azylů, naturalizácia cudzincov, legalizácia pobytu nelegálnych migrantov)?

– Aký je pomer medzi nákladmi a prínosmi zo zahraničnej migrácie, aké sú ekonomické a neekonomické dôsledky migrácie v Slovenskej republike? Aké opatrenia je potrebné zaviesť na zvýšenie úžitku zo zahraničnej migrácie?

– Ako skvalitniť manažment zahraničnej migrácie v SR? Čím sa možno inšpirovať v tomto smere inými krajinami? Na ktorých úsekoch môže Slovensko s nimi intenzívnejšie spolupracovať?

– V akom rozsahu a akými mechanizmami bude SR integrovať cudzincov? Aké práva, včítane politických, im chceme v súhrne priznať?

Základy migračnej politiky Slovenskej republiky boli položené už v r. 1993, kedy boli uznesením vlády č. 846/1993 prijaté **Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky**.<sup>158</sup> Tieto reflektovali objektívnu realitu v uvedenom čase a formy i metódy implementácie migračnej politiky SR v praxi boli odvodené priamo z nich. Dokument však odvtedy značne zastaral a absolútne nezodpovedal meritórne, štrukturálne ani mierou komplexity dynamickému vývoju a aktuálnym požiadavkám na poli zahraničnej migrácie v SR, najmä v období posledných 5 – 6 rokov (extraordinárne veľký nárast počtu nelegálnych migrantov a žiadateľov o azyl v krajine, rozmach prevádzachstva migrantov, kvalitatívne zmeny u cudzincov s povolením na pobyt, rast počtu nelegálne pracujúcich migrantov, prejavy intolerancie a diskriminácie cudzincov, ale aj transpozícia právnych aktov Európskej únie a z toho vyplývajúce nové povinnosti a záväzky štátu voči migrantom, nevyhnutnosť inštitucionálnych reforiem a ďalšie činitele).

Tento fakt bol v ostatných rokoch často kritizovaný expertmi, medzivládnyimi a mimovládnyimi organizáciami, vedeckou komunitou či migrantmi samotnými (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR). Dokonca aj časť reprezentantov štátnych inštitúcií vyjadrovala názor, že migračná politika SR je slabo artikulovaná, málo výrazná, verejnosť či médiá sú o nej len minimálne informovaní, nie je uskutočňovaná promigračne, koordinácia medzi zainteresovanými aktérmi je neuspokojivá, materiálno-technická základňa, finančné prostriedky a personálne kapacity určené na jej realizáciu sú nedostatočné

<sup>158</sup> Jednotlivé zásady sú detailnejšie komentované napr. v dielach Csámpai – Haládk, 2002; Karabinoš – Balga, 1997 a i.

a nedosahuje úroveň obvyklú v členských štátoch Európskej únie. Navyše mimovládne organizácie mali viac či menej oprávnený dojem, že ich aktivity na úseku starostlivosti o migrantov nie sú štátom doceňované a ony nie sú akceptované za ekvivalentného partnera. Progres bol naopak očividný vo sfére legislatívy a harmonizácie právnych noriem SR s právnymi predpismi EÚ, avšak štátna migračná politika mala zahŕňať oveľa prepracovanejší a heterogénnejší súbor inštrumentov na manažment migrácie (ibidem; Divinský, 2005b; Divinský, 2004a; UNHCR et al., 2004). Absencia konzistentnej, efektívnej a vyváženej migračnej politiky štátu sa tak de facto stala jedným z najväčších problémov v rámci zahraničnej migrácie na Slovensku na počiatku tretieho milénia.

V súvislosti so vstupom krajiny do Európskej únie obzvlášť naliehavo vyvstala požiadavka prijať novú migračnú politiku Slovenskej republiky. Z týchto príčin Ministerstvo vnútra SR ako gestor pristúpilo k príprave migračnej politiky štátu v podobe koncepcie. Síce podstatne neskôr ako bola očakávaná, ale predsa bola koncom r. 2004 predložená na pripomienkové konanie **Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky**, vypracovaná Migračným úradom MV SR. Napokon bola táto koncepcia schválená uznesením vlády SR č. 11/2005.

Prijatá Koncepcia migračnej politiky SR ako fundamentálny strategický dokument štátu v oblasti manažmentu migrácie súčasne odzrkadľuje prebiehajúci proces formovania jednotnej migračnej politiky členských štátov Európskej únie. Je vytvorená na báze implementovania právnych aktov EÚ do sústavy právnych noriem SR, ako aj v súlade s Haagskym programom na posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Únii, čím môže signifikantne prispieť ku kreovaniu spoločného imigračného, azylového a integračného systému na území SR.

V úvode koncepcie sú identifikované elementárne *princípy*, z ktorých dokument vychádza, a to princíp suverenity SR, zákonnosti, regulácie legálnej migrácie, aktívnej spolupráce s Európskou úniou, zákazu diskriminácie a princíp flexibility. Koncepcia ďalej podrobne definuje hlavné sféry, v ktorých bude potrebné rozvíjať snahy, aktivity a praktické kroky na uskutočňovanie partikulárnych *politík* na zabezpečenie želaného vývoja zahraničnej migrácie na teritóriu Slovenska. Sú to: oblasť medzinárodnej spolupráce, oblasť legálnej migrácie a sociálnej integrácie prisťahovalcov a azylantov do spoločnosti, oblasť prevencie a boja s nelegálnou migráciou, oblasť udeľovania azylu a pobytu cudzincov, oblasť spolupráce a koordinovania postupu orgánov štátnej správy, samosprávy a ostatných subjektov podieľajúcich sa na realizácii migračnej politiky, oblasť dodržiavania ľudských práv a slobôd vo vzťahu k cudzincom a predchádzania nežiadúcich javov spojených s prejavmi xenofóbie a rasovej intolerancie. Zároveň koncepcia vymedzuje *nástroje* migračnej politiky a stanovuje konkrétne úlohy v oblasti spolupráce medzi príslušnými inštitúciami, na úseku legislatívy, v inštitucionálnej oblasti (tu je rozhodne zaujímavým návrh zriadiť v SR do r. 2010 *Imigračný a naturalizačný úrad*), na úseku ľudských zdrojov či v oblasti financovania vytyčených úloh.



Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky predstavuje po dlhom období významný kvalitatívny posun vo sfére imigračnej, azylovej a integračnej politiky štátu, a preto ju možno z tohto hľadiska len vysoko oceniť. Pochopiteľne koncepcia nemôže byť dokonalá, už v priebehu jej pripomienkovaní a po schválení sa objavili rôzne kritické poznámky. Zdôrazňovali, že by bolo vhodné viac rozpracovať o. i. otázky postavenia cudzincov s povoleným pobytom na území SR, ich vzdelávania, občianskej participácie na miestnej úrovni, združovania a aktivizácie ich spolkov a organizácií a pod., ďalej akcentovať rovnosť šancí pre migrantov či neprípustnosť ich diskriminácie, ale aj odmietanie pozitívnej diskriminácie cudzincov, ako aj riešiť súbor problémov vyplývajúcich z pracovnej imigrácie do SR. Väčšia pozornosť by sa mala taktiež venovať udeľovaniu grantov na právnu pomoc migrantom, vzdelávaniu a informovanosti slovenských detí a študentov o azylantoch a cudzincoch v krajine, výchove občanov SR v boji proti xenofóbii, pozitívnemu pôsobeniu médií či výraznejšiemu zástoju orgánov samosprávy pri integrácii prisťahovalcov na Slovensku (cf. Divinský, 2005a; Divinský, 2005b; Sme, 26. 1. 2005 a i.).

Úspešné prijatie nielen charakterizovanej koncepcie, ale predovšetkým prípadných ďalších nadväzujúcich dokumentov a zákonov týkajúcich sa zahraničnej migrácie, ako aj ich implementácia budú závisieť aj od celkového spoločenského a najmä politického konsenzu v krajine. V tomto kontexte je znepokojujúce, že medzi súčasnými vládnymi stranami nepanuje v názore na manažment zahraničnej migrácie v SR úplná jednota (Sme, 22. 11. 2004; TASR, 19. 11. 2004).

Keďže Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky je iba rámcovým dokumentom, uznesenie vlády č. 11/2005 ju uložilo špecifikovať na podmienky relevantných ministerstiev – Ministerstva vnútra, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstva školstva, Ministerstva zahraničných vecí, Ministerstva spravodlivosti a Ministerstva zdravotníctva. V čase finalizovania tejto publikácie neboli ešte jednotlivé rozpracovania koncepcie za všetky rezorty predložené, avšak z už prezentovaných materiálov možno usúdiť, že obzvlášť náročné úlohy stoja pri realizácii koncepcie v najbližšom období pred ministerstvami práce, sociálnych vecí a rodiny, vnútra a školstva.

Migračná politika SR sa tak stáva viac-menej ekvivalentnou v porovnaní s migračnými politikami krajín EÚ, ale jej vážnym systémovým nedostatkom je fakt, že jej chýba solídnejší inštitucionálny rozmer na parlamentnej alebo vládnej úrovni. Bolo by preto určite prínosom zvážiť napr. zriadenie osobitného *Výboru pre záležitosti migrantov (cudzincov)* pri Národnej rade SR alebo Úrade vlády SR s náležitými kompetenciami. Navrhovaný výbor by sa zaoberal danou problematikou komplexne tak, ako je to v mnohých krajinách Európskej únie (Divinský, 2005c).

Možno uzavrieť, že moderná migračná politika Slovenskej republiky sa prakticky stále len tvorí a jej presnejšia podoba bude známa až v nasledujúcom období...

## 9.4 INTEGRAČNÁ POLITIKA SR – ZAČIATOK DLHEJ CESTY

Ako bolo vyššie uvedené, integračnú politiku je možné považovať za esenciálne dôležitý a neoddeliteľný komponent migračnej politiky štátu. V niektorých krajinách je integrácii cudzincov do autochtónnej spoločnosti prisudzované signifikantnejšie miesto než v iných (Penninx, 2004). Záleží to na tradíciách, počte cudzích štátnych príslušníkov, prioritách štátnej migračnej politiky, finančných zdrojoch vymedzených pre integráciu cudzincov, spoločenskej klíme a tolerancii voči migrantom atď. Podľa našej mienky sa Slovenská republika zaoberala politikou integrácie cudzincov na svojom území zatiaľ dost poskromne (diskutujúc v posledných rokoch skôr spoločenské dopady nelegálnej a azylovej migrácie). Rozhodli sme sa z tohto dôvodu jej vývoj v krátkosti vyhodnotiť a poukázať na jej slabšie miesta.

Hoci je *integrácia cudzincov* v akademickej literatúre i praxi značne vágny pojem (CoE, 1997; Bauböck, 1994; cf. Porubánová, 2005), v princípe sa ňou rozumie postupné začleňovanie cudzincov do spoločenských štruktúr prijímajúceho štátu. Je to kontinuálny, dlhodobý a dynamický obojstranný proces, ktorý zahŕňa jednak v krajine sa oprávnené zdržiavajúcich cudzích štátnych príslušníkov, ako aj členov hostiteľskej spoločnosti, obsahuje antidiskriminačnú politiku, vyžaduje pripravenosť pre účasť na živote spoločnosti, je založený na pravidelnej interakcii i medzikultúrnom dialógu a inkorporuje viacero ďalších politík (cf. Haagsky program; ECRE, 2005; EC, 2004; IOM, 2003; CoE, 1993).

Jednotlivé štáty aplikujú pri integrácii cudzincov vlastné prístupy a politiky, pričom sa v podstate rozlišujú 4 základné modely integrácie. *Segregačný (diskriminačný)* model umožňuje vstup migrantov zväčša len do jednej sféry spoločenského života (napr. na trh práce), zriedka do iných, a neočakáva od migrantov integráciu do majoritnej spoločnosti. *Asimilačný* model preferuje jednostranný rýchly proces adaptácie cudzincov za cenu straty ich kultúry, jazyka a ďalších špecifických atribútov. *Integračný* model predstavuje určitý kompromis – adaptácia je dvojsmerná, migranti aj väčšinová spoločnosť prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry. *Pluralitný (multikultúrny)* model plne akceptuje diferencie u cudzincov podporujúc tak v prijímajúcej spoločnosti diverzitu; migranti zostávajú svojimi charakteristikami odlišiteľní od autochtónnej spoločnosti bez ohrozenia jej či vlastnej identity (IOM, 2005; CoE, 1997; cf. UNO, 2004a; Šišková et al., 2001; Líška – Prušová, 2000b).

Keďže integrácia migrantov je multidimenzionálnym procesom, integračná politika musí pokrývať viacero spoločenských oblastí. Ako celok sa totiž integrácia skladá zo zložiek – ekonomickej, sociálnej (včítane zdravotnej), kultúrnej (vrátane vzdelania), rezidenčnej a politickej (občianskej) integrácie (ECRE, 2005; IOM et UNO, 2000; IOM et UNO, 1999; Bauböck, 1994). Korektná integračná politika štátu sa preto vo vzťahu k migrantom musí vyznačovať existenciou koordinovaných a navzájom prepojených krokov, nástrojov a opatrení vedúcich napr. k zaradeniu cudzincov na pracovný trh hostiteľskej krajiny, zvládnutiu jej jazyka a umožneniu prístupu k vzdelaniu,

prístupu k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám, poskytnutiu bývania alebo asistencie pri jeho hľadaní, uznaniu kultúrnych osobitostí, udeleniu jasného právneho štatútu a možnosti získania štátneho občianstva, participácii na občianskom a politickom živote, zabezpečeniu rešpektu pred rôznorodosťou a dodržiavaniu ľudských práv, podporovaniu zjednotenia rodiny (UNO, 2004a; Porubánová, 2004; ILO, 2004; EC, 2004; Green, 2002; Glover et al., 2001). Stupeň integrácie migrantov do spoločnosti potom závisí na synergických účinkoch všetkých týchto faktorov.

Slovenská republika venovala do r. 2005 komplexnej integračnej politike len veľmi málo pozornosti. Niektoré prvky integrácie cudzincov sú síce identifikovateľné v rámci Zásad migračnej politiky Slovenskej republiky z r. 1993 (zásada č. 8 – *Wyváženosť rozsahu poskytovanej humanitnej pomoci utečencom, odídencom a presídlencom s ekonomickými možnosťami a sociálnym potenciálom štátu*<sup>159</sup>), avšak ich reálny dopad bol minimálny. Navyše sa v podstate týkali iba jednej kategórie migrantov, a to azylantov.

Z koncepcného hľadiska je integrácia azylantov na území SR stále realizovaná na základe uznesenia vlády č. 105/1996, ktorým bol schválený materiál s názvom *Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti*.<sup>160</sup> Dokument vychádza zo Zásad migračnej politiky Slovenskej republiky a slúži ako podklad pre spracovanie programov a projektov pre uvedenú cieľovú skupinu. Zámerom integračného procesu je, aby sa azylant stal samostatným, schopným existencie bez pomoci štátu, ale pripúšťa sa, že pre úspešnú integráciu je v počiatočnom štádiu pomoc štátu nevyhnutná. Dokument determinuje kardinálne domény starostlivosti o azylantov na Slovensku – vyhľadávanie pracovných príležitostí, resp. pomoc pri zabezpečovaní zamestnania; vyhľadávanie, resp. zabezpečovanie zodpovedajúceho sociálneho ubytovania; uskutočňovanie výučby slovenského jazyka; zabezpečenie vzdelávania a prípadnej rekvalifikácie; sociálne zabezpečenie a poskytovanie zdravotníckej starostlivosti; vytváranie podmienok pre prijatie utečencov do kolektívov obcí a vybraných lokalít orgánmi obce a občanmi. Vlastná integrácia azylantov sa realizuje na dvoch úrovniach (republiková a rezortná) a v troch fázach (spravidla najprv pobyt v integračnom stredisku, neskôr výber z viacerých alternatív integrácie a nakoncom postintegračná fáza – MÚ MV SR, 2004).

Napriek praktizovanému postupu nemožno integráciu azylantov v SR považovať za mimoriadne úspešnú. Svedčí o tom nielen už spomenutý fakt, že

---

<sup>159</sup> „Slovenská republika prístupuje k migrácii ako k širokospektrálnemu problému, ktorý súvisí s jej ekonomickými a sociálnymi možnosťami. Opatrenia reagujúce a podmieňujúce vstup cudzincov na územie Slovenskej republiky musia nevyhnutne vychádzať a nadväzovať nielen na legislatívne, ale i faktické podmienky pobytu týchto osôb v Slovenskej republike (zamestnanie, bývanie, zdravotnícka starostlivosť, vzdelanie, nadobúdanie majetku a pod.).“

<sup>160</sup> Rozšírený materiálom *Rozpracovanie koncepcie integrácie utečencov do spoločnosti* z toho istého roka; autorom oboch je Migračný úrad Ministerstva vnútra SR.

1/2 až 2/3 osôb s priznaným azylom sa na území Slovenska už nenachádza, ale tiež sťažnosti – zaiste do určitej miery subjektívne – samotných azylantov (dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v SR; Divinský, 2004a). Integráciu azylantov v Slovenskej republike brzdia jednak externé činitele (prítomnosť rodín a priateľov azylantov v štátoch západnej Európy, tamojšie početnejšie a dlhšie etablované komunity krajanov, niekoľkonásobný rozdiel medzi mzdami v týchto krajinách a na Slovensku), jednak interné – domáce faktory (nedostatok finančných prostriedkov určených na efektívnejšie a kvalitnejšie integračné programy pre ich v dlhodobom horizonte rastúci počet, nie práve harmonická spolupráca medzi štátnymi inštitúciami a medzinárodnými či mimovládnyimi organizáciami, príp. samosprávou na úseku integrácie azylantov, neujasnenosť smerovania migračnej politiky, prevládajúca negatívna verejná mienka voči cudzincom vrátane azylantov, ale i skutočnosť, že časť azylantov nie je schopná sama sa dostatočne integrovať do slovenskej spoločnosti).

Aj dokument Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti z r. 1996 už zastaral a nespĺňa požiadavky kladené na modernú integráciu azylantov. Systémové zmeny na tomto poli sú nepochybne potrebné (cf. UNHCR et al., 2004). Tu však vyvstáva oveľa väčší problém: pre ostatné kategórie zahraničných migrantov (napr. migranti za prácou, štúdiom, za účelom zjednotenia rodiny a iní), ktorých je na Slovensku kvantitatívne neporovnateľne viac ako azylantov, nie sú k dispozícii koncepcie ani len na analogickej úrovni. Pritom okolité krajiny sa vzhľadom k ich počtu a významu venujú primárne integrácii cudzincov s dlhodobým legálnym pobytom na svojom teritóriu.<sup>161</sup> Aj informovanie verejnosti a odborných kruhov o integrácii tejto skupiny migrantov je ďaleko vyššie než v SR (napr. v Českej republike pozri rad ČSÚ et Scientia, 2001 – 2004; Horáková, 2005; Šišková et al., 2001 a i.).

Predsa však v poslednom období nastáva na Slovensku markantný kvalitatívny posun v chápaní závažnosti tejto problematiky a nutnosti špecifického prístupu k integrácii migrantov. V predošlých kapitolách (kapitola 8, príp. 5, 6 a 7) sme načrtli pôsobenie relevantných štátnych i neštátnych inštitúcií, ich riadiace, operačné, legislatívne, informačné, publikačné a programové aktivity, ako aj praktickú činnosť o. i. v oblasti integrácie a starostlivosti o migrantov. Na tomto mieste je možné už len opakovane uviesť zásadné koncepcie a dokumenty napomáhajúce pri konštituovaní rámca integrácie cudzincov v SR. Sú to: *Výchova a vzdelávanie detí cudzincov v Slovenskej republike* (ŠPÚ, 2005), *Vzdelávanie detí migrujúcich rodičov – žiadateľov o postavenie utečenca a utečencov v Slovenskej republike* (ŠPÚ, 2003), *Koncepcia vzde-*

<sup>161</sup> Vid' napr. v Českej republike realizované *Zásady koncepcie integrace cizinců na území ČR* z r. 1999, resp. *Koncepcie integrace cizinců na území ČR* z r. 2000 ([www.mvcr.cz/uprchlici/integrac.html](http://www.mvcr.cz/uprchlici/integrac.html), máj 2005), ako aj *Návrh legislativních a praktických opatření MPSV v oblasti integrace cizinců*, resp. *Plán integrační politiky MPSV v letech 2004 – 2006* z r. 2004 ([www.cizinci.cz/clanek.php?1g=1&id=19](http://www.cizinci.cz/clanek.php?1g=1&id=19), jún 2005).

*lávania detí migrujúcich rodičov* (schválená Ministerstvom školstva SR v r. 2001), *Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006* (MPSVaR, 2004b), *Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006* (MPSVaR, 2004a), *Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014* (MŠ, 2005), *Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na obdobie rokov 2004 – 2005* (uznesenie vlády č. 446/2004), *Záverečná správa – vyhodnotenie azylového systému v Slovenskej republike* (UNHCR et al., 2004). Z praktického hľadiska sú významnými projektmi na začlenenie migrantov do pracovného života financované prostredníctvom Európskeho sociálneho fondu, rozličné integračné projekty uskutočňované mimovládnyimi a medzinárodnými organizáciami a pod.

Väčší priestor než doteraz a oficiálnu podporu pre integračné programy poskytuje od začiatku r. 2005 už predstavená Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky (a jej rezortné rozpracovania).<sup>162</sup> Táto o. i. identifikuje fundamentálne kroky a opatrenia na vytváranie podmienok súvisiacich s vzdelávaním, zamestnávaním, ubytovaním, zdravotným a sociálnym zabezpečením či právnou pomocou migrantom. Koncepcia zároveň akcentuje potrebu formulácie *národnej migračnej politiky* za spoluúčasti všetkých zainteresovaných subjektov v krajine. Slovenská republika tak vo sfére integrácie zahraničných migrantov nastúpila správny kurz, ale cieľ cesty je ešte hodne vzdialený.

## **9.5 POSTAVENIE CUDZINCŮV V SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI NA ZÁKLADE DOTAZNÍKOVÉHO ZISŤOVANIA – INTEGRÁCIA, ALEBO SOCIÁLNA EXKLÚZIA?**

V nadväznosti na integračnú politiku Slovenskej republiky sa v nasledujúcej textovej pasáži pokúsime analyzovať reálnu pozíciu zahraničných migrantov v slovenskej spoločnosti, stupeň ich začlenenia do nej a problémy, ktorým čelia. Situácia je sťažená výraznou definíčnou a metodologickou nejednotnosťou a nejasnosťou vyjadrovania miery kvantitatívnej i kvalitatívnej integrácie cudzincov v odbornej literatúre a praxi jednotlivých krajín. Neexistuje žiadna jednoduchá integračná škála. Za dva protipóly však možno pokladať úspešnú kompletnú spoločenskú integráciu cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti (s atribútmi naznačenými v predchádzajúcej časti), resp. sociálnu inklúziu na jednej strane a totálne sociálne vyčlenenie, exklúziu na strane druhej.

Pod *sociálnou exklúziou* migrantov sa všeobecne rozumie ich spoločenské znevýhodnenie či obmedzovanie príležitostí, pokiaľ ide o prístup na pracovný trh prijímajúcej krajiny, k vzdelaniu, bývaniu a sociálnemu zabezpečeniu, úro-

---

<sup>162</sup> Podkapitola 3.2 Politika v oblasti legálnej migrácie a sociálnej integrácie prisťahovalcov a azyľantov do spoločnosti.

veň politickej a občianskej participácie, ochranu ich ľudských práv, výšku príjmov a i. (cf. Böhnke, 2004; Porubánová, 2004; Niessen, 2000). Inverzne *sociálna inklúzia* migrantov znamená organické inkorporovanie tejto kategórie osôb do spoločenských štruktúr cieľovej krajiny, redukovanie uvedených bariér a umožnenie plnej integrácie (cf. ECRE, 2005; Penninx, 2004; Böhnke, 2004).

Migranti tvoria modelovú skupinu, na ktorej je možné excelentne skúmať stupeň spoločenskej integrácie z geografického i časového hľadiska, ako aj ilustrovať jej dôležitosť. Mnohé, z aspektu sociálnej exklúzie relevantné faktory jednoznačne identifikujú migrantov ako rizikovú skupinu (Porubánová, 2005). V krajinách, v ktorých pôsobí fenomén imigrácie už dlhšiu dobu, bol vypracovaný celý súbor opatrení zameraných na zlepšenie postavenia sociálne diskvalifikovaných migrantov a zníženie rizika sociálnej exklúzie. Uznáva sa, že substanciálnym činiteľom v rámci týchto opatrení je nekomplikovaný prístup migranta na pracovný trh, resp. vyhovujúce zamestnanie spolu so zvládnutím jazyka hostiteľskej krajiny (Böhnke, 2004; Glover et al., 2001), avšak ani ostatné faktory nie sú bezvýznamné. Je však zložité korektne artikulovať spoľahlivé metódy hodnotenia sociálnej inklúzie alebo konštruovať jej exaktné indikátory. Zaujímavé pokusy predstavujú napr. multidimenzionálny index sociálnej exklúzie (Haisken-DeNew – D'Ambrosio, 2003), index IAS a vybrané ukazovatele (CoE, 1997), kľúčové premenné percepcie sociálnej integrácie a exklúzie (Böhnke, 2004), štruktúrované indikátory integrácie migrantov (Niessen, 2000) a i.

Slovenská republika sa v r. 2003 podpísaním *Spoločného memoranda o inklúzii* jasne vyslovila za spoločný boj proti chudobe a sociálnej exklúzii v členských krajinách Európskej únie. Prioritou v slovenskom memorande je o. i. intenzifikácia opatrení na podporu integrácie dlhodobozamestnaných a hendikepovaných skupín na trhu práce vrátane migrantov v krajine.<sup>163</sup> Analogicky aj *Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006* (MPSVaR, 2004a) radí medzi hlavné kategórie obyvateľstva ohrozené chudobou a sociálnou exklúziou migrantov (imigranti, azylanti, maloletí bez sprievodu). Z tohto dôvodu je jednou zo strategických úloh štátu v danej oblasti „pomoc najzraniteľnejším“ spredmetnená v sociálnej inklúzii migrantov a zabezpečení uceleného prístupu k riešeniu špecifických integračných problémov migrantov.<sup>164</sup>

Rovnako *Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006* (MPSVaR, 2004b) deklaruje podporu integrácii a boju proti diskriminácii ľudí znevýhodnených na trhu práce (včítane migrantov) rozvíjaním ich zamestnateľnosti, zvyšovaním pracovných príležitostí a predchádzaním všetkým formám diskriminácie voči nim. Pripravené sú aj opatrenia orientované na integráciu imigrantov, azylantov a ľudí žiadajúcich o azyl. Cieľom politiky integrácie týchto skupín je prak-

<sup>163</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/jim\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html), jún 2005.

<sup>164</sup> Národný akčný plán definuje tiež základné riziká migrantov na Slovensku: nezamestnanosť, nízka úroveň ich vzdelania, absencia dokladu o nadobudnutom vzdelaní, vysoká miera chudoby a jazykový hendikep (ibidem).



tická pomoc pri prekonávaní ich adaptačných ťažkostí, pričom sa kladie dôraz predovšetkým na jazykovú prípravu, bývanie a integráciu na trhu práce.

Pokiaľ ide o konkrétne nástroje v boji proti diskriminácii a rasizmu voči imigrantom v SR, tieto boli charakterizované už v kapitole 5 (príp. kapitole 7), preto im na tomto mieste už nebudeme venovať osobitnú pozornosť.

Aký je ale skutkový stav v Slovenskej republike vo sfére spoločenskej integrácie cudzích štátnych príslušníkov, resp. stupeň ich sociálnej inklúzie? Sú migranti v SR vystavení izolácii, sociálnej exklúzii či diskriminácii, alebo je ich postavenie v spoločnosti rovnoprávne? Sú považovaní za integrálnu a prirodzenú súčasť spoločnosti, alebo sú marginalizovaní? Ako vnímajú spoločenský status migrantov odborníci a ako samotní migranti? Odpovede sme hľadali pomocou dotazníkového zisťovania migračnej situácie v SR v názoroch, postrehoch a skúsenostiach oslovených *reprezentantov štátnej správy, mimovládnych organizácií, medzinárodných organizácií, žurnalistov, expertov z vedeckej obce*, ako i *migrantov* žijúcich na území Slovenska.

Už neraz spomínaný dotazník obsahoval viacero otázok vzťahujúcich sa na integráciu cudzincov v krajine vo všeobecnej rovine („Ako hodnotíte princípy a priority súčasnej štátnej migračnej politiky SR, čo sa týka integrácie migrantov do spoločnosti; aká je ich implementácia a úspech v praxi?“; „Ako hodnotíte konkrétne zvyky, postupy, prax na poli spoločenskej, ekonomickej a kultúrnej integrácie (a podpory) migrantov v SR? Kde spočívajú slabé i silné stránky integrácie?“; ako aj „Čo možno podľa Vás Slovenskej republike v medzinárodnom kontexte najviac vytykať v oblasti zaobchádzania (starostlivosti) alebo integrácie zahraničných migrantov?“) a sociálnej exklúzii zvlášť bola venovaná jedna otázka („Existuje a ak áno, v akom rozsahu v praxi sociálna exklúzia migrantov v SR? Kde sa prejavuje najviac?“).

Ďalšie otázky boli zamerané na získanie názorov na jednotlivé komponenty migračného procesu migrantov v Slovenskej republike – ekonomickú integráciu (v rámci otázky „Ako hodnotíte prístup na pracovný trh SR pre zahraničných záujemcov – právne vymedzený či reálny?“), politickú integráciu („Aká je podľa Vás možnosť účasti migrantov na politickej scéne, spoluriadení v SR, resp. podieľaní sa na riadení svojich vlastných záležitostí?“) a nepriamo v spojitosti s inými otázkami na kultúrno-jazykovú integráciu. Otázky pre odborníkov a migrantov sa nepochybne líšili, preto predstavíme najprv odpovede prvej cieľovej skupiny.

Pokiaľ ide o **integráciu cudzincov v SR všeobecne**, názory na jej kvalitu sú zreteľne polarizované. Časť zástupcov prevažne štátnych inštitúcií sa optimisticky domnieva, že východiskové princípy integrácie migrantov sú v Slovenskej republike vyhovujúce, ich implementácia v praxi má za následok vysokú úspešnosť integrácie imigrantov do spoločnosti a že na Slovensku funguje dobre vybudovaný systém rôznych sociálnych podpôr pre cudzincov, možností bývania, vzdelania, zdravotnej starostlivosti, ale aj kultúrneho vyžitia. Vyskytuje sa dokonca kritika postojov migrantov k integrácii („V praxi sú problémy pri integrácii predovšetkým v slabom chápaní povinností zo strany

cudzincov“). Správne sa podotýka, že integrácia je do značnej miery závislá od individuálneho prístupu jednotlivca. Druhá časť respondentov, predovšetkým z prostredia mimovládnych organizácií a akademickej komunity konštatuje, že integrácii migrantov sa v SR venuje málo pozornosti, jej podpora je skôr symbolická, infraštruktúra pre integráciu chabo rozvinutá, množstvo financií nepostačujúce a je žiaduce poskytovať viac informácií v podobe zrozumiteľnej pre všetky vrstvy migrantov.

Existencia fenoménu **sociálnej exklúzie** cudzincov v Slovenskej republike sa síce uznáva, ale málo komentuje (zjavne mnohí opytovaní tomuto konceptu nevelmi rozumejú). Viacerí respondenti si myslia, že jej úroveň je pravdepodobne vysoká a manifestuje sa rôznymi formami. Prejavuje sa hlavne v celkovom postoji slovenskej spoločnosti voči migrantom, ale aj cez partikulárne etnické alebo náboženské stereotypy a predsudky. V súhrne však ide najmä o nedostatočnú mieru a podmienky integrácie a tiež marginalizáciu cudzincov, ako aj o problém per se ponímaný zatiaľ na Slovensku ako nepodstatný („Najväčšiu exklúziu vidím v tom, že sa o tejto téme takmer nehovorí“). Vzhľadom na nižší počet migrantov na území SR však nie je ľahké hodnotiť stupeň ich sociálnej exklúzie; skúsenosti na tomto poli sú príliš malé.

Za slabé miesta, ktoré možno integračnému procesu migrantov v SR vytknúť, respondenti najčastejšie považujú okrem už vyššie naznačených oblastí formálny prístup zo strany štátu a neefektívnu implementáciu integračných koncepcií, chýbajúce integračné projekty, absenciu špecifických programov na podporu integrácie selektovaných cieľových skupín migrantov, ale aj skromné aktivity samosprávy v danej sfére či limitované finančné zdroje učené pre integráciu.

K **ekonomickému integrácii** migrantov v Slovenskej republike: hoci sa vyskytujú sporadické názory, že tento druh integrácie je relatívne úspešný, drvivá väčšina odpovedí prizvukuje, že prístup cudzincov na pracovný trh v SR je dosť obmedzený (s výnimkou niektorých profesií a kategórií migrantov), právne komplikovaný (čo napomáha nelegálnej migrácii za prácou), výrazne diferencovaný podľa krajiny pôvodu, sťažený vysokou nezamestnanosťou v štáte a jazykovou bariérou migrantov. Z tohto dôvodu sa niektorí migranti veľmi obtiažne zaraďujú do pracovného procesu, čo znamená, že sú dlhý čas odkázaní na pomoc. Vo viacerých odpovediach rezonuje myšlienka, že slovenský pracovný trh by sa mal viac otvoriť a podmienky pre legálnych migrantov za prácou pochádzajúcich konkrétne z Ukrajiny zjednodušiť, samozrejme pri monitorovaní vývoja príslušného segmentu trhu práce.

Pokiaľ ide o **kultúrnu integráciu** migrantov v SR, v odpovediach dotazníka prevláda tiež skôr kritický pohľad. Podľa väčšinovej mienky respondentov sa v slovenskej spoločnosti evidentne manifestuje kultúrna exklúzia cudzincov. Podpora kultúrnych aktivít migrantov a ich združení zo strany štátu a samosprávy je minimálna, chýbajú spoločné kultúrne akcie, je pocitovaný nedostatok informačných a kultúrnych stredísk (nielen) pre migrantov. Objavuje sa však i názor, že zachovanie vlastnej kultúry nepredstavuje pre cudzincov na Slovensku žiadny osobitný problém.



Úloha **zvládnutia štátneho jazyka** – slovenčiny – v procese integrácie migrantov do spoločnosti je v odpovediach respondentov obzvlášť vyzdvihovaná. Upozorňuje sa na fakt, že migranti, ktorí majú problémy dohovoriť sa, si na Slovensku len s námahou hľadajú adekvátny pracovný post a sotva si vytvárajú kontakty mimo svojej komunity. Dochádza tak následne k sociálnej exklúzii tejto skupiny s ďalšími potenciálnymi dôsledkami: neprístupnosť ďalšieho vzdelania, nemožnosť získavania alebo spracovania informácií (ktoré sú na Slovensku prevažne len v slovenčine), príp. dokonca i väčšie riziko prejavov intolerancie a diskriminácie voči nim.

Spektrum odpovedí vzťahujúcich sa k **občianskej/politickej integrácii** cudzincov do slovenskej spoločnosti je pomerne pestré. Dominujú pesimistické (realistické?) názory – možnosť účasti migrantov na politickej scéne, spoluriadení v SR, resp. podieľaní sa na riadení vlastných záležitostí je pokladaná za prakticky nulovú, nereálnu, slabú. Cudzinci v SR môžu len minimálne ovplyvňovať svoje záležitosti politicky, môžu sa len zapájať do aktivít v združeních migrantov. Ďalšia časť opytovaných vidí vcelku dobré vyhliadky pre cudzincov na úrovni komunálnej a regionálnej politiky, pravda iba v spolupráci s orgánmi samosprávy. Iná skupina respondentov sa domnieva, že cudzinci na území SR majú viac než dostatočný priestor pre spolupodieľanie sa na veciach verejných/politických. Zároveň sa však v odpovediach viackrát zdôrazňuje, že sami migranti spravidla nejavia záujem o veci verejné, ich angažovanosť v nich je nepatrná a snád ani nevedia o možnostiach, ktoré majú (Ústava SR, Dohovor RE o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni a i.).

Respondentom-migrantom boli v dotazníku položené temer identické otázky s výnimkou rozšírenej otázky súvisiacej s ich politickou integráciou („Aká je situácia, čo sa týka reprezentácie Vašich záujmov v SR ľuďmi a inštitúciami z Vášho prostredia, t. j. jednotlivými združeniami migrantov? Aké sú možnosti takejto reprezentácie a konania?“). Hoci počet oslovených migrantov bol podstatne nižší, získané odpovede boli mimoriadne prínosné.

V rámci **integračného procesu vo všeobecnej rovine** migranti navrhujú aplikovať na Slovensku nejaký úspešný model integrácie cudzincov z vyspelých krajín EÚ. Ďalej silno pociťujú absenciu efektívnej informačnej a komunikačnej platformy pre potreby migrantov, najmä za účelom získavania informácií o pracovných, ubytovacích a sociálno-zdravotných podmienkach v SR. Myslia si, že Slovenská republika komplikovane a prísne udeľuje štátne občianstvo („SR sa príliš zdráha udeleniu občianstva cudzím štátnym príslušníkom a priamej integrácii migrantov do normálneho života“), ako aj povolenie na pobyt a podnikanie.

Prístup na pracovný trh SR považujú (niektorí) respondenti za značne obmedzený a **ekonomickú integráciu** tak za sťaženosť. Zdá sa im, že domáce obyvateľstvo je uprednostňované pri prijímaní do pracovného pomeru a že slovenské orgány nevidia podnikanie cudzincov ako pozitívum pre slovenskú ekonomiku („Je tu očividná snaha brániť imigrantom z tretieho sveta prísť a pracovať“). Upozorňujú dokonca na diskrimináciu migrantov pri hľadaní za-

mestnania zo strany zamestnávateľov. Odporúčajú preto vytvárať v SR viac pracovných príležitostí pre cudzincov a zriadiť databázu firiem, ktoré nemajú problém ich zamestnať.

Pokiaľ ide o možnosť nájsť si ubytovanie (**rezidenčnú integráciu**), opytovaní migranti citeľne postrádajú dostatok lacnejších – napr. sociálnych – bytov, ďalej im nevyhovuje poskytovanie ubytovania v regiónoch, kde nenachádzajú prácu a vice versa („Dáte mu ubytovanie, ale nemá kde pracovať. Dáte mu prácu, ale kde sa ubytuje? Alebo čo takto štartovné vo forme odpustenia prvého nájomného?“) a takisto im prekáža čiastočná diskriminácia na trhu s bytmi, resp. pri prenájaní si bytov podľa farby pleti.

V kontexte **kultúrnej integrácie** respondenti kritizujú chabé podmienky pre kultúrne vyžitie a rozvoj vlastnej kultúry na Slovensku, nerozvinutú infraštruktúru a symbolické právomoci združení migrantov, ich veľkú finančnú závislosť znemožňujúcu suverenitu v konaní, slabú podporu kultúrnych aktivít cudzincov zo strany štátnych orgánov a samosprávy v krajine. Uvítali by tiež intenzívnejšie pôsobenie na povedomie slovenských občanov s cieľom väčšej akceptácie multikultúrneho prostredia majoritnou populáciou. Časti migrantov chýba možnosť poskytovania výučby základov **slovenčiny** zdarma alebo len za minimálny poplatok (cudzinci s povolením na pobyt).

Možnosť účasti cudzincov na správe vecí verejných a na politickej scéne v Slovenskej republike (**politická integrácia**) pokladajú opytovaní len za teoretickú, prakticky nerealizovateľnú. Migranti sa domnievajú, že v tejto oblasti nie je v SR vybudovaná v podstate žiadna informačná sieť a preto nevedia, na koho sa majú v prípade záujmu obrátiť. Väčšina respondentov však pripúšťa, že cudzinci zatiaľ nemajú nijaké politické ambície.

Na záver tejto kapitoly možno zhrnúť, že odpovede väčšiny respondentov boli cenným príspevkom do diskusie o stupni integrácie migrantov do slovenskej spoločnosti komplexne i v jej individuálnych komponentoch, ale tiež o kvalite uskutočňovanej integračnej politiky Slovenskej republiky a implementácii existujúcich koncepčných dokumentov. Dotazníkové zisťovanie prinieslo mozaiku niekedy rozdielnych, niekedy viac či menej zhodných hodnotení, postrehov, skúseností a odporúčaní pre prax od reprezentantov odbornej sféry i samotných migrantov. Je nutné priznať, že odpovede druhej skupiny respondentov boli logicky do veľkej miery subjektívne. Avšak predsa je možné s časťou ich názorov a pripomienok sa stotožniť, a tak aj zásluhou vyjadrení osôb, ktorým je de facto integračná politika štátu určená, pokúsiť sa sformulovať čo najskôr jej nové princípy.

## 10. ZÁVER

### 10.1 PROGNOZY VÝVOJA ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE VO SVETE A NA SLOVENSKU

Ako bolo v úvode tejto publikácie naznačené, v zásade je nesmierne ťažké (ak nie vôbec nemožné) hodnoverne prognózovať vývoj zahraničnej migrácie vo svete, v jeho väčších či menších regiónoch, resp. jednotlivých krajinách. Táto skutočnosť je dôsledkom rastúceho vplyvu globalizácie a predovšetkým vnútornej povahy tak mimoriadne stochastického a takmer nepredvídateľného fenoménu, akým je zahraničná migrácia.

Ak si uvedomíme, aké problémy spôsobuje interpretácia súčasných migračných trendov a produkcia aspoň čiastočne spoľahlivých údajov, je pochopiteľné, že odhadovanie budúcich trendov zahraničnej migrácie je ešte niekoľkonásobne komplikovanejšie. Extrapolácie minulých trendov môžu byť len orientačné, vysoko rizikové až zavádzajúce. Do komplexu relevantných činiteľov je nutné inkorporovať celý rad potenciálnych politických, demografických, ekonomických, spoločenských a environmentálnych zmien univerzálneho i lokálneho charakteru, a to všetko na pozadí iných všadeprítomných, ťažko predvídateľných globalizačných procesov (cf. UNO, 2004c; Eurostat, 2000b; Collinson, 1999).

Z tohto dôvodu sa renomované celosvetové odborné a politické inštitúcie vyjadrujú len sporadicky k vývoju zahraničnej migrácie neaplikujúc pri jej prognózovaní žiadne štandardné modely, skôr len ad hoc metodológie, výsledky sa preto môžu značne líšiť. Napriek tomuto faktu však žiadna inštitúcia alebo expert na migráciu neočakáva, že rast celkového počtu migrantov na svete sa v blízkej budúcnosti zmierni. Medzinárodná organizácia pre migráciu odhaduje, že do r. 2050 sa absolútny počet zahraničných migrantov na Zemi zvýši na cca 230 – 250 miliónov (IOM, 2003; ILO, IOM et OHCHR, 2001).

Za faktory, ktoré budú z globálneho hľadiska naďalej výrazne generovať migráciu, sa považujú zväčšujúce sa rozdiely v životnej úrovni medzi bohatými a chudobnými krajinami, rastúca populácia rozvojových krajín, pokračujúce ozbrojené konflikty, ale i zhoršujúce sa životné prostredie až environmentálne katastrofy (ibidem; cf. Skeldon, 2004; Myers, 1993).

Paradoxne aj veľká časť rozvinutých krajín bude potrebovať stále viac migrantov zo zahraničia, aby saturovala svoj populačný deficit a zvyšujúce sa ekonomické nároky. Po r. 2010 budú aktívne promigračné politiky a regrutovanie migrantov z tretieho sveta kľúčovým mechanizmom pre uspokojenie rastúceho dopytu po pracovných silách (Münz, 2004; IOM, 2003; Warner, 2002). Z údajov ilustrovaných v tabuľke 39 je evidentné, ktoré regióny sveta budú v nasledujúcich dekádach vo vzťahu k zahraničnej migrácii naďalej zdrojové a ktoré prijímajúce. Dlhodobejšie prognózy vývoja migrácie sa nevypracovávajú vzhľadom na spomenutú vysoko stochastickú povahu toh-

to javu, takže objem zahraničnej migrácie za horizontom r. 2050 sa pokladá na nulový, hoci sa uznáva, že budúce analýzy ju musia bezpodmienečne zahŕňať (cf. UNO, 2004c).

Tabuľka 39. Projekcia vývoja populácie sveta a jeho makroregiónov so zahraničnou migráciou a bez nej do r. 2050

Makroregión	Počet obyvateľov v r. 2000 (mil.)	Počet obyvateľov v r. 2050 (mil.)		Prírastok obyvateľov v období 2000 – 2050 (mil.)	
		a	b	a	b
Rozvinuté štáty	1194	1220	1032	26	-162
Rozvojové štáty	4877	7699	7837	2822	2960
Afrika	796	1803	1817	1008	1021
Ázia	3680	5222	5303	1542	1623
Latinská Amerika	520	768	806	247	286
Severná Amerika	316	448	314	132	-2
Európa	728	632	589	-96	-139
Austrália a Oceánia	31	46	40	15	9
<b>Svet</b>	<b>6071</b>	<b>8919</b>	<b>8869</b>	<b>2848</b>	<b>2798</b>

a = stredný (najpravdepodobnejší) variant vývoja s migráciou; b = vývoj bez zahraničnej migrácie Zdroj: UNO, 2003

Obzvlášť znepokojivý je stav v Európe, ktorej obyvateľstvo čelí bezprecedentným demografickým zmenám a z nich vyplývajúcej nerovnováhe. Na jednej strane jej obyvateľstvo starne, podiel osôb v produktívnom veku sa znižuje, fertilita prudko klesá. Už v súčasnosti je celkový prírastok obyvateľstva v krajinách rozšírenej Európskej únie generovaný takmer na 90 % migračným prírastkom, iba 10 % tvorí prirodzený prírastok (Eurostat, 2004; Salt, 2002). Na druhej strane nároky na dôchodkové systémy rastú, v niektorých odboroch sa prejavuje nedostatok nekvalifikovaných, ale aj vysokokvalifikovaných pracovníkov. Hoci samotné prisťahovalectvo osôb z tretích krajín dané problémy úplne nevyrieši, je podstatným faktorom možného riešenia situácie. Antistagnačný scenár OSN predpokladá, že ak má zostať populácia Európskej únie (resp. celej Európy) v r. 2000 – 2050 aspoň konštantnou, bude potrebné prijať v tomto období úhrnom 47,5 mil. (resp. 95,9 mil.) nových migrantov, t. j. v priemere 950 tisíc (resp. 1,9 mil.) osôb ročne (UNO, 2004a; UNO, 2000).<sup>165</sup> V každom prípade otázka, či sa uchýliť vo väčšej miere k imigrácii s cieľom reagovať na demografické starnutie kontinentu, sa musí stať predmetom diskusie vo vnútroštátnom i európskom rámci, ako aj diskusie s krajinami pôvodu.<sup>166</sup>

Aké sú odhady vývoja zahraničnej migrácie v Slovenskej republike? Analogicky ako pre populácie západoeurópskych krajín aj pre obyvateľstvo SR sú typické trendy starnutia a znižovania prirodzeného prírastku (až prirodzený úbytok). Aj z tohto dôvodu nebude mať Slovensko inú možnosť, ako sa viac otvoriť migrantom. Zvládnutie príchodu väčšieho počtu prisťahovalcov – často z kultúrne veľmi odlišných pomerov – a zabezpečenie ich kvalitnej komplexnej integrácie do spoločnosti predstavuje vážnu výzvu (IVO, 2002). Zároveň možno v súlade s niektorými prognostickými štúdiami predpokladať, že v budúcnosti bude vývin zahraničnej migrácie na Slovensku substanciálne závisieť od priebehu integračných procesov v Európe, charakteru a kvality migračných politík implementovaných v rozvinutých štátoch a ich zoskupeniach, ako aj od celkového migračného vývoja vo svete (cf. Vaňo et al., 2002; IVO, 2002; Zajac, 2002a; Zajac, 2002b).

Migračné saldo Slovenskej republiky z dlhodobého aspektu markantnejšie ovplyvní hlavne kategória imigrantov pochádzajúcich z ekonomicky menej vyspelých regiónov juhovýchodnej Európy a Ázie. Je logické, že čím priaznivejšie budú hospodárske pomery v SR a vyššia životná úroveň jej obyvateľov, tým intenzívnejšie budú rásť počty migrantov smerujúcich do krajiny, a to najmä migrantov za prácou. Keďže týchto pracovníkov často sprevádzajú rodiny, bude uvedená skutočnosť čiastočne pôsobiť proti starnutiu populácie na

---

<sup>165</sup> Podľa kalkulácií tej istej organizácie v prípade snahy udržať stabilnú veľkosť populácie Európy v produktívnom veku (15 – 64) by bol v uvedenom období nutný príchod sumárne až 161 mil. imigrantov, čo činí priemerne 3,2 mil. osôb za rok (UNO, 2000).

<sup>166</sup> *Green Paper „Confronting demographic change: a new solidarity between the generations“*, COM(2005) 94 final.

Slovensku. Všeobecné negatívne tendencie demografického vývoja v krajine však prisťahovalci nezvrátia, pretože takáto zmena by si vyžadovala neustále veľmi vysoké počty imigrantov (Zajac, 2002b).

Podmienky na masovejší príchod imigrantov na Slovensko budú vhodnejšie pravdepodobne až po r. 2010, kedy očakávaná stabilnejšia spoločenská a ekonomická situácia, ako aj zrýchlenie procesu starnutia môžu vytvoriť pre migráciu prijateľnejšiu spoločenskú klímu (IVO, 2002). Tento fakt bude mať v oveľa väčšom rozsahu ako dnes prevažne pozitívny dosah na ekonomický, populačný, sociálny, kultúrny, politický a inštitucionálny vývoj Slovenskej republiky a zasluhuje si preto včasné, fundované a komplexné analýzy, formuláciu optimálnej migračnej stratégie a celospoločenský konsenzus.

Kvantitatívne odhady vývoja zahraničnej migrácie v SR v najbližšom období sú ojedinelé a majú prakticky len orientačný význam. Napr. v rámci prognózy vývoja obyvateľstva Slovenska do r. 2020 sa vo všetkých troch variantoch počíta s postupným zvyšovaním migračného prírastku s finálnym kladným migračným saldom v r. 2020 v objeme 1500, 4000, resp. 6500 osôb (Vaňo – Jurčová, 2002). Migračný prírastok za celé prognózované obdobie (2002 – 2020) tak predstavuje cca 15 tisíc, 50 tisíc, resp. 75 tisíc osôb. Ak by sme však chceli udržať súčasný stav populácie v produktívnom veku, migračný zisk by musel v r. 2002 – 2020 činiť približne 120 tisíc osôb, čo sa ukazuje ako nereálne číslo (ibidem).

V prognóze vývoja obyvateľstva Slovenska do r. 2025, vypracovanej rovnako v troch variantoch, sa tiež ráta s pozvoľným zvyšovaním migračného prírastku s konečným aktívnym migračným saldom v danom roku, a to 2000, opäť 2000, resp. 4500 osôb (ŠÚ SR, 2002). Napokon ďalší pokus o odhad vývoja zahraničnej migrácie v SR obsahuje prognóza vývoja obyvateľstva Slovenska do r. 2050 (Vaňo et al., 2002). Všetky varianty vývoja migrácie – veľmi nízky, nízky, stredný (najpravdepodobnejší), vysoký a veľmi vysoký – sa vyznačujú postupným zvyšovaním migračného prírastku až do r. 2025 a následným zachovaním hodnoty za tento rok až do konca prognózovaného obdobia. Rozdielne tempo rastu migračného salda zodpovedá rôznym scenárom rozvoja integračného procesu v Európe a zvyšovania životnej úrovne na Slovensku. Varianty predpokladajú každoročné pozitívne migračné saldo v období 2025 – 2050 v objeme 1000, 2000, 5000, 10 000 a 15 000 osôb.

Načrtnutú komplikovanosť prognózovania zahraničnej migrácie dosvedčuje napr. jej momentálny vývoj v Slovenskej republike a reálne hodnoty migračného salda: v r. 2004 dosiahlo úroveň (2874 osôb) udávanú vo vyššie prezentovaných prognózach až na oveľa neskoršie obdobie. Je potrebné zdôrazniť, že uvedené prognózy sa týkajú len jednej zložky migrácie – zahraničného sťahovania; pokiaľ ide o špecifické odhady vývoja počtu nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl, priznaných azylov, udelených povolení na pobyt cudzincom, resp. udelených štátnych občianstiev SR a pod., je vzhľadom na kvantum externých nepredvídateľných faktorov v podstate *nemožné ich vývoj anticipovať*.

## 10.2 ZÁVEREČNÉ ZHRNUTIE

Ako bolo v úvodných kapitolách tejto publikácie ilustrované, fenomén zahraničnej migrácie je na počiatku 21. storočia typickým prejavom globalizačných procesov vo svete a významným atribútom civilizačných zmien v čoraz väčšom počte krajín. Navyše význam zahraničnej migrácie evidentne rastie, heterogenita migračných tokov sa zvyšuje, migračné vzorce sa modifikujú, manažment migrácie a migračné politiky sa stále viac zdokonaľujú. Akceptuje sa, že zahraničnú migráciu nemožno zastaviť, ale pri správnej a efektívnej regulácii prispieva k prosperite migrantov, zdrojových i cieľových krajín.

Čitateľ mal možnosť sa presvedčiť, že Slovenská republika nie je v tomto kontexte výnimkou, ale integrálnou súčasťou regionálnych a celosvetových štruktúr, obzvlášť v období tesne pred a po vstupe krajiny do Európskej únie. Ako navyše potvrdzujú početné údaje, charakter vývojových trendov, rozsiahle zmeny právnych noriem a migračných politík, inštitucionálny rozvoj atď. – predstavené detailne v predošlých kapitolách – Slovensko prechádza v súčasnosti vo sfére zahraničnej migrácie fázou intenzívnych premien. Počas poslednej dekády sa z krajiny s temer zanedbateľnou úrovňou migrácie (kde zahraničné sťahovanie nemalo masovú povahu, počet nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl, cudzincov s povolením na pobyt, zahraničných pracovníkov či naturalizovaných osôb bol nízky) stal štát, v ktorom sa viaceré migračné komponenty pomerne rapídne dynamizujú.

Ako príklad viac než dramatického a nečakaného kvantitatívneho vývoja bol v práci demonštrovaný bezmála 131-násobný rast počtu žiadateľov o azyl v SR v rokoch 1992 – 2004 (avšak zas ich nečakaný pokles v r. 2005) na hodnotu, ktorá v relatívnych číslach katapultovala krajinu v rámci Európy skoro na vrchol, ďalej prudký vzostup počtu nelegálnych migrantov (kulminujúci v r. 2001 – 2002) a sprievodných negatívnych javov ako napr. prevládzačstvo. Medzi dôležité kvalitatívne zmeny možno zas zaradiť prebiehajúce modifikácie štruktúry v kategórii inak stagnujúcich cudzincov s povoleným pobytom v krajine a migrantov za prácou od r. 2004, taktiež u žiadateľov o udelenie štátneho občianstva SR i štatútu zahraničného Slováka, ako aj množstvo iných.

V publikácii takisto dokumentujeme, že prílev zahraničných migrantov – hoci drvivá väčšina z nich využíva územie Slovenska len na tranzit smerom do krajín západnej Európy – zapríčinil v krajine najmä v posledných približne piatich rokoch akceleráciu mnohých iných výziev. Tieto zastihli štátne inštitúcie a ostatných zainteresovaných aktérov na poli zahraničnej migrácie (ale aj bežných ľudí) nie celkom pripravených, takže reagovali nie vždy promptne, účinne a adekvátne. Ako bolo v diele naznačené, problematika zahraničnej migrácie je navzdory jej rastúcej závažnosti v Slovenskej republike stále viac-menej na periférii spoločenského záujmu a to napriek tomu, že kvantitatívne zmeny indukujú zmeny kvalitatívne. Fenomény a procesy zahraničnej migrácie sa manifestujú a už i do určitej miery ovplyvňujú sloven-



skú spoločnosť v ekonomickej, sociálnej, kultúrnej, politickej, bezpečnostnej, legislatívnej a inštitucionálnej (v budúcnosti iste aj demografickej, príp. inej) oblasti, ale možno najviac psychologicky. V práci poukazujeme na fakt, že izolácia krajiny v uplynulých desaťročiach, limitované kontakty obyvateľov s cudzincami a ich len zriedkavý dlhší pobyt v zahraničí mali za následok sformovanie predsudkov a xenofobických postojov, zvýšenú „toleranciu k intolerancii“ a odmietavú verejnú mienku voči migrantom. Je potrebné však opäť podčiarknuť, že osobná skúsenosť s migrantmi tieto stereotypy u občanov SR zväčša odbúrava.

Rôznorodosť migračných prejavov a dôsledkov migrácie na slovenskú spoločnosť si vyžaduje komplexné intervencie a riešenia v prospech oboch strán – autochtónnej spoločnosti i samotných migrantov, ktorí sa do nej dočasne či natrvalo integrujú. Preto sa definujú nové prístupy, prijímajú právne normy, posilňujú príslušné inštitúcie, ako pomerne podrobne prezentujeme v druhej polovici publikácie. Z hľadiska záväzkov Slovenskej republiky v priebehu vstupového procesu i v súčasnosti ako člena Európskej únie je jednoznačne pozitívnym počínom rešpektovanie komunitárneho práva a transpozícia právnych predpisov Spoločenstva týkajúcich sa migrácie. Migračná politika SR, do začiatku r. 2005 len v rudimentárnej podobe, si však stále len vyjasňuje svoje ciele a priority – pretrvávajú rozdielne pohľady na charakter azylovej politiky, integračná politika (až na parciálne kroky) nebola v podstate ešte sformulovaná, pociťuje sa akútny nedostatok finančných zdrojov. Zároveň absentuje centralizovaná inštitucionálna podpora pokrývajúca meritórne všetky aspekty zahraničnej migrácie v krajine.

Domnievame sa, že je v tomto kontexte dôležité, aby Slovenská republika aktívne a rovnoprávne participovala v rámci strategických iniciatív Únie, ktorých zámerom je koordinovať postup a harmonizovať imigračné, azylové, integračné a vízové politiky, garantovať základné ľudské práva, regulovať migračné toky a pod. (viď napr. Haagsky program). Z tohto dôvodu je potrebné tiež venovať viac pozornosti a pomoci krajinám, z ktorých migranti pochádzajú.

V každom prípade však je zahraničná migrácia neoddeliteľnou súčasťou globalizujúceho sa sveta, do ktorého patríme od 1. mája 2004 o niečo viac než predtým. Slovenská spoločnosť tak bude konfrontovaná so stále sa zväčšujúcim počtom migrantov so všetkými sprievodnými javmi a je len na nej, ako sa s touto skutočnosťou vyrovná.

Predložená publikácia si stanovila za cieľ nielen informovať čitateľa o situácii a vývojových trajektóriách vo sfére zahraničnej migrácie v Slovenskej republike či poskytnúť mu množstvo relevantných údajov, ale aj analyzovať spoločenské dopady a súvislosti migrácie v širokom slova zmysle a identifikovať jej problémové miesta. Za účelom zlepšenia súčasnej situácie na poli zahraničnej migrácie v SR navrhujeme súbor odporúčaní predstavený v nasledujúcej textovej pasáži.



### 10.3 ODPORÚČANIA PRE PRAX

Formulácia odporúčaní, ktoré by mohli stimulovať prijímanie a realizáciu inštitucionálnych, politických, spoločenských, právnych a iných opatrení aplikovateľných v rozličných dimenziách praxe, nie je jednoduchým krokom. Na jednej strane je pochopiteľné, že takéto odporúčania nemôžu byť príliš generalizované, neadresné či povrchné, pretože ich úžitková hodnota by bola minimálna. Na strane druhej zas ich prílišná konkretizácia alebo detailizácia vedie k strate kontextuálneho významu (a napokon inštitúcie alebo subjekty, ktoré sa zaoberajú partiálnymi otázkami migračného manažmentu, majú pre svoje oblasti pôsobenia k dispozícii podrobnejšie vypracované súbory úloh). Zároveň sa navrhované odporúčania musia vyznačovať adekvátnou mierou komplexity, aktuálnosti, uskutočniteľnosti, efektívnosti, vzájomnej previazanosti a systémovosti.

Na základe uvedených východiskových premís predkladáme na diskusiu nasledovné odporúčania, návrhy a námety, ktoré považujeme za mimoriadne významné:

- jasne artikulovať **migračnú doktrínu Slovenskej republiky**, t. j. oficiálny postoj štátu a spoločnosti voči zahraničnej migrácii v súlade s procesmi európskej integrácie a formujúcou sa spoločnou imigračnou a azylovou politikou Európskej únie. Aký prístup k migrantom SR zaujme – reštriktívny, neutrálny, alebo liberálny?;

- následne pregnantne **definovať priority** Slovenskej republiky v spojitosti so zahraničnou migráciou (vzhľadom na mnohotvárnú a štruktúrovanú povahu tohto javu) a víziu úlohu migrácie v ekonomickom, sociálnom, kultúrnom, politickom, bezpečnostnom a demografickom rozvoji krajiny;

- vymedziť principiálne **väčšie finančné zdroje** ako doteraz aktérom pôsobiacim vo sfére migračného manažmentu najmä zo štátneho rozpočtu alebo rozpočtov samospráv. Vztahuje sa to tiež na mimovládne organizácie na úseku starostlivosti o migrantov, ktoré však musia byť aj samy aktívnejšie pri hľadaní a získavaní prostriedkov mimo štátneho rozpočtu;

- zabezpečiť účinnú, úspešnú a včasnú **implementáciu Koncepcie migračnej politiky** Slovenskej republiky a jej rozpracovaní za príslušné rezorty do praxe; sformulovať komplexnú **národnú integračnú politiku SR**;

- z inštitucionálneho hľadiska zväziť zriadenie osobitného parlamentného alebo vládneho **Výboru pre záležitosti migrantov** (cudzincov) pri Národnej rade SR alebo Úrade vlády SR disponujúceho patričnou právomocou; začať s prípravami zlúčenia v súčasnosti separátne pôsobiacich štátnych inštitúcií so špecializovanými kompetenciami (cudzinecká agenda, azyl, naturalizácia, repatriácia, iné) do **jedného organizačného útvaru**;

- skvalitniť **spoluprácu a koordináciu medzi fundamentálnymi subjektmi** v oblasti zahraničnej migrácie v krajine – štátnymi inštitúciami, mimovládnymi organizáciami, medzinárodnými organizáciami, súkromným sektorom – zamestnávateľmi, komunitami migrantov a akademickou obcou – s cieľom, aby v sebe nevideli konkurenta, ale skôr potenciálneho partnera dopĺňajúceho ich

činnosť (nie animozita, ale komplementarita), ako aj z dôvodu zvýšenia vzájomnej informovanosti o nimi realizovaných aktivitách;

- venovať pozornosť nielen azylovej a nelegálnej migrácii v SR, ale perspektívne čoraz viac dopadom a rozvíjaniu fenoménu **pracovnej migrácie** a migrácie za účelom zjednocovania rodín, príp. štúdia;

- v súvislosti s vyššie uvedeným odporúčaním koncipovať a prijať dosiaľ absentujúce **programy a schémy** na podporu cieľenej imigrácie<sup>167</sup>, zatrikovať Slovenskú republiku pre vybrané skupiny migrantov;

- orientovať aktivity mimovládneho sektoru v SR viac na poradenstvo a asistenciu migrantom z **neazylového prostredia** – t. j. migrantom za prácou, migrantom za účelom zlúčenia rodiny, naturalizovaným cudzincom, presídlencom a pod.;

- zvýšiť úroveň zberu, spracovania, uchovávaní, spoľahlivosti, analyzovania a prezentovania údajov o zahraničných migrantoch v Slovenskej republike; zvýšiť kvalitu, komplexitu, operatívnosť, prepojenosť a hlavne kompatibilitu **databáz a štatistík** inštitúcií priameho kontaktu s migrantmi (Registra obyvateľov MV SR, evidenčných systémov Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Migračného úradu MV SR, Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny, Sekcie verejnej správy MV SR, evidencie podnikateľov a živnostníkov a i.) a Štatistického úradu SR; zefektívniť v tomto kontexte spoluprácu a súčinnosť všetkých zainteresovaných inštitúcií;

- urýchlene v Slovenskej republike zriadiť **migračné informačné stredisko (strediská)** – buď s pomocou štátu, alebo na inom základe – slúžiace ako informačná a konzultačná platforma jednak pre potreby migrantov, jednak pre občanov, organizácie a médiá SR. V spojitosti s tým vytvoriť a prevádzkovať široko zamerané internetové stránky na tému zahraničnej migrácie v SR;

- zabezpečiť vysoko profesionálnu, erudovanú a jazykovo zdatnú **representáciu Slovenskej republiky** vo všetkých významných regionálnych a celosvetových inštitúciách zaoberajúcich sa migráciou v akejkolvek podobe; zároveň zaistiť dostatok tlmočníkov a najmä prekladateľov do i z cudzích jazykov na preklad relevantných dokumentov, správ, publikácií, právnych noriem atď.;

- akcentovať problematiku zahraničnej migrácie na slovenskej **politickej scéne** s cieľom zvýšiť záujem o migráciu zo strany etablovaných politických strán aj politikov, aby verejne deklarovali svoje názory na ňu, podporili boj proti marginalizácii migrantov, príp. presadili diskusiu o migrácii do agendy politických subjektov;

- aktivizovať **pôsobenie médií** v SR smerom k profesionálnejšiemu a objektívnejšiemu informovaniu verejnosti o celej palete aspektov zahraničnej

---

<sup>167</sup> Obdobné napr. Highly Skilled Migrant Programme či Sector Based Scheme vo Veľkej Británii, Australian Skilled Migration Programme v Austrálii, systému bodového ohodnotenia imigrantov v Kanade, programu zelených kariet v Nemecku alebo pilotnému projektu českého Ministerstva práce a sociálnych vecí „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ atď.

migrácie v krajine, k častejšiemu demonštrovaníu pozitívnych príkladov integrácie migrantov do slovenskej spoločnosti, poskytovaníu väčšieho priestoru výpovediam migrantov, intenzívnejšiemu boju proti xenofóbii;

– zvýšiť **informovanosť slovenskej verejnosti** o zahraničných migrantoch v Slovenskej republike, ich živote, ekonomickom a spoločenskom prínose, spôsoboch integrácie a pod.; organizovať kampane na minimalizovanie prejavov intolerancie, diskriminácie a rasizmu voči imigrantom a v prospech väčšej akceptácie multikultúrneho prostredia; budovať celkovo priaznivejšiu spoločenskú klímu voči migrantom;

– podporovať viac finančne aj inou formou kultúrne **aktivity združení migrantov** v Slovenskej republike a prehľbovať ich kontakty s autochtónnou populáciou; rozširovať a skvalitňovať výuku slovenského jazyka pre cudzincov v krajine;

– zväziť profiláciu novej **samostatnej vedeckej disciplíny – migračných štúdií** – skúmajúcej podstatu, fenomény, procesy, príčiny, dopady, prejavy, trendy, prognózy, politiky, právne a inštitucionálne pozadie a ďalšie otázky zahraničnej migrácie všeobecne i v konkrétnom geografickom a historickom kontexte a rozvíjať jej terminologický aparát, teoretický rámec a metodologické inštrumentárium;

– zaangažovať **vedeckú komunitu** viac do systematického, dôkladného a komplexného výskumu zameraného predovšetkým na praktické problémy zahraničnej migrácie na Slovensku s vyústením do konkrétnych návrhov riešení. To si však bude vyžadovať nielen záujem samotných expertov, ale obzvlášť dostatok finančných prostriedkov pre výskum tohto druhu, resp. jeho väčšiu inštitucionalizáciu.



## ENGLISH SUMMARY

The phenomenon of migration, with its political, economic, social, cultural, demographic, safety and other impacts, belongs increasingly among the challenges the world faces and, therefore, is a highly topical subject. However, issues of international migration in the Slovak Republic – despite their growing importance – are still on the periphery of social dialogue. Institutions and actors in the field of migration have not reacted adequately, effectively and in time to a relatively large influx of migrants (though rather transient ones) into the country over the last decade and to problems resulting from this fact. Nor has any research work been published in Slovakia dealing with international migration to the country in a comprehensive, uniform and detailed way.

With regard to these circumstances, we believed that an analysis of the current situation, trends and significance of international migration in Slovakia and its social context – as the cardinal objective of this publication – would eliminate the hitherto absence of such a theme by the Slovak scientific community. The publication you hold in the hands should more in detail: represent a pilot reference source of data on migration in the country; help saturate an increasing need of theory for information, analyses, evaluations and comparisons in this region; confront the partial experience of practice and gain new, broader and logically organised knowledge; identify problems in the domain of international migration in the country; stimulate the creation of social, economic, institutional, legal and other measures to improve the situation; and form a good basis for the next, more or less specialised, research in the future.

Given these aims, we decided to present the reader with not only a contemporary overview of principal components of international migration in the Slovak Republic, but also their trajectory of development within a certain time frame. The text thus examines the course of migration in the country for a longer period: sometimes from the birth of independent Slovakia in 1993 and usually to the end of 2004, or even mid-2005.

From the methodological viewpoint, we used a standard methodological instrumentarium completed with a questionnaire survey of the migration situation in the country. The survey was carried out by several dozens of respondents from State administration, non-governmental and international organisations, journalists, professionals as well as migrants living in the territory of Slovakia.

The publication consists of 10 logically related parts. The introduction is followed by chapters evaluating key theoretical concepts of migration, the current situation in the world and in Europe in particular, the situation and development trends in the major constituents of migration to Slovakia, public opinion and attitudes of the autochthonous population towards migrants, the impact of international migration on society, legal norms concerning migration, the institutional background of migration in the country, positives and neg-

atives of the State migration and integration policies and, finally, outlining recommendations for practice.

The first chapter of the work (*Introduction*) presents international migration as a specific global phenomenon of contemporary civilisation influencing development on the international scene. Chapter 1 debates the growing importance of migration, its transformations and social impacts. It also accentuates the need for research in this sphere, especially in the Slovak Republic where the interest of relevant actors in phenomena and processes regarding migration is still mostly unsystematic, occasional and marginal; the orientation of native citizens, the media or even politicians in migration issues is weak; research reacts to the topic to a minimum degree. The first chapter also identifies the above mentioned objectives, lays out the structure of the publication as well as explains the methodology used.

Chapter 2 (*Theoretical aspects of international migration*) provides essential definitions and a typology of international migration and migrants, sporadically with English terms. The text deals in detail with the causes of migration applying a three-level analysis of migration motives (macro-, meso- and microlevel). Economic, social, psychological, networks, institutional and other theories of migration are characterised. The effects of international migration are differentiated according to their influence on host countries, countries of origin and individuals. These impacts are largely discussed from the economic, social, political, cultural, demographic, settlement, environmental, psychological and institutional aspects. It is emphasised that legal migration is of benefit to both the immigration and emigration countries though being unevenly distributed across the entire social spectrum, while undocumented or forced migration has often negative consequences.

The third chapter (*International dimension of international migration*) evaluates the state and development of migration around the world since modern times to the present, focussing on the last several decades. The chapter gives aggregate data on migrants by continents or countries and some other selected figures. At the same time, it outlines some qualitative data and depicts cardinal trends contributing to the intensification of international migration. Chapter 3 then devotes itself more to conditions in Europe describing the individual phases of migration movements on the continent since the end of WW2 and then critically examining current processes, phenomena and problems. The chapter more in detail demonstrates the development, origin and numbers of migrants as a whole, by most significant countries and specifically by a varied range of categories – foreigners with a residence permit, labour migrants, asylum seekers and refugees, irregular migrants and others. This and preceding chapters cite a great number of works by prominent foreign experts on migration; most of the data refer to the years 2002 to 2004.

The 4<sup>th</sup> chapter (*Quantitative and qualitative analysis of the contemporary situation and development trends in international migration in the Slovak Republic*) forms the central part of the book. The situation and recent developments within all constituents of international migration in the country are here detailed.

The chapter divides the migrants in Slovakia into the following categories: permanent migrants, undocumented migrants, asylum seekers and refugees, foreigners with a residence permit, labour migrants, persons granted Slovak citizenship, expatriate Slovaks, de facto refugees and displaced persons; though – as stressed – they often intermingle in space and time. For each category of migrants, Chapter 4 provides a multitude of statistical data on their number, development, structures, countries of origin and many other particular quantitative and qualitative attributes, where possible until mid-2005. (It is worth mentioning here, e.g., a huge 131 – fold unexpected increase in the number of asylum seekers in the country during the period 1992 – 2004, a dramatic growth in the number of undocumented migrants culminating in 2001 – 2002 etc.)

Chapter 4 further evaluates many accompanying phenomena of migration in Slovakia and also presents original findings of our research. We can give in this context, for instance, the problem of registration of persons who emigrate from the country and in fact negative net migration instead of officially claimed positive one (at the level of around 15 thousand people per year); politically sensible issues of the extent, forms, impacts and nature of smuggling of and trafficking in migrants in Slovakia and repressive measures used against them; the lack of published information on the development and features of asylum migration and the comparison of various views on restrictive asylum policy in the country (including the non-attractiveness of the Slovak asylum system for refugees); selected problems in the category of foreigners with a residence permit (transformation of their structure, reasons for their stagnating number, difficulties in obtaining a permit, regional disparities in their distribution etc.); the weak examination of labour migration and the insufficient registration of labour migrants (entrepreneurs in particular) as well as their evidently low number in Slovakia in comparison with neighbouring countries; the unexpectedly frequent naturalisation of foreigners in the country but the absence of a policy in this sphere; the prevalence of unwished economic reasons for applying for the status of expatriate Slovak along with the stagnant reform of the system of caring for these persons.

The subject of the following, fifth chapter is obvious from its title – *Public opinion and attitudes of inhabitants of Slovakia towards international migrants: xenophobia, discrimination, racism?* The chapter first provides an exhaustive overview of significant surveys of public opinion and researches on attitudes of inhabitants towards migrants since the birth of the Slovak Republic, together with some recent international comparisons. We conclude that Slovakia does not form any negative extreme in Europe in this respect despite some rather unflattering facts. However, as shown by concrete manifestations of xenophobia, intolerance and discrimination in the country, there are large reserves and places to remedy the current situation, especially as regards the public, self-government and State administration. Although some State institutions have lately taken action against discrimination and racism, most of the migrants in Slovakia often meet with both, directly or through members of their family, friends and members of their communities.

This chapter also deals with causes of intolerance in Slovak society. A substantial role was here played by the relative isolation of the country during the past decades, but the disinterest of politicians or the superficial and marginal interest of the media have also had a negative influence on inhabitants. In this relation, opinions of State representatives, non-governmental organisations, international organisations, journalists, professionals as well as migrants proper – all mapped within the already mentioned questionnaire survey of the migration situation in Slovakia – corroborate the above facts and bring new findings.

The 6<sup>th</sup> chapter (*Impacts of international migration on Slovak society*) is dedicated to an evaluation of consequences resulting from the presence of migrants in the territory of Slovakia for the majority society. More specifically, the demographic impact of migration, the participation of aliens in the education system, the health state of migrants, the occurrence of social-pathological phenomena among them, the share of crimes committed by foreigners in the country as well as the importance of migrants in creating a multicultural environment in Slovakia are all analysed.

We have found that the demographic impact of migration in the country is still minute. The overall number of foreigners in Slovak schools is slowly increasing; at present it ranges from 0.1 to 3.0% (doctoral students) by type of school. For this reason, various concepts for educating the children of migrating parents started to be drawn up in recent years. Our research on the health state of migrants in Slovakia and its impact on the autochthonous population further demonstrate that fears of spreading contagious illnesses by foreigners are completely unsubstantiated. Similarly, migrants show no greater tendency towards the selected social-pathological phenomena than the norm. The influence of foreigners on criminality in the country is a widely discussed topic. However, apart from some offences (drug trafficking, smuggling of migrants, car theft, racketeering and the like) the crime rate among foreigners in Slovakia is much lower than believed (approximately 2% of clear-up offences, 1.5% of prosecuted persons, below 1% of condemned people). As to the acceptance of migrants' cultures by the Slovak population, a great potential exists in the country to improve cultural and social relations between migrants and the native population as well as to develop cultural diversity. Besides, hitherto cultural influences of migrants on Slovak society are manifest at an individual or group level rather than at a national level.

Chapter 7 – *Legal norms pertaining to international migration and their effects in practice* – is constituted by a relatively extensive text. It encompasses a synoptic and quite detailed characterisation of Slovak legal acts concerning residence reporting, permanent migration, undocumented migration, asylum, residence permits, Slovak citizenship, status of expatriate Slovak, employment and enterprise by foreigners, and others. Information is also provided on amendments to Slovak laws prepared for the near future. Besides Slovak legal norms, corresponding legal acts of the European Union, recommendations of the Council of Europe or United Nations conventions – that have been transposed into the Slovak legal system – are mentioned where appropriate. The following issues are also se-



parately treated in this chapter: the implementation of the Schengen acquis in Slovakia and the protection of its borders along with defining the most important tasks to be completed until 2007; questions associated with the implementation of the Dublin Convention together with the explanation of working the EURODAC identification system in Slovakia; and the rights of foreigners in the country in the context of international agreements and the Slovak Constitution with an emphasis on the rights of free movement and residence.

The 8<sup>th</sup> chapter deals with the fundamental actors in the region of international migration in the Slovak Republic at present (*Institutional background of care for migrants*). Organisations and institutions that come into contact in any form with migrants, refugees and foreigners with a residence permit in Slovakia are characterised here in terms of their competencies, functions, organisational affiliation, position in society and key activities in particular. In principle we may divide these subjects into State, non-governmental or international ones and associations of migrants. Within the State sector, scopes and activities of institutions under the Ministry of Interior, the Ministry of Labour, Social Affairs and Family and other central authorities are depicted in detail. Furthermore, the role of local and regional self-governments in taking up some migration matters is outlined. From among the international organisations working in the field, activities of UNHCR and IOM in Slovakia are evaluated. Chapter 8 also characterises all non-governmental, human right, religious and other organisations that care for migrants in practice in the country. In the end the chapter presents associations of migrants in Slovakia; however, there are few active ones.

The migration and integration policies of the Slovak Republic as an inseparable part of migration management in the country are examined in the ninth chapter (*Migration and integration policy of the State*). The chapter first defines principles of migration management, strategies and policies in general and their development in Europe over the recent period. The accent is put on a critical evaluation of the development of immigration, asylum and integration policies of the European Union as a whole. Then the migration policy of Slovakia is analysed with all its positives and negatives. Chapter 9 points out the recent absence in practice of State migration policy, though the opposite was officially declared. Only at the beginning of 2005, the Conception of State migration policy of Slovakia was approved by the Government as a relatively comprehensive document. However, further elaborations by the ministries concerned have only just begun therefore a concrete shape of this Conception will only be known in the future. In any case, the Conception represents significant progress in comparison with the preceding state of affairs although it is a framework document only.

In this chapter we focus on the Slovak integration policy as this is least developed out of all constituents of migration policy in the country. After defining the general content of integration policy we discuss the situation in Slovakia and stress the need for urgent and substantial changes. Though in the very last years some ministries have started to develop particular integration documents (e.g. the Ministry of Education or the Ministry of Labour, Social Affairs and Family),

the country still lacks a comprehensive integration policy. These facts are also confirmed by our questionnaire survey, in which we asked our respondents about the integration and social exclusion of migrants in the country. Answers of most of them have been a valuable contribution to the debate on the degree of integration of migrants into Slovak society, the quality of implemented integration and migration policies and their weak points.

Finally, the last, tenth chapter of the publication (*Conclusion*) recapitulates all above presented facts and the most important signs, properties, processes, phenomena and problems of international migration and its components in Slovakia. Besides, it outlines prognoses of migration development both in the world and the country in a quantitative and qualitative way emphasising their methodological complexity and unreliability. At the very conclusion of the chapter we formulate a set of recommendations for several dimensions in order to improve the contemporary state in the field of international migration in the country. From among them, we may here cite: to clearly articulate a migration doctrine for the Slovak Republic; to define the priorities of the country in view of migration policy; to provide much greater financial means than so far to the main actors working in the region of migration management in Slovakia; to prepare a comprehensive national integration policy; to consider the establishment of a special governmental or parliamentary Committee for matters of migrants/foreigners and to create a new Migration Office managing all issues related to migrants; to improve collaboration and coordination among the chief migration subjects in the country; to adopt hitherto missing programmes and schemes to support legal labour migration; to quickly establish a migration information centre; to encourage the media to inform the public more objectively about the entire range of migration aspects in the country; to consider the creation of a new independent scientific discipline – migration studies – in Slovakia and to engage the scientific community in more systematic, objective and thorough research on the topic.

With regard to the limited extent of this publication it was impossible to deal with attributes of international migration in the Slovak Republic in greater detail. Despite this we tried to demonstrate a comprehensive picture of migration including its contemporary state, development trends, most significant regularities, processes and mechanisms of operation, impacts on society and vice versa, main actors, legal norms, policies as well as potential areas to improve the situation. Let the reader judge whether we fulfilled the objectives of the work; however we would be pleased if the publication *International migration in the Slovak Republic – state, trends, social contexts* was a good aid for people interested in understanding this issue. International migration is an integral part of a globalising world, to which the country has since May 1, 2004 belonged more than before. Slovak society will have to get used to an increasing number of migrants in its territory with all accompanying phenomena and it is up to the country merely to cope with this fact properly.

Translated by the author

# POUŽITÁ LITERATÚRA

- Appleyard, R. (1991): International migration: Challenge for the nineties, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- Appleyard, R. et al. (1989): The Impact of International Migration on Developing Countries, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- Balga, J. (2002): Cudzinec ako personálny substrát štátu, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Balga, J. (2001): Základy azylového práva, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Balga, J. (1997): Teória a prax služby cudzineckej polície, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Bauböck, R. (1994): The integration of immigrants, Report for CDMG, Council of Europe, Strasbourg
- Bauer, T. – Haisken-DeNew, J. – Schmidt, C. (2004): International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets: The Current State of Affairs, Discussion Paper No. 20, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
- Bielik, F. – Rákoš, E. (1975): Slovenské vystáhovalectvo, Dokumenty II. 1919 – 1939, Matica slovenská, Martin
- Black, R. (1998): Refugees, Environment and Development, Longman, Harlow
- Bodnárová, B. (1997): Postoje občanov Slovenskej republiky k prisťahovalcom. In Piscová, M. et al.: Aspekty národnej identity a národná identita v strednej Európe, Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava
- Boswell, C. (2002): Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union, Working Paper No. 73, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov
- Boyle, P. – Halfacree, K. – Robinson, V. (1998): Exploring contemporary migration, Longman, London
- Böhnke, P. (2004): Perceptions of social integration and exclusion in an enlarged Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Castles, S. (2000): International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues, *International Social Science Journal*, 52, No. 165, pp. 269 – 281
- CoE (2004): Tretia správa o Slovensku, ECRI Council of Europe, Strasbourg
- CoE (2000a): Druhá správa o Slovensku, ECRI Council of Europe, Strasbourg
- CoE (2000b): Health conditions of migrants and refugees in Europe, Report for Committee on Migration, Refugees and Demography, Strasbourg
- CoE (2000c): Towards a migration management strategy, proceedings of the seminar on managing migration in the wider Europe, Strasbourg, October 12 – 13, 1998
- CoE (1997): Measurement and indicators of integration, Council of Europe, Strasbourg
- Collinson, S. (1999): Globalisation and the dynamics of international migration: implications for the refugee regime, Working Paper No. 1, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov
- Csámpai, O. – Haládik, J. (2002): Medzinárodná migrácia (sociálny problém a bezpečnostné riziko), Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- CSIS (2002): Migration Brief, Center for Strategic and International Studies, Washington DC
- CVVM, TÁRKI, CBOS et FOCUS (2005): Is there a need for immigrants in the Visegrad countries?, CVVM, TÁRKI, CBOS et FOCUS, Praha, Budapest, Warszawa et Bratislava
- ČSÚ et Scientia (2001 – 2004): Cizinci v České republice – Foreigners in the Czech Republic, Český statistický úřad et Scientia, Praha
- DB (2003): International migration: who, where and why?, Deutsche Bank research, Frankfurt am Main
- DeJong, G. – Gardner, R. et al. (1981): Migration decision-making: Multidisciplinary approaches to microlevel studies in developed and developing countries, Pergamon Press, New York
- Demir, J. S. (2003): The trafficking of women for sexual exploitation: a gender-based and well-founded fear of persecution?, Working Paper No. 80, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov
- Divinský, B. (2005a): Zahraničná migrácia. In Kollár, M. – Mesežnikov, G.: Slovensko 2004 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava
- Divinský, B. (2005b): Selected problems of foreigners in Slovakia in the context of current migration policy in the country, Social and Cultural Diversity in Central and Eastern Europe: Old Factors and New, Multikulturální centrum Praha, Praha, pp. 32 – 34

- Divinský, B. (2005c): Active Civic Participation of Immigrants in Slovakia, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg
- Divinský, B. (2005d): kapitola Zahraničná migrácia, Atlas obyvateľstva Slovenska, Ministerstvo školstva SR et Univerzita Komenského Bratislava, v tlači
- Divinský, B. (2004a): Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Volume V-Slovakia – An Acceleration of Challenges for Society, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Vienna
- Divinský, B. (2004b): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: Súčasný stav a predpokladaný vývoj po vstupe krajiny do Európskej únie, *Medzinárodné otázky*, 13, No. 2, pp. 16 – 38
- Divinský, B. (2003): Medzinárodná organizácia pre migráciu a jej aktivity na Slovensku, *Demografie*, 45, No. 2, pp. 136 – 138
- Dodd, S. (1950): The interactance hypothesis. A gravity model fitting physical masses and human groups, *American Sociological Review*, 15, pp. 245 – 256
- Doomernik, J. et al. (1997): A migration policy for the future – possibilities and limitations, Migration Policy Group, Brussels
- Drbohlav, D. (2004): Migrace v ČR a ve světě: demografické a ekonomické aspekty, veřejná prezentácia v Senáte PČR „Pracovní migrace do České republiky“, Praha, July 30, 2004
- Drbohlav, D. (1999): Geografické aspekty v rámci interdisciplinárneho výzkumu migrace obyvateľstva, *Sborník české geografické společnosti*, 104, No. 2, pp. 73 – 88
- Drbohlav, D. (1994): Hlavní důvody a důsledky mezinárodní migrace obyvateľstva, *Sborník české geografické společnosti*, 99, No. 3, pp. 151 – 162
- EC (2004): Handbook on integration for policy-makers and practitioners, European Communities, Luxembourg
- ECRE (2005): The Way Forward: Towards the Integration of Refugees in Europe, European Council on Refugees and Exiles, London
- EUMC (2005): Attitudes towards Migrants and Minorities in Europe, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna
- EUMC (2003): Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna
- Eurostat (2004): First results of the demographic data collection for 2003 in Europe, Office for Official Publications of the European Communities, European Communities et Eurostat, Luxembourg
- Eurostat (2002): European social statistics – Migration, Office for Official Publications of the European Communities, European Communities et Eurostat, Luxembourg
- Eurostat (2001): Strategies for developing statistics on the international migration of workers, Working Paper No. 6, UNECE et Eurostat, Luxembourg
- Eurostat (2000a): Patterns and trends in international migration in Western Europe, Office for Official Publications of the European Communities, European Communities et Eurostat, Luxembourg
- Eurostat (2000b): Push and pull factors of international migration – A comparative report, Office for Official Publications of the European Communities, European Communities et Eurostat, Luxembourg
- Faist, T. (2000): The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces, Clarendon Press, Oxford
- Gajdoš, M. et al. (2002): Čo dala – vzala našim rodákom optácia, zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie k 55. výročiu optácie a presídlenia, Spoločenskovedný ústav SAV et Koordinačný výbor reoptantov, Košice et Prešov
- Garson, J.-P. – Loizillon, A. (2003): Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present, presentation at the EC and OECD conference „The economic and social impacts of migration“, Brussels, January 21 – 22, 2003
- Glover et al. (2001): Migration: an economic and social analysis, Home Office, London
- GP (2005): Správa o činnosti prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2004, Generálna prokuratúra SR, Bratislava
- GP (2004): Správa o činnosti prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2003, Generálna prokuratúra SR, Bratislava

- Green, S. (2002): Immigration, asylum and citizenship: Towards an agenda for policy learning between Britain and Germany, Anglo-German foundation for the study of industrial society, London
- Haisken-DeNew, J. – D'Ambrosio, C. (2003): ICT and socio-economic exclusion, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
- Hanzlík, J. (1974): Vývoj obyvateľstva na území Slovenska v r. 1869 – 1961. In Plesník, P. et al.: Slovensko – Ľud I., Obzor, Bratislava
- Hapák, P. (2000): Aktuálne problémy nelegálnej migrácie na štátnej hranici SR, zborník z medzinárodného seminára „Nelegálna migrácia osôb v stredoeurópskom regióne“, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Hargašová, M. (1996): Xenofóbia – ako pojem a sociálny jav, *Mládež a spoločnosť*, 2, No. 1, pp. 63 – 71
- Haug, W. – Compton, P. – Courbage, Y. (2002): The demographic characteristics of immigrant populations, Council of Europe publishing, Strasbourg
- Hauser, P. – Duncan, O. (1959): The study of population: an inventory and appraisal, University of Chicago Press, Chicago
- Heleniak, T. (2001): Russia's modest migration gains unlikely to stop population decline, *PRB Population Today*, 29, No. 4, pp. 5 – 6
- Hicks, J. (1963): The theory of wages, Macmillan, London
- Horáková, M. (2005): Cizinci na trhu práce v České republice v letech 1994 – 2004, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha
- Horáková, M. (2003): Mezinárodní migrace a migrace cizí pracovní síly, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha
- ICMPD (1999): The relationship between organised crime and trafficking in aliens, International Centre for Migration Policy Development, Vienna
- ILO (2004): Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, Medzinárodná organizácia práce, Geneva
- ILO (2000): Improving methods of collecting migration statistics in Central and Eastern Europe, Medzinárodná organizácia práce, Geneva
- ILO, IOM et OHCHR (2001): International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, Medzinárodná organizácia práce, Medzinárodná organizácia pre migráciu et Úrad Vysokého komisára OSN pre ľudské práva, Geneva
- IOM (2005): World Migration 2005: Costs and benefits of international migration, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2004a): Glossary on migration, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2004b): Towards an IOM strategy – Migration and development, Conference room paper/12, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2004c): Migration health annual report 2003, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2003): World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2002): Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia 2001 – 2002 Review, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (2000): Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM (1998): Migration Potential in Central and Eastern Europe, Medzinárodná organizácia pre migráciu, Geneva
- IOM et ICMPD (2002): New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe, Medzinárodná organizácia pre migráciu et International Centre for Migration Policy Development, Asser Press, The Hague
- IOM et ICMPD (1999): Migration in Central and Eastern Europe 1999 Review, Medzinárodná organizácia pre migráciu et International Centre for Migration Policy Development, Geneva
- IOM et UNO (2000): World Migration Report 2000, Medzinárodná organizácia pre migráciu et Organizácia Spojených národov, Geneva
- IOM et UNO (1999): International migration policies and programmes, Medzinárodná organizácia pre migráciu et Organizácia Spojených národov, Geneva

- IVO (2002): Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava
- Jandl, M. (2003): Estimates on the numbers of illegal and smuggled immigrants in Europe, presentation at the workshop „8<sup>th</sup> International Metropolis Conference“, Vienna, September 15 – 19, 2003
- Jurčová, D. (2005): Slovník demografických pojmov, INFOSTAT, Bratislava
- Jurčová, D. et al. (2004): Demografická charakteristika obvodov Slovenskej republiky 1996 – 2003, INFOSTAT, Bratislava
- Jurčová, D. et al. (2003): Populačný vývoj v regiónoch Slovenskej republiky 2001, INFOSTAT, Bratislava
- Karabinoš, F. – Balga, J. (1997): Migračná politika SR, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Kopp, K. (2002): Europe – quo vadis? The status quo of the European policies on asylum and migration, presentation at the conference „The Baltic Sea as an escape route“, Bad Segeberg, November 16 – 18, 2001
- Košta, J. (2003): Free labour mobility in the enlarged EU: The case of Slovakia. In Giusti, S. – Tajoli, L.: Convergence in the Enlarged European Union, ISPI, Milan
- Kotvanová, A. – Szép, A. (2002): Migrácia a Rómovia – historické, sociálne a politické súvislosti, Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, Bratislava
- Kováčik, J. (2002): Utečenci v dnešnom svete, Metodické centrum mesta Bratislavy, Bratislava
- Krieger, H. (2004): Migration trends in an enlarged Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Kruško, Š. (2003): Areštanti – Odsúdení, Koordinačný výbor reoptantov, Prešov
- Lee, E. (1972): Eine Theorie der Wanderung. In Szell, G. et al.: Regionale Mobilität, Nymphenburger Verlagsanstalt, München
- Letavajová, S. (2004): Globalizácia a súčasné migračné procesy, zborník z medzinárodnej konferencie „Globalizácia verzus identita v stredo európskom priestore“, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Trnava
- Letavajová, S. (2001): Predstavy a skutočnosť o utečencoch na Slovensku, *Etnologické rozpravy*, 8, No. 1, pp. 40 – 61
- Letavajová, S. (2000): Fenómén „utečenca“ z hľadiska etnokultúrnych zmien na Slovensku, Univerzita Komenského, Bratislava
- Lipková, Ľ. – Porubský, J. (2003): Medzinárodná migrácia, *Nová ekonomika–The New Economy*, 2, No. 1, pp. 49 – 60
- Liss, J. (2002): Nelegálna migrácia na slovensko-rakúskom úseku štátnej hranice a jej možná eliminácia, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- Líška, M. – Prušová, A. (2000a): Problémy mobility pracovnej sily v SR, Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava
- Líška, M. – Prušová, A. (2000b): Prístupy k riešeniu problémov mobility pracovnej sily v krajinách EÚ a v SR, Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava
- Lubyová, M. (2001): The Slovak Republic. In Wallace, C. – Stola, D.: Patterns of Migration in Central and Eastern Europe, Palgrave, London
- Lubyová, M. (2000): Status of foreign residents and foreign workers in selected Central and Eastern European countries, presentation at the OECD seminar „Recent developments in migration and the labour market in Central and Eastern Europe in the context of the EU enlargement“, Bratislava, March 2 – 3, 2000
- Manning, P. (2000): Migration in Modern World History 1500 – 2000, Wadsworth Publishing Company, Belmont
- Martin, P. (2003): Sustainable Labor Migration Policies in a Globalizing World, International Institute for Labour Studies, Geneva
- Martin, P. – Widgren, J. (2002): International migration: facing the challenge, *Population Bulletin*, 57, No. 1
- Martin, S. F. (2001): Global migration trends and asylum, Working Paper No. 41, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov
- Massey, D. S. et al. (1998): Worlds in Motion – Understanding International Migration at the End of the Millennium, Oxford University Press, Oxford
- Massey, D. S. et al. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, 19, No. 3, pp. 431 – 466

- Milo, D. (2005): Rasistický extrémizmus v Slovenskej republike, Ľudia proti rasizmu et Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava
- MPSVaR (2004a): Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006 (NAP/inklúzie) Slovenská republika, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava
- MPSVaR (2004b): Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava
- MŠ SR (2005): Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014, Ministerstvo školstva SR, Bratislava
- MŠ SR (2001): Koncepcia štátnej politiky vo vzťahu k deťom a mládeži do roku 2007, Ministerstvo školstva SR, Bratislava
- Muus, P. (2001): International migration and the European Union, trends a consequences, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, No. 1, pp. 31 – 49
- Münz, R. (2004): Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis, *Global Migration Perspectives* No. 16, Global Commission on International Migration
- MÚ MV SR (2005): Výročná správa hospodárenia rozpočtovej organizácie Migračný úrad MV SR za rok 2004, Migračný úrad MV SR, Bratislava
- MÚ MV SR (2004): Stručná informácia – Migračný úrad MV SR, Migračný úrad MV SR, Bratislava
- MV SR (2005): Správa o bezpečnostnej situácii v Slovenskej republike za rok 2004, Ministerstvo vnútra SR, Bratislava
- MV SR (2004): Schengenský akčný plán – III. aktualizované znenie, Ministerstvo vnútra SR, Bratislava
- Myers, N. (1993): Environmental refugees: how many ahead?, *Bioscience*, 43, No. 11, pp. 752 – 761
- Niessen, J. (2000): Diversity and cohesion – new challenges for the integration of immigrants and minorities, Council of Europe, Strasbourg
- NJBNM (2005): Správa o vlastnej výslednej činnosti Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii ÚHCP P-PZ od 1. 1. do 31. 12. 2004, Bratislava
- Očenášová, E. (2001): Kriminalita cudzincov na území SR, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- OECD (2005): Trends in International Migration – SOPEMI Annual Report 2004, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- OECD (2004): Trends in International Migration – SOPEMI Annual Report 2003, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- OECD (2001a): International mobility of the highly skilled, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- OECD (2001b): Migration Policies and EU Enlargement – The Case of Central and Eastern Europe, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- OECD (2000a): OECD Economic Outlook 2000, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- OECD (2000b): Combatting the illegal employment of foreign workers, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Paris
- Ondříšák, F. (2002): Migrácia ako kriminogénny faktor trestných činov cudzincov, Akadémia Policajného zboru, Bratislava
- OPU (1996): War traumatism – a probe about people who have survived, Organizácia na pomoc utečencom, Bratislava
- Papademetriou, D. (1998): Reflections on the relationship between migration and development, presentation at the seminar „International migration and development in North and Central America“, Mexico City, May 21 – 29, 1998
- Penninx, R. (2004): Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions, paper at the UNECE-conference, Geneva, January 12 – 14, 2004
- Porubánová, S. (2005): Imigračný fenomén v kontexte sociálnej inklúzie, *Rodina a práca*, 1, No. 2, pp. 9 – 14
- Porubánová, S. (2004): Imigračný fenomén – výzva pre Slovenskú republiku. In Džambazovič, R. – Gerbery, D. – Porubánová, S. – Repková, K.: Chudoba a sociálna exklúzia/inklúzia: skupiny najviac ohrozené sociálnou exklúziou a námety na riešenie/prevenciu, Stredisko pre štúdium práce a rodiny, Bratislava



- Rabušic, L. – Burjanek, A. (2003): Česká veřejnost a imigranti, aneb vláda míní, veřejnost však mění?, *Demografie*, 45, No. 2, pp. 88 – 98
- Rimóczyová, K. – Hargašová, M (1994): Postoje mládeže v SR k problému intolerance, Ústav informácií a prognóz školstva, Bratislava
- Russell, S. S. (1995): International migration: Implications for the World Bank, World Bank Working Paper
- Salt, J. (2005a): Current Trends in International Migration in Europe, Council of Europe, Strasbourg
- Salt, J. (2005b): Types of migration in Europe: implications and policy concerns, presentation at the Council of Europe European population conference, Strasbourg, April 7 – 8, 2005
- Salt, J. (2002): European international migration: Evaluation of the current situation, European Population Papers Series No. 5, Council of Europe, Strasbourg
- Salt, J. (1998): International migration in the UNECE region: Patterns, trends, policies, United Nations Economic Commission for Europe, Regional Population Meeting, Budapest
- SHV (2000): Prieskum rasovej a etnickej tolerance žiakov a študentov na vybraných základných a stredných školách v Bratislave, Slovenský helsinský výbor, Bratislava
- SIS (2005): Správa o činnosti SIS v roku 2004 (neutajovaná verzia), Slovenská informačná služba, Bratislava
- Sjastaad, L. (1962): The costs and returns of human migration, *The Journal of Political Economy*, 70, pp. 80 – 93
- Skeldon, R. (2004): More than remittances: Other aspects of the relationship between migration and development, presentation at the Third coordination meeting on international migration, New York, October 27 – 28, 2004
- Skeldon, R. (1997): Migration and Development – A Global Perspective, Longman, Harlow
- SKCH (2005): Ročenka SKCH 2003, Slovenská katolícka charita, Bratislava
- SNSLP (2005): Správa o dodržiavaní ľudských práv v Slovenskej republike za rok 2004, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava
- Sørensen, N. N. (2004): The development dimension of migrant remittances, *Migration policy research IOM*, No. 1
- Srb, V. (2002): Obyvateľstvo Slovenska 1918 – 1938, INFOSTAT, Bratislava
- Stalker, P. (2001): The No-nonsense Guide to International Migration, Verso, London
- Stark, O. (1991): The migration of labor, Blackwell, Cambridge
- Stark O. – Taylor, J. (1989): Relative deprivation and international migration, *Demography*, 26, No. 1, pp. 1 – 14
- STEM (2002): Názory českej verejnosti na uprchlíky, Středisko empirických výzkumů, Praha
- SÚ SAV (2004): Mládež a európska identita: Orientácie mladých mužov a žien na občianstvo a európsku identitu, Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava
- Šíbl, D. (1992): Medzinárodná migrácia obyvateľstva a problémy utečencov, *Ekonomický časopis*, 40, No. 5, pp. 387 – 397
- Šišková, T. et al. (2001): Menšiny a migranti v České republice, Portál, Praha
- ŠPÚ (2005): Výročná správa za rok 2004, Štátny pedagogický ústav, Bratislava
- ŠPÚ (2004): Výročná správa za rok 2003, Štátny pedagogický ústav, Bratislava
- ŠPÚ (2003): Výročná správa za rok 2002, Štátny pedagogický ústav, Bratislava
- ŠÚ SR (1994 – 2005): Stav a pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike 1993 – 2004, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava
- ŠÚ SR (2003): Migrácia obyvateľstva a migračná štatistika v podmienkach Slovenskej republiky, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava
- ŠÚ SR (2002): Prognóza vývoja obyvateľstva v Slovenskej republike do roku 2025, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava
- ŠÚ SR (1995): Rasizmus, xenofóbia, antisemitizmus a intolerancia vo vedomí obyvateľov Slovenskej republiky, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava
- Tilburg University et SÚ SAV (1999 – 2000): Výskum európskych hodnôt – European Values Study, Tilburg University et Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied, Tilburg et Bratislava
- UNDP (2004): Miléniové rozvojové ciele – Cesta k zníženiu chudoby a sociálneho vylúčenia, Bratislava



UNFPA (2002): State of the world population 2002, United Nations Population Fund, New York

UNHCR (2005a): UNHCR Statistical Yearbook 2003 – Trends in displacement, protection and solutions, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Geneva

UNHCR (2005b): 2004 Global Refugee Trends, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Geneva

UNHCR (2005c): Asylum levels and trends in industrialised countries 2004, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Geneva

UNHCR (2004a): UNHCR Statistical Yearbook 2002 – Trends in displacement, protection and solutions, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Geneva

UNHCR (2004b): 2003 Global Refugee Trends, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Geneva

UNHCR et al. (2004): Záverečná správa – Vyhodnotenie azylového systému v Slovenskej republike, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov et al., Bratislava

UNHCR et FOCUS (1998, 2001, 2005): Prieskum verejnej mienky pre UNHCR – Postoje verejnosti k utečencom v SR, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov et FOCUS, Bratislava

UNO (2005): World Population Prospects – The 2004 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2004a): World Economic and Social Survey 2004 – International Migration, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2004b): Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2004c): World population to 2300, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2003): World Population Prospects – The 2002 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2002a): International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980 – 1999, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2002b): International Migration 2002, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (2000): Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (1998a): World population monitoring 1997: issues of international migration and development, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

UNO (1998b): Recommendations on Statistics of International Migration – Revision 1, Department of Economic and Social Affairs, Organizácia Spojených národov, New York

ÚHCP P-PZ (2005): Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2004, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚHCP P-PZ (2004a): Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2003, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚHCP P-PZ (2004b): Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za 1. polrok 2004, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚHCP P-PZ (2003): Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2002, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚHCP P-PZ (2002): Legálna a nelegálna migrácia v Slovenskej republike za rok 2001, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚHCP P-PZ (2001): Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie k 31. 12. 2000, CD-rom, Úrad hraničnej a cudzineckej polície P-PZ, Bratislava

ÚZIŠ (2004): Zdravotnícka ročenka Slovenskej republiky 2003, Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2003): Populačný vývoj v Slovenskej republike 2002, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2002): Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2001): Obyvateľstvo Slovenska 1945 – 2000, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2000): Populačný vývoj v Slovenskej republike 1999, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. – Jurčová, D. (2002): Niektoré problémy vývoja obyvateľstva SR do roku 2020, INFOSTAT, Bratislava

- Visco, I. (2000): Immigration, development and the labour market, presentation at the conference „Migration: scenarios for the 21<sup>st</sup> century“, Roma, July 12 – 14, 2000
- Vráblová, S. (2001): Cudzinci na trhu práce v Slovenskej republike v súčasnosti a po vstupe SR do EU, *Práca a sociálna politika*, 9, No. 5, pp. 18 – 22
- Vrchovský, M. (2000): Prevádzáčstvo nelegálnych migrantov, *Justičná revue*, No. 2, pp. 170 – 175
- Wallerstein, I. (1974): The modern world system: capitalist agriculture and the origins of the European world economy in the sixteenth century, Academic Press, New York
- Wanner, P. (2002): Migration trends in Europe, presentation at the 8<sup>th</sup> Conference of European Ministers responsible for social security „Implications of labour migration for social security systems in European countries“, Bratislava, May 22 – 23, 2002
- de Wenden, C. W. (2001): Un essai de typologie des nouvelles mobilités, *Hommes et Migrations*, No. 1233, pp. 5 – 12
- Wets, J. (2004): Migration and Development: Myths and Facts, EPC Issue Paper No. 11, European Policy Centre et King Baudouin Foundation
- Wolpert, J. (1965): Behavioral aspects of the decision to migrate, *Papers and proceedings of the Regional Science Association*, 15, pp. 159 – 169
- Zajac, Š. et al. (2002a): Zborník analyticko-prognostických štúdií k Prognóze rozvoja Slovenska do roku 2010, Prognostický ústav SAV, Bratislava
- Zajac, Š. et al. (2002b): Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020, Prognostický ústav SAV, Bratislava
- ZAS (2002): Afganistan známy – neznámy, Zväz Afgancov na Slovensku, Bratislava

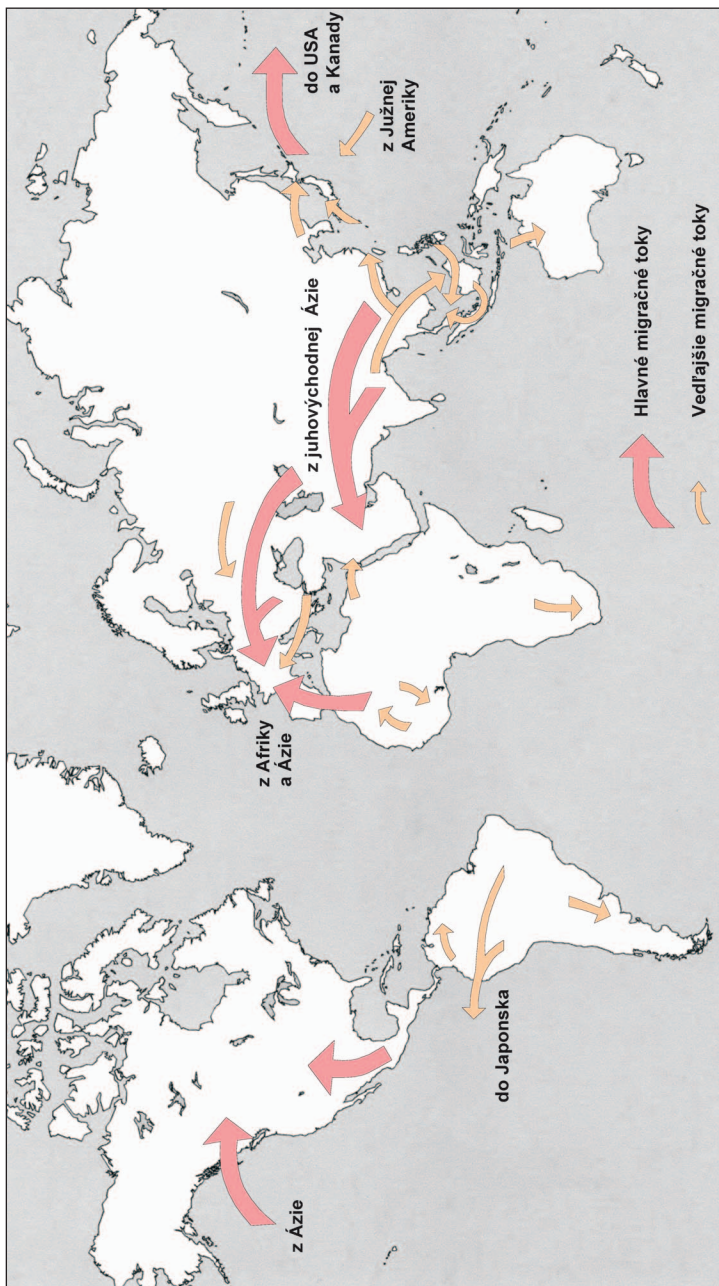
štatistiky Migračného úradu Ministerstva vnútra SR  
 štatistiky Ministerstva zahraničných vecí SR  
 štatistiky Národného úradu práce  
 štatistiky Sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra SR  
 štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru  
 štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva  
 štatistiky Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky  
 štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny

monitoring printových a elektronických médií Hospodárske noviny, Sme, Pravda, Národná obroda, Nový čas, Trend, EurActiv, dilema, STV, TA3, Markíza, JOJ a tlačových agentúr SITA a TASR

dotazníkové zisťovanie migračnej situácie v Slovenskej republike v r. 2004 – 2005 realizované autom tejto publikácie

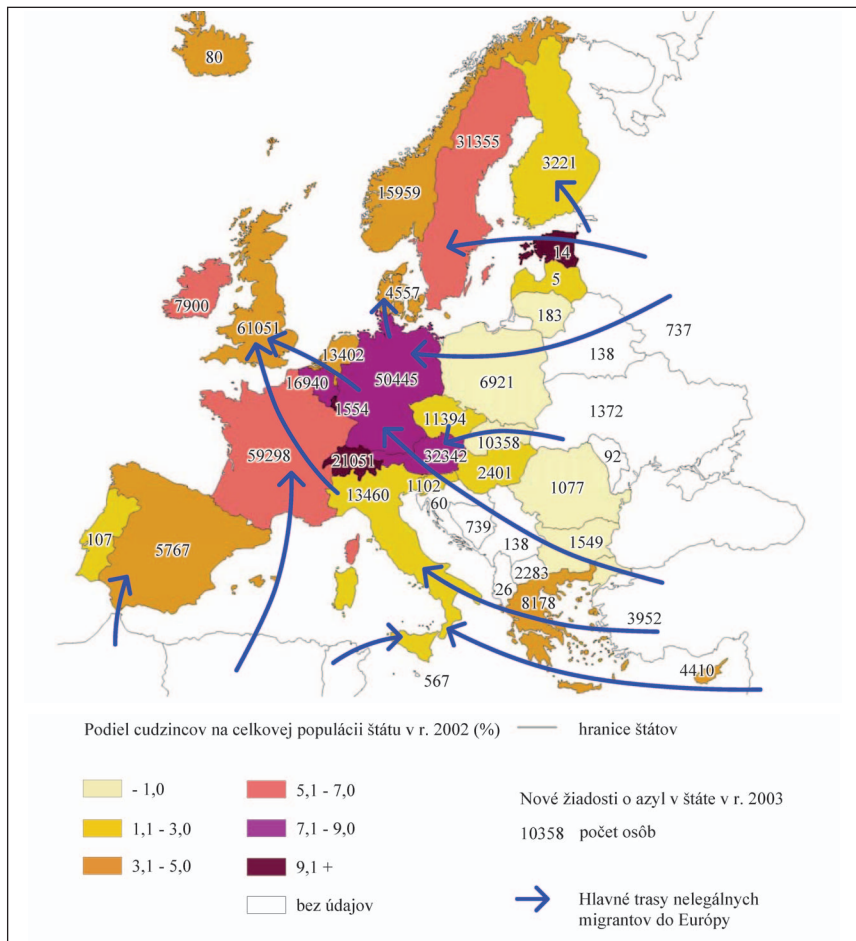
# GRAFICKÁ PRÍLOHA

Mapa 1 Hlavné smery zahraničnej migrácie vo svete na začiatku 21. storočia



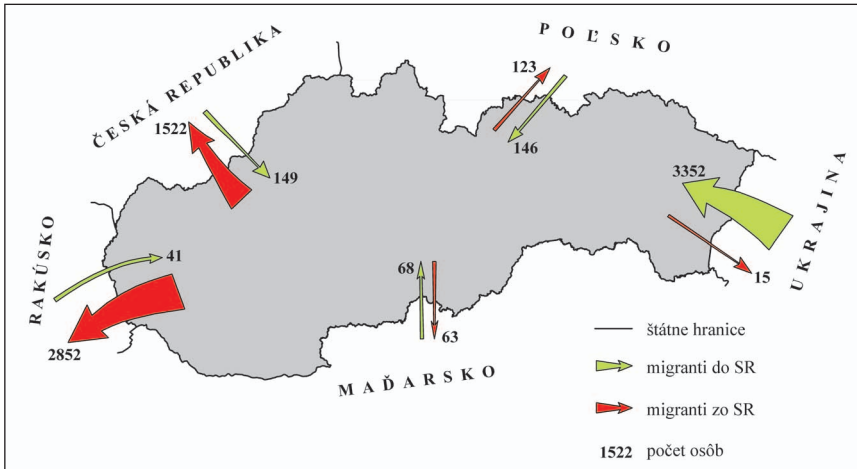
Boris Divinsky

Mapa 2 **Zahraničná migrácia v Európe na začiatku 21. storočia**



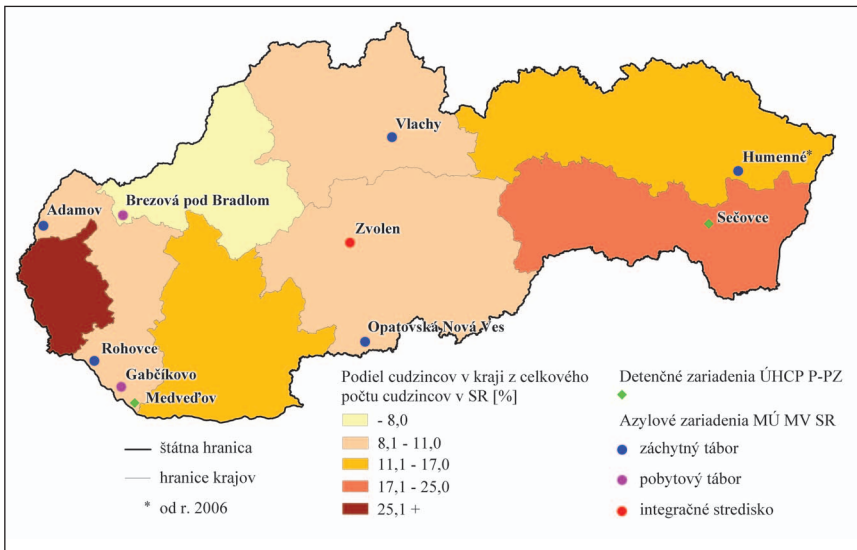
Boris Divinský

Mapa 3 Nelegálna migrácia v SR podľa štátnych hraníc v roku 2004



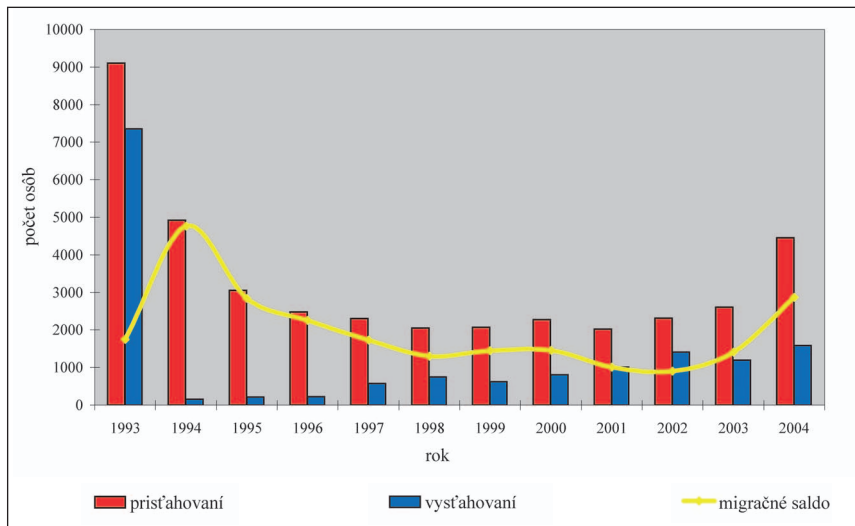
Boris Divinský

Mapa 4 Koncentrácia cudzincov s povolením na pobyt v SR podľa krajov v roku 2004 a rozloženie azylových a detenčných zariadení MV SR v krajine

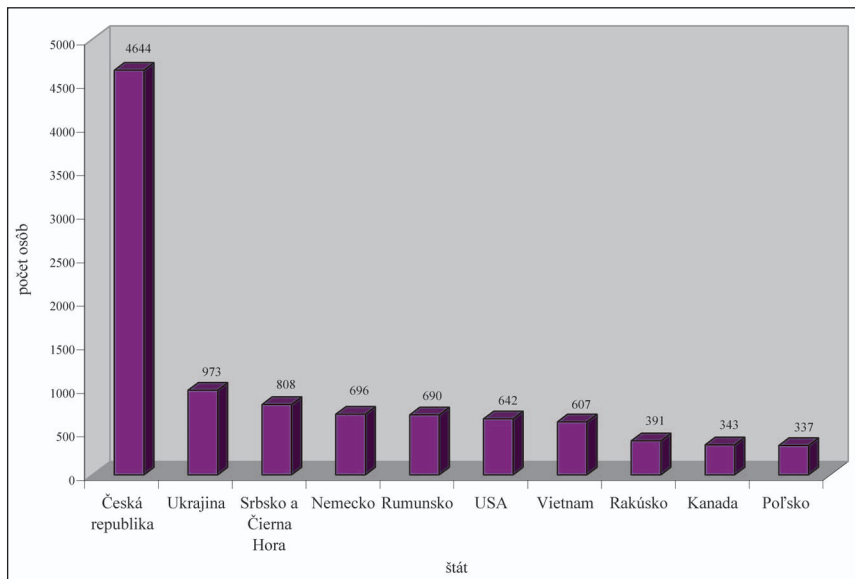


Boris Divinský

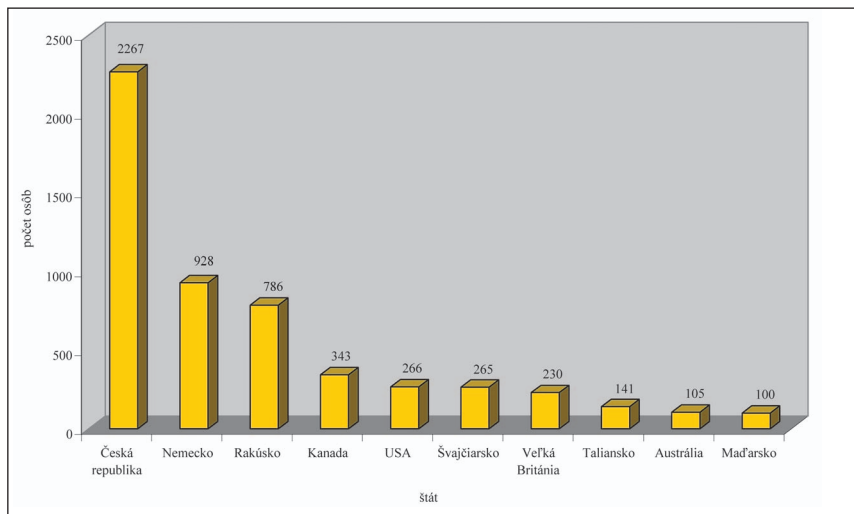
**Graf 1 Vývoj zahraničného sťahovania v SR v rokoch 1993 – 2004**



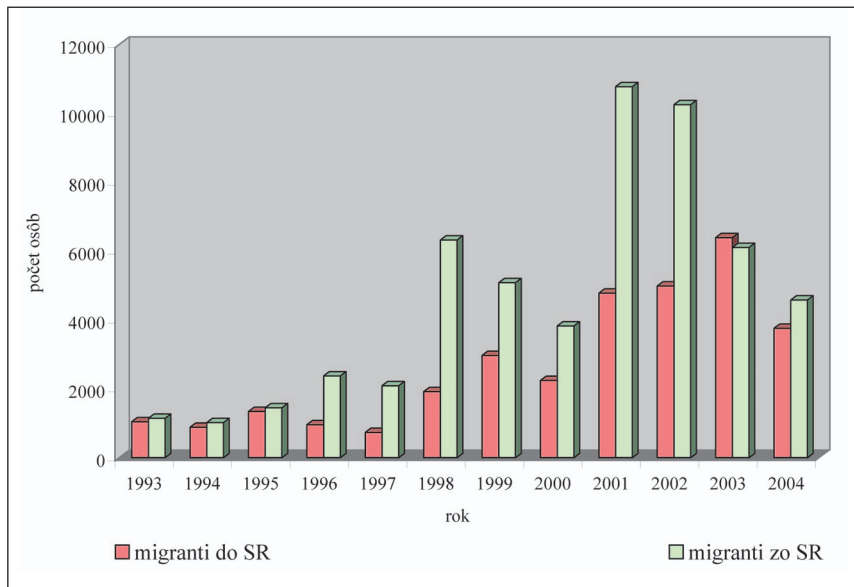
**Graf 2 Evidovaní prist'ahovaní do SR podľa najvýznamnejších krajín v rokoch 2000 – 2004**



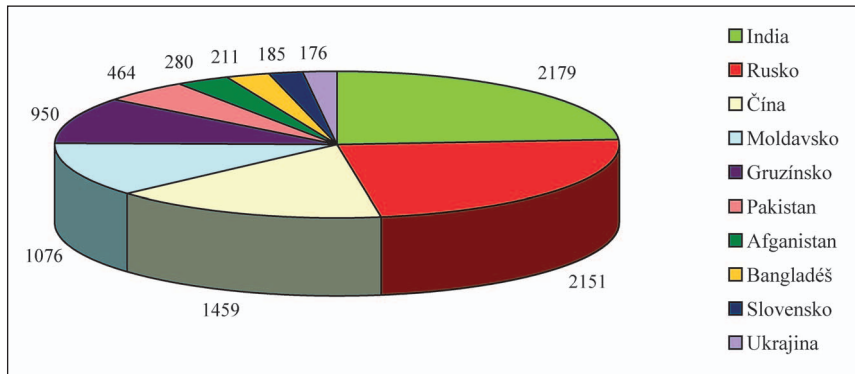
**Graf 3 Evidovaní vystaňovaní zo SR podľa najvýznamnejších krajín v rokoch 2000 – 2004**



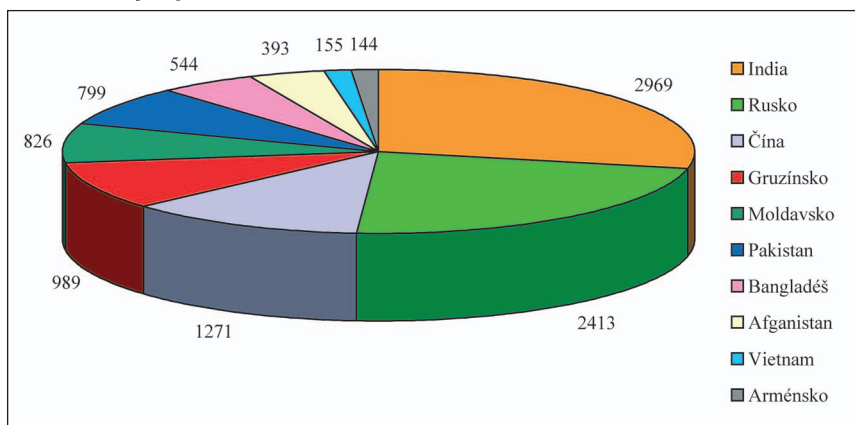
**Graf 4 Vývoj nelegálnej migrácie v SR v rokoch 1993 – 2004**



**Graf 5 Nelegálni migranti v SR podľa najviac zastúpených krajín pôvodu v roku 2004**

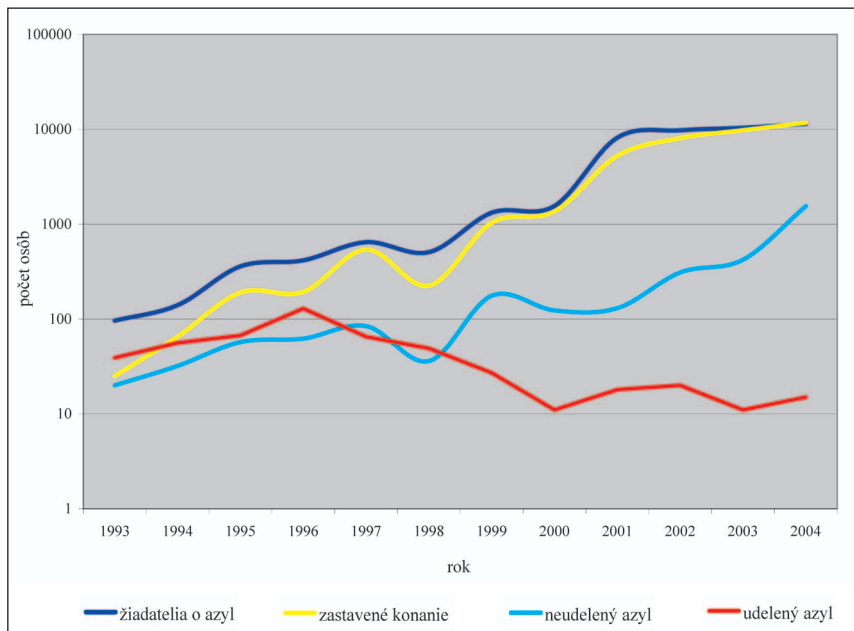


**Graf 6 Žiadatelia o azyl v SR podľa najvýznamnejších krajín pôvodu v roku 2004**

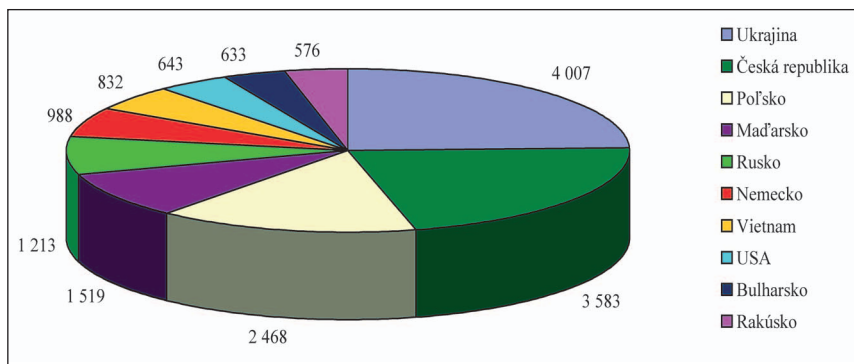




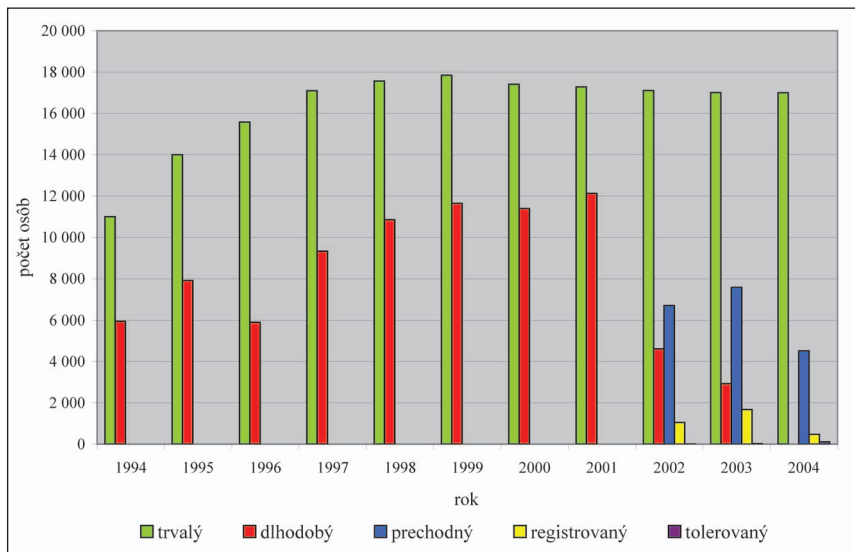
**Graf 7 Vybrané ukazovatele azylovej procedúry v SR v rokoch 1993 – 2004**



**Graf 8 Cudzinci s povolením na pobyt v SR podľa najvýznamnejších krajín pôvodu koncom roka 2004**



**Graf 9 Cudzinci s povolením na pobyt v SR podľa druhu pobytu v rokoch 1994 – 2004**



**Graf 10 Štruktúra objasnených trestných činov spáchaných v SR cudzincami v roku 2004 podľa najvýznamnejších krajín pôvodu**

