

**UNIVERZITA KONŠTANTÍNA FILOZOFA V NITRE
FILOZOFICKÁ FAKULTA**

**ETICKÉ PROBLÉMY MIGRÁCIE
Z EXPERTÍZNEHO HĽADISKA**

Diplomová práca

Študijný program: aplikovaná etika – etická expertíza a etické poradenstvo

Študijný odbor: 2.1.5 etika

Školiace pracovisko: Katedra všeobecnej a aplikovanej etiky

Školiteľ: doc. PaedDr. Igor Lomnický, PhD.

Nitra 2012

Bc. Mário Hodoši



Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre
Filozofická fakulta

ZADANIE ZÁVEREČNEJ PRÁCE

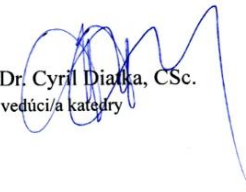
Meno a priezvisko študenta: Bc. Mário Hodoši
Študijný program: aplikovaná etika - etická expertíza a etické poradenstvo
(Jednoodborové štúdium, magisterský II. st., externá forma)
Študijný odbor: 2.1.5 etika
Typ záverečnej práce: Diplomová práca
Jazyk záverečnej práce: slovenský

Názov: Etické problémy migrácie z expertízneho hľadiska

Anotácia: Téma práce je zameraná na aktuálny fenomén migrácie v globalizačnom zmysle. Cieľom práce je komplexný pohľad na migráciu, ktorý zahŕňa historické súvislosti a konkretizovanie situácie v krajinách Európskej únie a na Slovensku. Kľúčovým problémom témy je etický rámec migrácie a z toho vyplývajúce odborné presahy v sociálnom, ekonomickom, ale aj v celkovo kultúrnom kontexte.

Školiteľ: doc. PaedDr. Igor Lomnický, PhD.
Oponent: doc. PhDr. Peter Korený, PhD.
Katedra: KVAE - Katedra všeobecnej a aplikovanej etiky
Vedúci katedry: prof. PhDr. Cyril Diatka, CSc.
Dátum zadania: 28.10.2010
Dátum schválenia: 28.10.2010

prof. PhDr. Cyril Diatka, CSc.
vedúci/a katedry



ABSTRAKT

HODOŠI, Mário: *Etické problémy migrácie z expertízneho hľadiska*. [Diplomová práca] / Mário Hodoši – Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre. Filozofická fakulta; Katedra všeobecnej a aplikovanej etiky. – Školiteľ: doc. PaedDr. Igor Lomnický, PhD. Stupeň odbornej kvalifikácie: Magister. – Nitra: FF UKF, 2012. 73 s.

Cieľom práce je poskytnúť komplexný pohľad na aktuálny fenomén migrácie ako globálneho javu v súčasnom svete. Práca je rozdelená do štyroch kapitol. Prvá kapitola je venovaná historickým súvislostiam, prezentuje vývoj migrácie na území Slovenska a jej vplyv na kultúru, ktorá sa na našom území vytvorila. Druhá kapitola zachytáva súčasný stav svetovej migrácie, poskytuje teoretické východiská a prezentuje situáciu v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. V ďalšej časti je charakterizovaná migračná politika ako nástroj na usmerňovanie migrácie, konkretizuje organizáciu migračnej politiky v členských štátoch Európskej únie, jej vývoj a smerovanie v Slovenskej republike. Záverečná kapitola sa zaoberá etickým rámcom migrácie a z toho vyplývajúce presahy v kultúrnom kontexte, zahrňujúce ponímanie migrácie v sociálnej filozofii, kultúrne konflikty súvisiace s prisťahovalcami z odlišných kultúr a náboženských kruhov a postoje slovenskej verejnosti k cudzincom a migrácii. Výsledkom prezentácie danej problematiky je jej lepšie pochopenie s cieľom odbúrvať predsudky o migrantoch a cudzincoch na Slovensku. Význam spracovania práce spočíva v uvedomení si potreby zlepšenia informovanosti a prístupu k problematike migrácie ako nevyhnutného a prirodzeného javu v dnešnej spoločnosti.

Kľúčové slová: Migrácia. Cudzinci. Prisťahovalectvo. Kultúrne konflikty. Postoje verejnosti.

ABSTRACT

HODOŠI, Mário: Ethical problems of migration in terms of expertise. [Diploma thesis] / Mário Hodoši - Constantine the Philosopher University in Nitra. Faculty of Arts; Department of General and Applied Ethics. – Consultant: doc. PaedDr. Igor Lomnický, PhD. Qualification degree: Master. – Nitra: FF UKF, 2012. 73 p.

The objective of the thesis is to provide the comprehensive view of the current phenomenon of migration as a global phenomenon in the contemporary world. The work is divided into four chapters. The first chapter deals with the historical context, presents the evolution of migration in Slovakia and its impact on culture that was created in our country. The second chapter describes the present state of world migration, provides the theoretical resources and presents the situation in conditions of European Union and Slovak Republic. In the following part the migration policy is characterized as a tool to guide the migration, it specifies the organization of migration policy in the member states of the European Union, its evolution and tendency in Slovak Republic. The final chapter deals with the ethical framework of migration and its consequential overlaps in the cultural context, concerning the understanding of migration in the social philosophy, cultural conflicts associated with the immigrants from the different cultures and religious circles and the attitudes of Slovak public towards the foreigners and migration. The result of the presented issue is its better comprehension in order to degrade the prejudices about the immigrants and foreigners in Slovakia. The importance of thesis processing consists in awareness of the necessity to improve the informedness and approach to the migration issue as an inevitable and natural phenomenon in the contemporary society.

Key words: Migration. Foreigners. Immigration. Cultural conflicts. Public attitudes.

Obsah

Úvod	7
1. Historické súvislosti	9
1.1 Migrácia v našej staršej histórii - prierez obdobia z pohľadu pohybu národov a ich vplyv na kultúrnu rozmanitosť dnešného Slovenska	9
1.2 Novodobá história – pokračovanie vývoja migrácie na území Slovenska	11
1.2.1 Vyst'ahovalectvo v Rakúsko-Uhorsku 1867 – 1918	11
1.2.2 Migrácia v medzivojnovom období 1918 – 1938	11
1.2.3 Odsun Čechov zo Slovenska v rokoch 1938 – 1939	12
1.2.4 Nová geopolitická situácia a jej vplyv na migráciu v období medzi rokmi 1945 – 1989	12
2. Súčasný stav migrácie	15
2.1. Aktuálny stav svetovej migrácie	15
2.2 Teoretické východiská	17
2.2.1 Legálna migrácia	20
2.2.2 Nelegálna migrácia	23
2.3 Migrácia v podmienkach EÚ	27
2.3.1 Legislatíva	30
2.3.2 Imigranti v SR	34
3. Migračná politika	42
3.1. Národné štáty a ich vplyv na imigračné politiky	42
3.2. Prehľad politického a inštitucionálneho rámca v členských štátoch EÚ	44
3.2.1 Kľúčové ministerstvá a inštitúcie	45
3.2.2 Úloha MVO a medzinárodných organizácií	46
3.2.3 Organizácia migračnej politiky	46
3.3. Vývoj migračnej politiky SR	47
3.4. Smerovanie migračnej politiky - ako ďalej Slovensko?	49
3.4.1 Východiská pre tvorbu migračnej politiky	49
3.4.2 Dopady migračnej politiky	51
3.4.3 Praktické uplatňovanie migračnej politiky	53

4. Etický rámec migrácie	54
4.1. Ponímanie problematiky migrácie v novodobej sociálnej filozofii	54
4.2. Kultúrne konflikty	56
4.2.1 Definovanie kultúrnych konfliktov	56
4.3. Postoje verejnosti k cudzincom v SR	62
Záver	67
Zoznam použitej literatúry	70

Úvod

Migrácia sprevádzala ľudstvo celým jeho vývojom od vzniku prvých civilizácií. Vždy bola a bude prirodzenou stratégiou ľudí na zlepšenie kvality života. Migráciu však vyvolávajú i negatívne javy, ako napr. chudoba, nezamestnanosť, prírodné katastrofy, environmentálna degradácia, ozbrojené konflikty a diskriminácia rôzneho druhu.

V poslednom období sa zaraďuje fenomén medzinárodnej migrácie medzi charakteristické a čoraz intenzívnejšie prejavy globalizačných procesov. Vzhľadom na ekonomické, sociálne, kultúrne, populačné, politické, bezpečnostné a iné dopady je medzinárodná migrácia všeobecne považovaná za jednu zo zásadných civilizačných výziev 21. storočia, ktorej je potrebné venovať náležitú pozornosť.

Dnes, je vo svete viac migrantov ako kedykoľvek predtým. Súčasný globálny model migrácie je mimoriadne komplikovaný a zahŕňa okrem miliónov ekonomických migrantov hľadajúcich lepší spôsob života aj utečencov. Spolu s rastúcou prepojenosťou jednotlivých častí sveta, národné štáty strácajú možnosť kontrolovať migračné toky a ovplyvňovať počet a demografické zloženie migrantov. Zároveň je však táto kontrola predmetom migračných politík vyspelých štátov v snahe ovplyvniť nielen množstvo prisťahovalcov, ale aj ich zloženie. Aj napriek globalizácii trhu a investícií sú to jednotlivé národné štáty, ktoré určujú svoje migračné politiky a podmienky získania občianstva.

Hoci sa migrácia ako celok považuje za prirodzený, prevažne pozitívny a z mnohých hľadísk užitočný fenomén, neprekvapuje, že medzinárodné spoločenstvo sa snaží na uvedené výzvy aktívnejšie reagovať. Otázky súvisiace s medzinárodnou migráciou stále viac rezonujú nielen v politických a expertných diskusiách, ale aj v médiách a vo verejnosti.

Migrácia zmenila v minulom storočí rozvinuté západné krajiny a priniesla nebývalú kultúrnu diverzitu. Migranti výrazne napomohli rastu vyspelých ekonomík po druhej svetovej vojne a zvyšovaniu životnej úrovne miestneho obyvateľstva, či už ako vysokokvalifikovaní odborníci, ale ešte častejšie ako lacná pracovná sila. S rastúcou kultúrnou diverzitou však nie vždy prichádza aj väčšie porozumenie, a tak sa v posledných rokoch migrácia stáva predmetom konfliktov a často aj nástrojom v rukách politikov, ktorí získavajú body sprísňovaním kontroly imigrácie a imigrantov. Závažným komponentom medzinárodnej migrácie je nelegálna migrácia a s ňou spojené negatívne javy, ako napr. pašovanie migrantov, obchodovanie s ľuďmi, kriminalita a nelegálna práca. Tieto negatíva vyvolávajú prejavy intolerancie u väčšinovej populácie, kritický postoj médií a prehlbujú

sociálne konflikty a integračné problémy a pod. Veľmi nebezpečné dôsledky na vzájomné vzťahy domáceho obyvateľstva a imigrantov môže mať aj spájanie imigrácie s obavami z terorizmu.

Na Slovensku je migrácia pomerne novou témou, keďže historicky je Slovensko skôr vyst'ahovaleckou krajinou a následne v období do roku 1989 izolované od migračný tokov. V súčasnosti je na Slovensku pomerne nízky počet cudzincov, čo je aj dôsledok reštriktívnej migračnej politiky štátu. Problematike migrácie nie je pochopiteľne venovaná náležitá pozornosť a migrácia je vnímaná skôr okrajovo. Nízky význam migrácie ako témy v médiách a spoločenskej diskusii na Slovensku sa odráža aj na skreslenom vnímaní migrácie a migrantov zo strany verejnosti. Na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že Slovensko bude migrantov v budúcnosti viac než dnes potrebovať. Klesajúci demografický vývoj bude jednoznačne smerovať k deficitu pracovných síl. Tento nedostatok nebude možné riešiť bez podpory istej miery imigrácie.

Značný objem migrantov vo svete ako aj niektoré negatíva spojené s migráciou podčiarkujú potrebu premysleného, komplexného a koordinovaného postupu pri regulácii migrácie, ako aj dôležitosť informovanosti o jej podstate a rizikách.

Cieľom práce je poskytnúť komplexný pohľad na migráciu a tým prispieť k jej lepšiemu chápaniu a reálnejšiemu pohľadu verejnosti na migrantov. Uvažovať o fenoméne migrácie sa nedá v lokálnom kontexte jednej alebo niekoľkých krajín v regióne. Je to globálny proces, ktorý správne pochopíme len v globálnom kontexte. Preto je v dnešnej dobe, keď migrácia na Slovensku nepredstavuje akútny problém potrebné zaoberať sa tým, ako fungovali a fungujú migračné pohyby vo svete a ako ovplyvňujú cieľové krajiny vrátane Európy a Slovenska.

Zámerom tejto práce je preto priblížiť obraz medzinárodnej migrácie, akým spôsobom sa svet s migráciou vyrovnáva v súčasnosti a aké sú možné riešenia do budúcnosti. Kľúčovým problémom témy je upozorniť na etický rámec migrácie v celkovom kultúrnom kontexte, v ktorom môže migrácia vyvolávať napätie a konflikty medzi domácou, väčšinou populáciou a prisťahovalcami.

Metodicky práca vychádza zo spracovania a analýzy dostupných podkladov a dokumentov – literatúry o migrácii, právnych predpisov a dostupných štatistických údajov; vlastnej praxe a odbornej skúsenosti z problematiky migrácie. Čiastkové závery, ktoré v práci predkladám sú výsledkom vlastných úvah (teoretická rovina), ako aj pozorovaní a zistení konkrétnych štatistík a štúdií (empirická rovina).

1 Historické súvislosti

Aby sme mohli lepšie pochopiť súčasnosť je potrebné pozrieť sa do minulosti, ako sa formovala, zistiť na akých základoch je súčasnosť postavená a aké pozostatky minulosti zanechala. Migrácia ľudí je široký fenomén rozoznateľný v priestore a čase už od dôb prehistórie. Vo všeobecnosti ide o akékoľvek ľudské presúvanie sa, sťahovanie sa z jednej oblasti do druhej. Je známe, že ľudstvo migrovalo odpradáva, chcelo si zlepšiť svoje podmienky pre život. „Migrácia obyvateľstva ovplyvnila to, ako dnes vyzerajú rôzne štáty a kultúry. Bez toho, aby sa ľudia presúvali z jedného miesta na druhé a vzájomne ovplyvňovali svoj spôsob života, by súčasný svet nikdy nebol tak kultúrne rozmanitý. Migrácia je prirodzenou súčasťou dejín každého štátu a poznanie toho, ako jednotlivé skupiny prichádzali na územie danej krajiny je veľmi dôležité pre utváranie obrazu o kultúre, ktorá sa v nej vytvorila“ (Gallová-Kriglerová, Vylitová, 2007, s. 189).

1.1 Migrácia v našej staršej histórii – prierez obdobia z pohľadu pohybu národov a ich vplyv na kultúrnu rozmanitosť dnešného Slovenska

Starí Slovania sa objavili v Karpatskej kotline na konci 5. storočia v čase veľkých migračných vln na eurázijskom kontinente. Už v priebehu 6. storočia sa stali dominantným obyvateľstvom na území dnešného Slovenska. Svoju jednotnosť si upevnili neustálymi stretmi s Avarmi, ktorí prenikali na naše územie už od šiesteho storočia. Tieto strety s Avarmi donútili Slovanov spojiť sa a vytvoriť prvý kmeňový zväz.

Neskôr, v 9. stor. n.l. prišli do Podunajskej nížiny Maďarské kmene, ktoré odtiaľto začali podnikat' výpravy do okolitých krajín, medzi inými aj na Veľkú Moravu. Prelínanie prvkov maďarskej a slovanskej kultúry sa prejavilo nielen v jazykovej oblasti, ale aj v rôznych kultúrnych tradíciách a spoločenských zvykoch a tradíciách, ktoré sú pre obe kultúry spoločné až dodnes.

Počas migračných vln z českého územia, ktoré začali už s husitskými vojnami, sa k nám dostala staročesky písaná literatúra predovšetkým náboženského charakteru, ktorá bola pre domáce obyvateľstvo zrozumiteľnejším jazykom ako latinčina, maďarčina či nemčina (Gallová-Kriglerová, Vylitová, 2007, s. 189).

O židovskej migrácii na územie dnešného Slovenska z Čiech, Rakúska a Nemecka existujú záznamy už z 11. storočia. Najstaršie osady boli v dnešnej Bratislave a v Komárne. Veľký prílev židovského obyvateľstva nastal koncom 11. storočia z Čiech a Moravy, kde ich v tom čase prenasledovali.

V 12 a 13. storočí začali do strednej Európy prichádzať Rómovia. To, prečo sa Rómovia začali usádzať na území dnešného Uhorska má dva dôvody. Oproti iným západoeurópskym krajinám, kde boli tvrdo prenasledovaní, boli Rómovia v Uhorsku prijímaní oveľa tolerantnejšie. Zároveň, v 16. storočí sa stalo Uhorsko bezprostredným susedom Osmanskej ríše, a keďže sa Rómovia živilí často ako kováči, našli práve v tomto vojenskom období lepšie uplatnenie práve v Uhorsku. Tým sa vytvorili podmienky pre trvalejšie usadzovanie Rómov na našom území.

V druhej polovici 14. storočia začalo na Slovensko z juhovýchodu prichádzať valašské obyvateľstvo, ktoré sa venovalo predovšetkým chovu oviec. Valašské obyvateľstvo prichádzalo v rôznych etapách. Najviac sa usadzovali na riedko zaľudnenej Orave. V súčasnosti sú ako tradičné slovenské symboly vnímané rôzne predmety, ktoré na toto územie priniesli práve Valasi: valaška, bryndza, žinčica. Samotní Slováci sú často zobrazovaní ako pastieri oviec, aj keď pôvodne nimi neboli oni, ale práve Valasi (Gallová-Kriglerová, Vylitová, 2007, s. 190).

Dôležitú úlohu v histórii Slovenska zohrávali aj Nemci, ktorí postupne prichádzali na toto územie. Nemecká menšina sa vyznačovala výraznou kultúrnou rôznorodosťou, ktorá bola spôsobená osídľovaním nemeckých imigrantov v rôznych časových obdobiach a z rôznych regiónov dnešného Nemecka. Nemci začali prichádzať v druhej polovici 13. storočia. Noví usadlíci prispeli k rozvoju remesiel, a tak sa podľa nemeckého vzoru začali formovať remeselné bratstvá – cechy. Jednou zo skupín, ktoré sem v tomto období prichádzali, boli aj karpatskí Nemci, ktorí sú ľudovo známi ako „mantáci“. Mantáci spočiatku pracovali ako baníci a neskôr na našom území založili tradíciu hámorníctva (hámor je mechanizovaná kováčska dielňa). V 16. storočí začali prichádzať habáni, ktorí boli známi predovšetkým výrobou keramiky, nožov a súkna, čím znovu prispeli ku kultúrnej rozmanitosti a rozvoju remesiel na našom území (Gallová-Kriglerová, Vylitová, 2007, s. 191).

Históriu a kultúrny vývoj Slovenska však neovplyvnili iba vlny prisťahovalcov, ale vo veľkej miere aj emigrácia obyvateľstva do európskych krajín, zámoria, ale aj do iných častí Uhorska, ktorá je známa ako sťahovanie Slovákov na Dolnú zem. Krajinu pomerne dobre poznali, chodili tam totiž aj predtým na každoročné žatvy. Hlavnými dôvodmi, pre ktoré sedliaci odchádzali boli ťažkosti užiť sa poľnohospodárskou prácou, avšak aj rôzne epidémie a hlad a predovšetkým pre náboženskú slobodu (Gallová-Kriglerová, Vylitová, 2007, s. 192).

1.2 Novodobá história – pokračovanie vývoja migrácie na území Slovenska

1.2.1 Vyst'ahovalectvo v Rakúsko – Uhorsku 1867 – 1918

Slovenské vyst'ahovalectvo bolo súčasťou migračných vln, ktoré zasiahli Európu koncom 19. storočia a začiatkom 20. storočia, keď v USA prebiehal v 19. storočí mohutný priemyselný rozvoj, ktorý si vyžadoval veľké množstvo pracovných síl. Najväčšia časť slovenských vyst'ahovalcov v tomto období smerovala do USA. O masovom charaktere slovenského vyst'ahovalectva hovoríme až od osemdesiatych rokov 19. storočia. Ľudia odchádzali predovšetkým z ekonomických dôvodov. Chudoba, neúroda a nedostatok práce spôsobovali, že tieto oblasti sa stávali hladovými dolinami. Určiť presne koľko Slovákov sa do Ameriky vyst'ahovalo do roku 1914 je veľmi zložité, príčin je viacero, ale snád' najdôležitejšou je to, že americké štatistiky vykazovali vyst'ahovalcov z Rakúsko-Uhorska spoločne a nerozlišovali jednotlivé národnosti. So štatistikami podľa národnostného zloženia začali až od roku 1899. To je spoločný problém, ktorý sa dotýka všetkých národov existujúcich v tomto období v Habsburskej monarchii (Ilek, 2010).

1.2.2 Migrácia v medzivojnovom období 1918 – 1938

V roku 1918 po skončení 1. Svetovej vojny sa rozpadajú veľké monarchie v strednej a juhovýchodnej Európe a vznikajú nové štáty, ktoré majú prekresliť mapu Európy na základe jazykovej a národnostnej príslušnosti. Nastal rozpad aj Rakúsko-Uhorska a dňa 28. Októbra 1918 vznikla samostatná Československá republika.

Nový národný štát čiastočne podporil návrat Čechov a Slovákov z Rakúska, Nemecka, ale aj z USA a sovietskeho Ruska. Aj napriek návratu časti Slovákov a Čechov stále prevládala emigrácia.¹ Emigrácia postupne zoslabla, pretože v 20. rokoch bol sprísnený imigračný zákon v USA a ďalších krajinách (Petráš, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 123). Vznik Československa znamenal pre Slovákov národnú záchranu. Zatiaľ čo v Uhorsku boli odsúdení na asimiláciu, v Československu sa stali súčasťou vládnuceho národa československého. Hoci ani v demokratickom Československu sa neumožnilo Slovákom preniesť plnú národnú emancipáciu, čo vyvolávalo nesúhlasné reakcie v slovenskej politickej i kultúrnej obci.

Predchádzajúce desaťročia maďarizácie spôsobili, že tu v štátnej správe, školstve, vede, zdravotníctve, súdnictve, advokácii, armáde, policajných zložkách, na poštách

¹ Československo bolo postihnuté krízou v rokoch 1929 – 1933, v roku 1933 bolo 920 000 nezamestnaných, teda každý tretí robotník.

a v železnici pôsobilo minimum Slovákov a ani ich nemal kto doplniť. Vzhľadom na hlavný cieľ politickej elity, ktorým bolo vybudovať československý národný štát, bolo pre ňu neprípustné, aby tieto miesta zastávali príslušníci iných etník ako štátotvorného národa. Jediným reálnym riešením danej situácie bol preto príchod českých odborníkov, úradníkov a inteligencie. Kým pred rokom 1918 žilo na území Slovenska 7 468 Čechov v roku 1930 to bolo už 120 926, čo predstavovalo 3,4% obyvateľov Slovenska. Celkový počet českých štátnych aj súkromných zamestnancov sa na sklonku existencie republiky v roku 1938 odhadoval na 36 000 (Macko, 2012, s. 20).

1.2.3 Odsun Čechov zo Slovenska v rokoch 1938 – 1939

14. marca 1939 vznikol samostatný slovenský štát. Po jeho vzniku prijala slovenská vláda zásadu neviazať sa predošlou dohodou a odsunúť všetkých Čechov späť na české územie. Zlomom pre postavenie Čechov na Slovensku bolo vyhlásenie autonómie 6. októbra 1938. Aj keď sa tento radikálny plán nerealizoval do dôsledkov, v období do 30. júna 1939 odišlo zo Slovenska 17 763 českých štátnych zamestnancov (Macko, 2012, s. 24).

1.2.4 Nová geopolitická situácia a jej vplyv na migráciu v období medzi rokmi 1945 – 1989

Po druhej svetovej vojne zasiahli celú Európu vrátane Československa masívne presuny obyvateľstva. Môžeme hovoriť, že možno najväčšie v dejinách vôbec. Tieto migrácie boli schválené na Postupimskej konferencii víťaznými veľmocami a sú názorným príkladom toho, ako sa politika stala rozhodujúcim faktorom formujúcim trendy medzinárodnej migrácie.

Hoci nie sú známe presné údaje, možno odhadnúť, že len v Československu bolo medzi rokmi 1945 – 1947 v pohybe cez 5 miliónov osôb. Z Československa bolo vyhnaných asi 2,8 miliónov Nemcov, väčšinou z pohraničných regiónov Čiech.² Približne 90 tisíc Maďarov sa vrátilo predovšetkým z južných oblastí Slovenska do Maďarska a okolo 50 tisíc osôb z Československa bolo vysťahovaných na Ukrajinu a do ďalších častí vtedajšieho Sovietskeho zväzu. Vyľudnené pohraničie bolo postupne dosídlené domácou populáciou z ostatných regiónov Československa, migrantmi a krajanmi zo zahraničia:

² V povojnovej ČSR panovala zúrivá nenávisť k neslovanským menšinám, ktoré ako hrozba štátu mali byť – i podľa oficiálnych prehlásení kľúčových politikov – zničené. Dochádzalo preto k rozsiahlym divokým vyhánaniam, neskôr i k organizovanému odsunu nemeckého obyvateľstva, čo si vyžiadalo tisíce obetí.

z Rumunska sa presídlilo okolo 21 tisíc prevažne Slovákov zo Sedmohradska, asi 12 tisíc bulharských poľnohospodárov sa prisťahovalo v rokoch 1946 – 1947, ktorí sa zúčastnili dosídľovania českého a moravského pohraničia, v roku 1954 prišlo asi 4 tisíc Bulharov. (Horáková, 2000, In: Drbohlav, et al. 2010, s. 23) Reemigrácia Čechov a Slovákov, ktorá bola smerovaná hlavne do pohraničia s cieľom nahradiť odsunutých Nemcov bola organizovaná.³ Išlo o etnicky výrazne selektívnu prisťahovaleckú politiku s cieľom posilniť ČSR ako národný štát Čechov a Slovákov. (Baršová, Barša, 2005, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 126) Títo prisťahovalci, hlavne teda „krajania vracajúci sa do vlasti“ mali veľa výhod, napr. ľahké získanie občianstva, ale aj výhody sociálne. V praxi však začlenenie týchto Čechov a Slovákov nebolo také jednoduché, pretože títo Česi a Slováci žili generácie v oblastiach s odlišným životným štýlom a ich nové okolie ich vnímalo ako cudzorodý prvok. Zvlášť veľké problémy boli so Slovákami vracajúcimi sa z Rumunska, ktorí ešte desaťročia tvorili oddelené komunity. Ani štát nedôveroval reemigrantom a niektoré z týchto skupín spolu s príslušníkmi nemeckej menšiny automaticky radil k štátne nespôľahlivému obyvateľstvu. (Petráš, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s.126-127).

Charakter medzinárodnej migrácie v socialistickom Československu bol po roku 1948 veľmi špecifický, ale zároveň veľmi podobný situácii v ostatných európskych krajinách sovietskeho bloku. Nastala izolácia nielen od ostatnej časti sveta, ale aj kontakty medzi socialistickými krajinami boli obmedzené a vzdialené prirodzeným vzťahom založených na voľnom pohybe osôb. Medzinárodná migrácia bola redukovaná prevažne na nelegálnu formu emigrácie do západného sveta. (Baršová, Barša, 2005, In: Drbohlav, et al. 2010, s. 25) Migrácia československých občanov podliehala tzv. vízovej politike štátu, ktorá umožňovala len veľmi obmedzenému počtu obyvateľov vycestovať do nesocialistických krajín. (Drbohlav, et al. 2010, s. 25-26) V rokoch 1948 – 1989 došlo k dvom výrazným emigračným vlnám, ktoré reagovali na politické udalosti odohrávajúce sa v Československu: v roku 1948 – nástup komunistickej strany k moci a v rok. 1968 - okupácia Československa vojskami Varšavskej zmluvy. Politické dôvody emigrácie boli často prepojené s ekonomickými - hľadanie lepších životných podmienok. Najčastejšie emigrovali ekonomicky aktívne osoby. Cieľovými krajinami boli Rakúsko, Nemecko, USA a Kanada. (Drbohlav, et al. 2010, s. 26)

Keďže Československo bolo priemyselnou krajinou, v 70. rokoch nastal nedostatok

³ tzv. úradná presídľovacia akcia

pracovních síl, tu zohrala svoju úlohu aktívnejšia imigračná politika. Nastala dočasná imigrácia učňov a robotníkov z ostatných socialistických krajín ako Poľsko, Vietnam, Kuba, Angola, Mongolsko, Severná Kórea, Juhoslávia a Maďarsko. Táto imigrácia fungovala na základe medzivládnej dohody so socialistickými krajinami. Po roku 1989 sa tieto dohody už neobnovovali a došlo k výraznému poklesu pracovných aktivít týchto cudzincov. (Boušková, 1998, In: Drbohlav, et al. 2010, s. 27-28)

Politické zmeny, ktoré vznikli po roku 1989 zásadne ovplyvnili ďalší vývoj migrácie na Slovensku. Najdôležitejším faktorom bol pád „železnej opony“ a politická a ekonomická transformácia. Ďalším medzníkom bolo rozdelenie Československa a vznik samostatného Slovenska k 1.1.1993. Uvedené udalosti viedli k zvýšenej medzinárodnej migrácii. Oproti predchádzajúcim vývojovým etapám je veľký nárast imigrácie. Ďalšiemu vývoju migrácie v súčasnom období sa budem venovať v druhej kapitole.

2 Súčasný stav migrácie

Medzinárodná migrácia sa v súčasnosti zaraďuje svojimi politickými, ekonomickými, sociálnymi, kultúrnymi, populačnými, bezpečnostnými a ďalšími inými dopadmi čoraz viac medzi globálne výzvy ľudstva. Súčasnú migráciu charakterizuje komplexita a rozmanitosť. Prevažná väčšina migrantov je motivovaná získaním lepších ekonomických príležitostí a vyššej životnej úrovni alebo nadobudnutie nových skúseností a osobný rast. Migráciu však ovplyvňujú i negatívne javy, ako napr. chudoba, výrazné hospodárske zaostávanie, nezamestnanosť, relatívne preľudnenie, prírodné katastrofy, environmentálna degradácia, vojny a ozbrojené konflikty, politické, rasové, etnické a náboženské represie, diskriminácia rôzneho druhu, možnosť migrovať nelegálne, aktivity pašerákov s ľuďmi atď. (Divinský, 2005, s. 11).

2.1 Aktuálny stav svetovej migrácie

Stále rastúci počet ľudí odchádza zo svojho domovského štátu, aby žili v inej krajine. Podľa aktuálnych odhadov Organizácie Spojených národov a Medzinárodnej organizácie pre migráciu sa vo svete v roku 2010 nachádzalo približne 214 miliónov osôb ako prisťahovalcov v inom ako domovskom štáte, pokladaných za medzinárodných migrantov. To znamená, že podiel migrantov na celosvetovej populácii predstavuje 3,1 %. V porovnaní s rokom 2005 vzrástol počet medzinárodných migrantov o 23 miliónov a v porovnaní s rokom 2000 až o 64 miliónov osôb (IOM, 2011, s. 49). Navzdory všeobecnej mienke prebieha smerom z rozvojových krajín do vyspelých len 37 % celkovej migrácie, ostatok sa odohráva medzi krajinami na podobnej úrovni rozvoja (OSN, 2010).

Súčasný globálny model migrácie je mimoriadne komplikovaný a zahrňuje okrem miliónov ekonomických migrantov, hľadajúcich lepší spôsob života aj utečencov. Počet ľudí, ktorí museli utiecť pred prenasledovaním alebo vojnou, bol v roku 2010 najvyšší za posledných pätnásť rokov – 43,7 milióna. Z toho 15,4 milióna utieklo za hranice, pričom však až 80 % utečencov končí podľa správy UNHCR (2011, In: SMEsk, 2011) v chudobných krajinách, často bez vidiny občianstva či nádeje na lepší život.

Rozvoj informačných technológií a dopravnej infraštruktúry ma za následok postupne odbúravanie fyzických, finančných i psychologických bariér na ceste do vzdialenejších destinácií. Pohyb osôb medzi krajinami uľahčuje zvyšujúca sa politická a ekonomická integrácia v prebiehajúcom globalizačnom procese, rozširovanie prístupu na pracovný trh, spoločenské a demografické zmeny, zjednocovanie rodín a budovanie sociálnych sietí,

podpora ochrany ľudských práv a. i. Medzinárodná migrácia je globálny proces, ktorý zasahuje stále viac krajín sveta, ktoré predstavujú, buď zdrojové, tranzitné, alebo cieľové územia pre migrantov.

Súčasne so zväčšujúcim sa objemom migrácie sa mení tiež charakter mnohých migračných javov a procesov, modifikujú sa migračné trasy a kanály, zvyšuje sa heterogenita a komplexnosť migračných tokov. Migrácia sa stáva diverzifikovanejšou, do jednej krajiny neprichádza jeden typ imigrácie, ale rôzne imigračné typy súčasne. Takisto badať naliehavú potrebu skvalitňovania migračného manažmentu,⁴ redefinície vízových, imigračných, integračných, azylových, naturalizačných, regulačných a návratových koncepcií a politík. Migrácia sa stáva politickým problémom a ovplyvňuje charakter lokálnej aj celkovej migračnej politiky. Otázky súvisiace s medzinárodnou migráciou stále viac rezonujú nielen v politických a expertných diskusiách, ale aj v médiách a vo verejnosti (Divinský, 2009(a), s. 13).

Podstata zahraničnej migrácie, jej príčiny, dôsledky, formy, trendy atď. majú značne rôznorodý a interdisciplinárny charakter, keďže migrácia ako celok je vysoko komplikovaný fenomén – terminologicky i metodologicky, štrukturálne 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. Význam problematiky zahraničnej migrácie v súčasnosti 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 (Divinský, 2005, s. 12).

⁴ Migračný manažment sa dá definovať ako organizované a humánne regulovanie procesov zahraničnej migrácie. Je založený na troch pilieroch: migračnej legislatíve, migračných politikách a inštitúciách pôsobiacich v oblasti migrácie.

2.2 Teoretické východiská

Problematika migrácie v sebe zahŕňa široké spektrum terminológie z oblasti medzinárodného, komunitárneho a národného práva, ako aj pojmov z oblastí ekonomiky, sociológie, demografie a. i., a preto je potrebné zadefinovať pojmy, ktoré sa budú v práci vyskytovať. Použité pojmy a definície v čo najväčšej miere korešpondujú s pojmami vo výkladovom slovníku Európskej migračnej siete (EMN), ktorý primárne vychádza z legislatívy Európskej únie (EÚ). Ak to v prípade niektorých pojmov nebolo možné, alebo ak niektoré pojmy výkladový slovník EMN neuvádza, používam pojmy v súlade s vnútroštátnou legislatívou a medzinárodnými zmluvami.

Vo všeobecnom kontexte je migrácia (migration) presun osoby alebo skupiny osôb buď cez medzinárodnú hranicu (medzinárodná migrácia⁵), alebo v rámci štátu (vnútorná migrácia). Ide o pohyb obyvateľstva, ktorý zahŕňa akýkoľvek druh presunu ľudí, hocijakého trvania, zloženia a príčin; zastrešuje migráciu utečencov, vysídľencov, ekonomických migrantov a osôb sťahujúcich sa z iných dôvodov, vrátane dôvodu zjednotenia rodiny (EMN, 2012, s. 109). Predmetom tejto diplomovej práce bude predovšetkým medzinárodná migrácia.

V súvislosti s konceptom medzinárodnej migrácie treba objasniť možné členenie krajín na: krajiny pôvodu⁶ – sú krajiny, ktoré sú zdrojom migračných tokov a ktorých občania môžu byť migranti (EMN, 2012, s.40), tranzitné krajiny⁷ – sú krajiny, cez ktoré prechádzajú toky migrantov, to znamená krajiny, cez ktoré migrant prechádza do krajiny určenia, pričom nie sú jeho krajinami pôvodu (EMN, 2012, s.42) a napokon, cieľové krajiny⁸ – sú krajiny, ktoré sú cieľom pre migračné toky - regulárne alebo iregulárne (EMN, 2012, s. 39).

Emigráciou rozumieme vystaňovallectvo z pohľadu krajiny pôvodu, imigráciou prisťahovallectvo z pohľadu hostiteľskej krajiny.

V závislosti od motívu migranta sa rozlišuje migrácia dobrovoľná a nútená. Dobrovoľnou migráciou sa v tomto kontexte rozumie predovšetkým ekonomická migrácia (economic migration), čo je migrácia prevažne z ekonomických príčin alebo za účelom hľadania materiálneho zlepšenia (EMN, 2012, s. 112). Ekonomická migrácia sa často používa rovnocenne s pojmom pracovná migrácia, aj keď tento pojem má širší zmysel ako

⁵ Niekedy označovaná aj ako „zahraničná migrácia“.

⁶ Emigračné alebo tiež vysielajúce krajiny.

⁷ Krajiny prechodu, predovšetkým v spojitosti s ilegálnou migráciou, keď migranti cestou prekračujú hranice tretích krajín a dočasne prebývajú na ich území.

⁸ Imigračné čiže prijímajúce, alebo hostiteľské krajiny.

pracovná migrácia (labour migration), ktorá predstavuje pohyb osôb z jedného štátu do druhého alebo v ich vlastnej krajine bydliska za účelom zamestnania (EMN, 2012, s. 115). Patrí sem napríklad aj rodinná migrácia (family migration), ktorá sa v kontexte EÚ, týka vyslovene zlúčenia rodiny (family reunification) a založenia rodiny (family formation) a v globálnom kontexte, všeobecný pojem zahŕňa zlúčenie rodiny, založenie rodiny a migrácia celej rodiny naraz (EMN, 2012, s. 113). Zlučovanie rodín je často prirodzeným následkom pracovnej migrácie alebo môže sa jednať aj o prípady, keď dochádza k manželským vzťahom medzi obyvateľom prijímajúcej krajiny a cudzincom. V prípade nútenej migrácie vyhávajú migranta z vlasti vojnové konflikty, politické prenasledovanie, náboženský útlak, choroby a epidémie, prírodné či priemyselné katastrofy, pričom takáto problematika má neraz aj humanitárny charakter. Všeobecne sa termín nútená migrácia (forced migration) používa na opis migračného pohybu, v ktorom existuje prvok donútenia, vrátane životnej hrozby a straty živobytia alebo vyplývajúci z prírodných alebo človekom vytvorených príčin (napr. pohyby utečencov a vnútorne vysídlených osôb ako aj ľudia presídlení z prírodných alebo enviromentálnych katastrof, chemických alebo nukleárnych havárií, hladomoru, alebo rozvojových projektov) (EMN, 2012, s. 114).

Podľa uvedeného pozadia migrácie môžeme hovoriť o dvoch základných typoch migrantov: o ekonomických migrantoch a o utečencoch. Medzi utečencami a migrantmi existuje zásadný rozdiel, a preto sa s nimi na základe medzinárodného práva zaobchádza rozdielne – aj keď neraz cestujú rovnakým spôsobom. Migranti, predovšetkým ekonomickí migranti (economic migrant), sa rozhodli pre vystáhovanie preto, aby zlepšili vyhliadky do budúcnosti pre seba a pre svoju rodinu. Utečenci sa musia vystáhovať, ak si chcú zachrániť život alebo zachovať slobodu (UNHCR, 2008, str. 7). Utečenec je v zmysle Ženevského dohovoru⁹ (1951, In: UNHCR, 2008, str. 6) osoba, ktorá sa nachádza mimo svoju vlasť, a ktorá má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu.

Základné rozlišovanie migrácie podľa motívu migranta na dobrovoľnú a nútenú sa môže javiť nejednoznačne, v prípade pôsobenia viacerých motívov. Často ide práve o mnohofaktorové podmienenie migračného procesu, to znamená, že za ním stojí súčasne viacero faktorov, ktoré inicializujú a ovplyvňujú ľudí k migrácii. V tomto kontexte je teda

⁹ Dohovor z roku 1951 o právnom postavení utečencov

vhodnejšie používať členenie na základe pull (priťahovať) a push (vypudzovať) faktorov, čo je v súčasnosti jeden z najviac používaných modelov, snažiacich sa identifikovať príčiny migrácie. Pull faktor (stimulačný faktor) vytvára podmienky alebo okolnosti, ktoré priťahujú migranta do druhej krajiny. To môže byť pre špecifické alebo rôzne dôvody napr., rozširovanie ekonomických príležitostí a potenciál pre pokrok v krajine určenia (EMN, 2012, s. 139). Push faktor (nútiaci faktor) vytvára podmienky alebo okolnosti v krajine pôvodu, ktoré nútia alebo podnecujú k emigrácii. Môže to byť pre špecifické alebo rôzne dôvody napr., klesajúce ekonomické príležitosti alebo politická nestabilita môže podnecovať k emigrácii (EMN, 2012, s. 139). Migrácia je teda vyvolávaná na základe pomeru týchto motivačných faktorov podľa toho, či prevažujú faktory, ktoré potenciálneho migranta priťahujú do cieľovej krajiny¹⁰ alebo faktory, ktoré ho vypudzujú z vlastnej krajiny.¹¹

Tendenciu migrovať zvyšuje aj vytváranie sociálnych sietí, ktoré spájajú migrantov. O sieťovej migrácii (network migration) hovoríme v prípade, keď už v cieľovej krajine existuje relevantná komunita migrantov z konkrétnej krajiny či regiónu. Tí uľahčujú migráciu svojim krajanom, lebo v prípade sieťovej migrácie sú finančné aj psychické náklady podstatne nižšie – prisťahovalec nemusí začínať takpovediac od nuly. Má ho kto prijať, poradiť mu, pomôcť s jazykom, administratívou, ubytovaním a pod. Navyše, v prípade existencie „migračnej siete“ majú potenciálni migranti v domovskej krajine lepšiu dostupnosť informácií o cieľovej krajine, pracovných podmienkach a pod.

Reťazová migrácia (chain migration) sa praktizuje tam, kde tí, ktorí sa usadili na základe zlúčenia rodiny môžu sami sponzorovať ďalších členov rodiny v súlade s Európskym dohovorom o ľudských právach (ECHR) a povinnostiach (EMN, 2012, s. 110).

Často používaným kritériom pre klasifikáciu migrantov je zákonnosť ich pobytu či tranzitu. Na základe tohto administratívno-právneho kritéria tak možno identifikovať legálnu migráciu (legal migration) a nelegálnu migráciu (irregular migration, illegal migration), pričom tieto pojmy vysvetlím v nasledujúcich podkapitolách, kde sa budem tejto problematike bližšie venovať.

¹⁰ externé vplyvy, ktoré robia cieľovú krajinu atraktívnou

¹¹ interné vplyvy, ktoré spôsobujú nespokojnosť s danou situáciou a perspektívne pôsobia v prospech voľby migrácie mimo domovskú krajinu

2.2.1 Legálna migrácia

Najpočetnejšia skupina spomedzi migrujúcich osôb je kategória legálnych migrantov (podnikateľov, zamestnancov, vysokokvalifikovaných expertov, študentov, rodinných príslušníkov a i.), ktorých aktivity sa vyznačujú rôznorodými dopadmi na väčšinovú spoločnosť; v rámci všetkých skupín medzinárodných migrantov logicky v najväčšej miere.

Legálna migrácia (legal migration) sa chápe ako migrácia v zhode s platným právnym rámcom (EMN, 2012, s. 116). Legálnu migráciu tvoria tri hlavné kategórie, a to migrácia z ekonomických dôvodov, migrácia z dôvodu zlučovania rodiny a z humanitárnych dôvodov.

Ekonomická migrácia je primárne motivovaná snahou o zvýšenie životnej úrovne po ekonomickej stránke – vyšší zárobok, či lepšie pracovné uplatnenie v cieľovej krajine ako „pull faktor“; nemožnosť získať prácu v domácej krajine ako „push faktor“. Vystupovať tu môžu ale aj iné motivujúce faktory, ako je napríklad požiadavka získania skúseností inej kultúry pre ďalší profesijný rast, poznávanie či lepšie osvojenie si cudzieho jazyka, možnosť pracovať na špecializovanom pracovisku, ako aj celkové vyhliadky budúcej kariéry podporenej práve pobytom v zahraničí.

Súčasťou ekonomickej migrácie je aj sťahovanie ľudí za prácou označované ako pracovná migrácia, ktorá sa môže členiť podľa jednotlivých odvetví či pracovných pozícií, do ktorých smerujú pracovníci. V rámci nej existujú rôzne kategórie migrantov, odlišujúce sa kvalifikáciou, dĺžkou pobytu a právnym štatútom. Základné delenie migrujúcich pracovných síl je podľa klasifikácie zamestnancov tzv. KZAM na základe ich kvalifikácie na: nízko kvalifikované – táto kategória zahŕňa aj pomocných a nekvalifikovaných zamestnancov; kvalifikované – zahŕňajú v sebe kategórie nižší administratívni zamestnanci (úradníci), prevádzkovi zamestnanci v službách a obchode, kvalifikovaní robotníci v poľnohospodárstve, lesníctve a v príbuzných odboroch a. i.; vysoko kvalifikovaní – v globálnom kontexte sa uvedený pojem používa na označenie osôb s manažérskou, technickou alebo inou vyššou kvalifikáciou, ktoré sa vedia uplatniť na interných pracovných trhoch nadnárodných korporácií alebo medzinárodných organizácií¹² (ISCI.88, In: Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(a), s. 13).

Všetci títo jednotlivci so sebou nesú rôzny ľudský kapitál - vek, vzdelanie, skúsenosti, prax, podľa ktorého môžu byť v závislosti od aktuálnej situácie a potrieb hostiteľského

¹² vedúci a riadiaci pracovníci, vedeckí a odborní duševní zamestnanci, technickí, zdravotnícki, pedagogickí zamestnanci a zamestnanci v príbuzných odboroch

prostredia pre túto spoločnosť viac či menej zaujímaví. Vo väčšine cieľových krajín sú legálnym pracovným migrantom udeľované pracovné povolenia len pre určité obdobie, avšak v niektorých prípadoch, prevažne v európskych krajinách, ak sa povolenie na prácu vydáva opakovane, migrant má veľkú šancu získať povolenie na pobyt na neurčitú dobu, príp. následne žiadať o naturalizáciu (Divinský, 2005, s. 18). V súvislosti s ekonomickou migráciou treba objasniť ešte pojem remitancie (remittance), čo sú financie plynúce zo zahraničia rodinám migranta v krajine jeho pôvodu (EMN, 2012, s. 157). Sú to akokoľvek zarobené finančné prostriedky využité v domovskej krajine, ktoré ako dôsledok migrácie prinášajú výhody pre rodiny migrantov a zároveň pre ich domovské krajiny.

Ekonomická migrácia okrem pracovnej migrácie v sebe zahŕňa aj negatívne vnímanú špekulatívnu migráciu osôb snažiacich sa vyťažiť zo štedrých sociálnych systémov hostiteľskej krajiny, kedy prichádzajúci migrant rozhodne nemá za primárny cieľ zamestnať sa v novej krajine a logicky odvádzať náležité odvody do systému, ale má záujem o sociálne dávky. V tejto súvislosti sa potom hovorí o možnom zneužívaní sociálnych systémov.

V súvislosti s ekonomickou migráciou treba zmieniť aj koncept substitučnej migrácie. Teórie substitučnej migrácie zdôvodňujú nevyhnutnosť migrácie ako „lieku“ na starnutie populácie a udržanie dôchodkových systémov, či systémov zdravotnej starostlivosti. Podľa tohto prístupu majú prisťahovalci vyplniť medzery na trhu práce a zabezpečiť tak funkčnosť systému hostujúcej spoločnosti. Objavujú sa ale pochybnosti, či je to naozaj nevyhnutné, keď napr. v konkrétnej krajine v relevantnom období príde o prácu porovnateľný počet občanov daného štátu ako v tomto období pribudne imigrantov v krajine.

Migrácia za účelom štúdia sa uskutočňuje hlavne na vysokých školách – študenti v hostiteľskej krajine. Okrem bežnej formy štúdia na vysokej a strednej škole sa uskutočňuje aj formou výmenných programov, stáží, štipendijných pobytov a programov EÚ na podporu vzdelávania. V prípade štúdia na základných a stredných školách – žiaci, ide skôr o vzdelávanie detí migrantov všetkých kategórií (vrátane zvládnutia slovenčiny), čo je nevyhnutným predpokladom ich úspešnej integrácie do majoritnej spoločnosti. V tomto prípade je teda štúdium skôr dôsledkom migrácie za účelom zlúčenia a založenia rodiny. Vo väčšine krajín je migrácia za účelom štúdia podporovaná a administratívna náročnosť jej uskutočnenia v imigrantských krajinách je jednoduchšia ako u iných druhov migrácie.

V poslednom období sa javí ako najvhodnejší model uskutočňovania jednotlivých druhov ekonomickej migrácie formou dočasnej a okružnej migrácie. Okružná migrácia (circular migration) sa chápe ako opakovanie sa legálnej migrácie rovnakou osobou medzi dvoma alebo viacerými krajinami (ENM, 2012, s. 111). Ďalší z pojmov je tzv. dočasná migrácia (temporary migration) definovaná ako migrácia s konkrétnou motiváciou a/alebo účelom s úmyslom neskoršieho návratu do krajiny pôvodu (ENM, 2012, s. 118).

So zreteľom na súčasné dostupné zdroje slovenská legislatíva nemá definovaný pojem okružná a dočasná migrácia. Vykonávanie sezónnej práce v slovenských podmienkach možno považovať za formu dočasnej migrácie, nemá však v súčasnosti prvky podporujúce formu okružnej migrácie. Vo všeobecnosti možno povedať, že v podmienkach SR v súčasnosti neexistuje legislatíva, ktorá by uľahčovala, resp. zvýhodňovala podmienky pracovných migrantov, ktorí sa opakovane uchádzajú o prácu v SR (Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(b), s. 10-11).

Čo sa týka zlúčenia rodiny ako ďalšieho zdroja legálnej migrácie, je potrebné rozlišovať medzi zlúčením rodiny k cudzincovi, ktorý ma na území hostiteľskej krajiny udelený pobytový status (napr. pracovný migrant) a zlúčením rodiny k občanovi hostiteľskej krajiny. Medzinárodne aj vnútroštátne právne normy presne špecifikujú podmienky, za ktorých sú imigrantské krajiny povinne akceptovať migráciu blízkych členov rodiny a ich pobyt na svojom území za účelom založenia a zlúčenia rodiny. Rovnako je definovaný aj rozsahu príbuzenských vzťahov (manžel, rodič, dieťa a závislý príbuzný v priamom rade), ako aj ich prístup k vzdelaniu a zamestnaniu. Pohyb a pobyt rodinných príslušníkov občana únie sa riadi pre nich výhodnejším režimom, ktorého podmienky vysvetlím v ďalšej časti práce.

Migrácia z humanitárnych dôvodov a následné poskytnutie niektorej z foriem medzinárodnej ochrany vychádza primárne z Dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov tzv. Ženevský dohovor. Jednou z najdôležitejších zásad Ženevského dohovoru je, že utečenci nesmú byť vypovedaní z krajiny alebo vrátení na hranice území, kde by bol ohrozený ich život alebo sloboda. Dohovor ďalej ustanovuje základné práva, ktoré musia štáty poskytnúť utečencom a definuje, kto je utečenec – a kto nie je utečenec¹³ (UNHCR, 2008, s. 15). Pojmy žiadateľ o azyl a utečenec sa často zamieňajú: žiadateľ o azyl je človek, ktorý o sebe tvrdí, že je utečenec, ale jeho žiadosť ešte nebola s konečnou platnosťou posúdená (UNHCR, 2008, s. 8). Utečencom sa môže na základe rozhodnutia

¹³ napr. jednoznačne vylučuje bojovníkov, teroristov alebo osoby, ktoré spáchali závažné trestné činy

vlády umožniť zdržiavať na území imigračnej krajiny určitú dobu ako tzv. odídenci (de facto refugees) a poskytnúť sa im dočasne útočisko. Dočasne 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.¹⁴ Presídlení ďalší komponent legálnej migrácie predstavuje presídlenie, teda presťahovanie osôb žijúcich v zahraničí – presídlencom (displaced persons) – do krajiny ich pôvodu, resp. do krajiny majúcej s presídlencami určité, najčastejšie etnické väzby¹⁵ (Divinský, 2005, s. 84-85).

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 a teda akákoľvek typológia migrantov neodráža dostatočne exaktne mnohodimenzionálnu realitu tohto fenoménu (Divinský, 2005, s. 20).

2.2.2 Nelegálna migrácia

Nelegálna migrácia tvorí závažný komponent medzinárodnej migrácie. Podľa Správy o svetovej migrácii za rok 2010, ktorú vydala IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, (2010, In: Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 8) je zo súčasných približne 214 miliónov migrantov vo svete približne 10 – 15 % nelegálnych. Z tohto pohľadu najmä krajiny Európy, resp. krajiny Európskej únie čelia zvýšenému tlaku migrácie, a teda aj nelegálnej migrácie. V roku 2006 bolo v EÚ takmer 8 miliónov nelegálnych migrantov, z toho asi 80 % v schengenskom priestore (IOM, 2008, In: Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 8). Z uvedených údajov je možné celkovo konštatovať, že tak ako globálne rastie celková medzinárodná migrácia, rastie aj migrácia nelegálna.

V Slovenských podmienkach je zaužívaný výraz „nelegálna“ migrácia, resp. „nelegálni“ migranti, čo je v mnohých jazykoch výraz jednoznačne asociovaný s trestnou činnosťou. Z tohto dôvodu sa v cudzojazyčnej odbornej literatúre a praxi rozlišuje výraz „irregular“ a „illegal“. Migrácia odporujúca pravidlám (neoprávnená) irregular migration znamená pohyb migrantov, ktorý sa uskutočňuje mimo regulačných noriem vysielajúcich, tranzitných a prijímajúcich krajín (EMN, 2012, s. 115), zatiaľ čo nezákonná migrácia illegal migration je migrácia s využitím nedovolených alebo nezákonných spôsobov bez

¹⁴ napr. v prípade SR bolo poskytnuté dočasné útočisko obyvateľom dvoch krajín bývalej Juhoslávie počas vojnového konfliktu v rokoch 1993 - 1997

¹⁵ napr. umožnenie návratu Slovenskému etniku po katastrofe v Černobíle

platných dokladov alebo použitím falošných dokladov (EMN, 2012, s. 114). Slovenská legislatíva samotný pojem „nelegálna migrácia“ nedefinuje, ale rozoznáva dve základné zložky nelegálnej migrácie, a to neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice a neoprávnený pobyt. Tieto pojmy sú zadefinované v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako zákon o pobyte cudzincov):

Neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice sa rozumie vstup alebo vycestovanie osoby cez vonkajšiu hranicu mimo hraničného priechodu, cez hraničný priechod mimo určených prevádzkových hodín alebo v čase jeho uzatvorenia, ak tento vstup alebo vycestovanie cez vonkajšiu hranicu neumožňuje medzinárodná zmluva, tento zákon alebo osobitný predpis.

Neoprávnený pobyt je zdržiavanie sa cudzinca na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom, osobitným predpisom alebo medzinárodnou zmluvou.

V praxi potom môže dôjsť jednak k situácii, kedy je neoprávnený (nelegálny) ako vstup, tak následne aj pobyt na území alebo situácii, kedy vstup na územie je oprávnený (legálny) a ešte len následne dochádza k neoprávnenému pobytu. K neoprávnenému pobytu môže dôjsť na základe rady situácií - nevycestovaním z územia po prekročení doby bezvízového styku, uplynutím platnosti víza, uplynutím a strate povolenia na pobyt; nevycestovaním z územia v rozhodnutí určenej lehoty na vycestovanie; ukončením azylového konania s negatívnym výsledkom a následným nevycestovaním z územia (Babická, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 187).

O nelegálnu migráciu môže ísť aj v súvislosti so zamestnaním. Z hľadiska zamestnania môžeme rozlišovať situáciu neoprávneného pobytu a zároveň nelegálnej práce a situáciu oprávneného pobytu a nelegálnej práce¹⁶ (Babická, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 188). V niektorých prípadoch môže dôjsť k neoprávnenému pobytu v prípadoch, kedy zamestnávateľ (sprostredkovateľ), ktorý cudzincovi zabezpečuje všetky doklady k pobytu cudzincovi nepovie, že mu skončila platnosť povolenia na pobyt. Samotná skutočnosť, že povolenie na pobyt na účel zamestnania je viazané na jedného konkrétneho zamestnávateľa, stavia cudzinca do pozície závislosti od zamestnávateľa. Ten môže v zásade kedykoľvek s cudzincom ukončiť pracovný pomer a cudzincovi tak pominie účel, na ktorý mu bol povolený pobyt, čím stráca legálny bytový status a musí vycestovať¹⁷ (Babická, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 187).

¹⁶ v rozpore s pracovnoprávnymi predpismi

¹⁷ Až nový zákon o pobyte cudzincov platný od 01.01.2012 reaguje na túto situáciu tak, že pred zrušením prechodného pobytu na účel zamestnania z dôvodu straty zamestnania sa zavádza tzv. ochranná doba 30 dní

Na nelegálnych migrantoch často parazituje hierarchicky vybudovaná sieť sprostredkovateľov „podnikateľov“, ktorí cudzincov zneužívajú a okrádajú. Cudzinci v neregulárnej situácii sú vo väčšine prípadov diskriminovaní v oblasti pracovnoprávných podmienok, zamestnávateľia v ich prípade nedodržia pravidlá bezpečnosti práce, dĺžku pracovnej doby, mnohokrát im neplatia prácu nadčas atď. Sú ľahkými obeťami vykorisťovania, nakoľko sa len ťažko dokážu brániť (Babická, 2011, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 188-189).

S nelegálnou migráciou sa spájajú okrem slabo platenej, náročnej a nelegálnej práce „načierno“ aj ďalšie negatívne fenomény, ako napr. pašovanie (prevádzanie) migrantov, obchodovanie s ľuďmi, cezhraničná kriminalita (Divinský, 2009(b)). Vzhľadom na svoju podstatu je nelegálna migrácia do značnej miery závislá na existencii súboru nezákonných aktivít označovaných ako prevádzáčstvo.

Pašovanie migrantov (smuggling of migrants), teda prevádzáčstvo znamená organizovanie nedovoleného prekročenia štátnej hranice SR, prechodu cez jej územie, napomáhanie pri takomto konaní alebo umožnenie takého konania pre osobu, ktorá nie je štátnym občanom SR alebo osobou s trvalým pobytom na území SR. Trestnoprávna zodpovednosť za uvedené konanie, ako aj vyrobenie, zaobstaranie, poskytnutie, držanie falošného cestovného dokladu alebo falošného dokladu totožnosti za vyššie spomenutým účelom alebo umožnenie či pomáhanie zotrvať alebo zamestnať sa nedovolené na území SR, uskutočnené s úmyslom získať pre seba alebo iného priamo či nepriamo finančnú výhodu alebo inú materiálnu výhodu, je rovnako vyvodzovaná v súlade s ustanoveniami trestného zákona o prevádzáčstve (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 13). Metódy a formy prevádzáčstva sa neustále zdokonaľujú. 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, prevádzáčci využívajú znalosť terénu, tranzitných ciest, režimu služieb polície; nezriedka pritom „spolupracujú“ s políciou, zamestnancami utečeneckých táborov, organmi samosprávy aj miestnymi obyvateľmi. Tieto operácie si prevádzáčské skupiny nechávajú zaplatiť vysokými sumami peňazí, preto

od zániku zamestnania, počas ktorej nebude možné cudzincovi zrušiť tento pobyt z titulu pominutia účelu. V praxi to znamená, cudzinec má možnosť zmeniť zamestnávateľa a zachovať si pobyt, alebo legálne vycestovať.

prevádzachstvo patrí k najziskovejším organizovaným trestným činnostiam na svete (Divinský, 2005, s. 58).

V súvislosti s nelegálnou migráciou dochádza často aj k zneužívaniu azylovej procedúry pri zadržaní.¹⁸ Ďalšou špecifickou možnosťou zabezpečenia pobytu nelegálnym spôsobom je uzavretie manželstva s cieľom získať pobyt tzv. účelové manželstvo.

Voči cudzincom, ktorí neoprávnene prekročili vonkajšiu hranicu alebo porušili podmienky pobytu, teda sú považovaní za nelegálnych migrantov, sa vykonávajú opatrenia na zamedzenie ich ďalšieho protizákonného konania a úkony smerujúce k ich návratu. Okrem prípadov, keď cudzinec požiadava o udelenie azylu alebo dobrovoľný návrat hrozí týmto cudzincom vydanie rozhodnutia o administratívnom vyhostení s možnosťou určenia zákazu vstupu, prípadne ich zaistenie - obmedzenie slobody do ich deportácie.

Veľkú pozornosť je potrebné venovať pri rozlišovaní medzi termínmi 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 vyhľadáva 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 (Divinský, 2005, s. 58). Obeť obchodovania s ľuďmi môže získať legálny pobytový status, ak bude spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní pri objasňovaní trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi.

Nelegálni migranti často čelia dlhodobej nadmernej psychickej záťaži, majú obmedzený prístup k základným sociálnym, zdravotným, vzdelávacím, kultúrnym, občianskym, politickým a ostatným právam či službám bežne dostupným legálnym migrantom. Zároveň len minimálne participujú na programoch na ochranu znevýhodnených skupín obyvateľstva. Osobitnou kapitolou sú prejavy intolerancie u autochtónnej populácie, kritický postoj médií atď. Nelegálna migrácia ďalej sťažuje kontrolu vstupu a pohybu cudzincov na území cieľových krajín, podporuje rast tieňovej ekonomiky, zvyšuje daňové úniky, profiluje nové bezpečnostné hrozby, vyvoláva animozity voči krajinám pôvodu, prehĺbuje sociálne konflikty a integračné problémy, často zvädza k extrémnym politickým riešeniam a pod. Uvedené negatíva nelegálnej migrácie i jej značný objem podčiarkujú potrebu premysleného, komplexného a koordinovaného postupu proti nej, ako aj dôležitosť informovanosti o jej podstate a rizikách (Divinský, 2009(b)).

¹⁸ Podaním žiadosti o udelenie azylu sa cudzinec vyhne vyhosteniu a následne svojvoľne opustí azylové zariadenie a pokračuje v nelegálnej migrácii do vyspelých štátov EÚ.

2.3 Migrácia v podmienkach Európskej únie

Vnútroštruktúrna politika EÚ stavia od svojich počiatkov na požiadavke štyroch základných slobôd, a to voľný pohyb osôb, tovaru, služieb a kapitálu, na ktorých je koncepcia jednotného európskeho trhu založená. V oblasti ekonomickej migrácie medzi členskými krajinami Únie patria medzi najvýznamnejšie tie ustanovenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie¹⁹, ktoré upravujú: právo na slobodu pohybu a pobytu (čl. 21), zabezpečenie voľného pohybu pracovníkov v rámci Únie (čl. 45-48), nediskriminácia a občianstvo Únie (čl. 18-25), garantovanie práva usadiť sa, ktoré spočíva v zákaze slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu (čl. 49-55).

Na takto koncipovanej konštrukcii potom stojí aj problematika migrácie medzi jednotlivými členskými krajinami EÚ v rámci jednotného vnútroštruktúrneho trhu. S ohľadom na legislatívu a prax v EÚ treba zdôrazniť, že cieľom stále ostáva vytvorenie európskeho trhu práce umožnením občanom EÚ uplatňovanie práv slobodného pohybu v praxi. V rozpore s touto požiadavkou však stále pretrvávajú prechodné opatrenia na obmedzenie pracovného trhu uplatnené zo strany niekoľkých starých členských krajín voči novým členom EÚ brániace reálne požívať výhody migrácie a profitovať tak z jej potenciálu. Takéto prekážky voľného pohybu v Únii potom z pohľadu jednotného trhu (jeho fungovania a cieľov) nevhodne deformujú dopyt a ponuku práce. Keďže v Európskej únii možno hovoriť o absencii takých motívov migrácie ako sú vojny, politické prenasledovanie, nesloboda, možno za hlavný zdroj migrácie považovať práve ekonomický motív vychádzajúci zo všeobecne rozdielnej ekonomickej situácie.

Najneskôr od 80. rokov minulého storočia rozlišuje migračná politika Európskeho spoločenstva (ES)/EÚ medzi migráciou občanov členských štátov na jednej strane a občanov tretích krajín na strane druhej. Toto rozlišovanie má teraz paradigmatický význam, pretože sa status príslušníka oboch skupín výrazne líši. Z hľadiska koncepčného prístupu k prisťahovalectvu v rámci EÚ je treba upozorniť na to, že sa postavenie občana jedného členského štátu v inom členskom štáte stále viac kladie na úroveň vlastných občanov primajúceho štátu, a preto sa vymyká parametrom tradičného migračného práva (Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 102).

K slobodnému pohybu v rámci EÚ významne prispelo aj budovanie shengenského

¹⁹ V dôsledku nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 sa názov „Zmluva o založení Európskeho spoločenstva“ nahrádza novým názvom „Zmluva o fungovaní Európskej únie“ (článok 2 odsek 1) Lisabonskej zmluvy)

priestoru. Hlavnými princípmi sú absencia akýchkoľvek kontrol osôb pri prekročení vnútorných hraníc (bez ohľadu na štátnu príslušnosť); a posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach. Z možného presunu bez hraničných kontrol medzi členskými štátmi Schengenského priestoru profitujú nielen občania členských štátov, ale tiež štátni príslušníci tretích krajín. Nový právny základ migračnej politiky zaviedla Amsterdamská zmluva, na základe ktorej bola spoločná (koordinovaná) prístahovalecká, azylová a vízová politika EÚ zaradená do komunitárneho práva. Zmluva vstúpila do platnosti v roku 1999 a priniesla značný pokrok v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, zároveň definovala priestor spolupráce na poli justície a vnútorných záležitostí.

Európska únia už v súčasnosti upravuje rôznymi legislatívnymi aktami hraničnú kontrolu a azylovú, vízovú a integračnú politiku členských štátov a postupne sa vytvárajú spoločné databázy (SIS, EURODAC, VIS), ktoré umožňujú vykonávanie týchto politík. Odstránenie kontrol na vnútorných hraniciach síce výrazne uľahčilo pohyb občanov členských štátov, ale aj občanov tretích krajín, čo však viedlo aj k väčším rizikám v oblasti boja proti kriminalite. Tým, že členské štáty sa vzdali vykonávania kontrol na vlastných hraniciach, musia sa spoľahnúť na kontroly na vonkajších hraniciach schengenského priestoru. Z hľadiska efektívnosti týchto kontrol bolo nevyhnutné posilniť policajnú spoluprácu a vybudovať jednotnú databázu: Schengenský informačný systém (SIS), databáza obsahuje údaje o nežiaducich osobách, nezvestných osobách a osoby, na ktoré bol vydaný zatykač, ukradnuté autá, zbrane, doklady, bankovky a pod.

Čoraz väčšie problémy s ilegálnymi prístahovalcami, s perspektívou zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach, viedli k vytvoreniu základov spoločnej azylovej politiky. Keďže vnútorné hraničné kontroly boli postupne zrušené a neexistovala spoločná databáza údajov o žiadateľoch o azyl, utečenci a ilegálni prístahovalci mohli putovať z jednej krajiny do druhej a opakovane podávať žiadosti o azyl, pričom neexistovali jasné pravidlá ani na určenie toho, ktorá krajina by mala riešiť tieto žiadosti. Dublinská dohoda (1990) presne určila, ktorá krajina je zodpovedná za vybavenie žiadosti o azyl. Praktické vykonávanie Dublinskej dohody nebolo možné bez vytvorenia spoločnej databázy s údajmi a identifikačnými znakmi žiadateľov o azyl. Od januára 2003 začal fungovať systém EURODAC na porovnávanie digitálnych odtlačkov prstov žiadateľov o azyl a ilegálnych imigrantov. Implementácia Dublinskej dohody viedla k výraznému poklesu počtu žiadostí o azyl v rámci EÚ. K harmonizácii smeruje aj vízová politika členských štátov. Krátkodobé (maximálne trojmesačné) víza boli „ošetrené“ už v Schengenskej dohode, vydávali sa v jednotnom formáte a povoľovali vstup aj do ostatných členských štátov. Na

základe nariadenia Rady č. 1091/2001 aj dlhodobé národné víza boli uznané ako krátkodobé schengenské víza a oprávňovali na maximálne trojmesačný pobyt aj v ostatných členských krajinách. Nasledovali aj ďalšie legislatívne akty na vytvorenie jednotného formátu víz a povolení na pobyt so zabudovanými biometrickými údajmi - digitálne obrazy tváre a odtlačky prstov. Jednotný formát dokladov o povolení na pobyt slúži na ľahšie určenie oprávnenosti pobytu a efektívnejšie kontroly cudzincov s povolením na pobyt, ktorý sa presúvajú v schengenskom priestore, prípadne doňho vstupujú alebo z neho vystupujú. V roku 2004 sa začalo aj s budovaním Vízového informačného systému (VIS), databáza obsahuje údaje o vízach vrátane spomenutých biometrických údajov. Hlavným cieľom je zabrániť podvodom s falšovanými vízami a dokladmi.

Čo sa týka migračného práva EÚ, je na mieste rozlíšiť medzi opatreniami zameranými na legálny vstup, pobyt a integráciu prisťahovalcov a opatreniami, ktoré slúžia v boji proti nelegálnej migrácii a majú preto reštriktívnu povahu (Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 102). V Európskej únii sa v posledných rokoch dramaticky prezentovala nelegálna imigrácia. Ochrana vonkajšej hranice či boj proti nelegálnej migrácii sa tak stali dôležitou agendou EÚ. V dôsledku vývoja a rôznorodosti existujúcich problémov sa EÚ čoraz viac snaží o komplexné ponímanie migračného manažmentu. To bolo prezentované jednak už v rozsiahlom Pláne politiky pre legálnu migráciu, jednak v materiáloch Globálny prístup k migrácii o rok neskôr: smerom ku komplexnej európskej migračnej politike, resp. Spoločná prisťahovalecká politika pre Európu: zásady, opatrenia a nástroje. Tieto strategické dokumenty boli doplnené užitočným finančným mechanizmom na podporu rozmanitých migračných aktivít a projektov v členských štátoch EÚ – programom „Solidarita a riadenie migračných tokov“. Z analyticko-sumarizačného hľadiska majú svoje opodstatnenie tiež periodické výročné správy o imigrácii a integrácii. Významným nedávnym krokom pri harmonizácii migračných politík krajín EÚ bolo prijatie Európskeho paktu o prisťahovalectve a azyle na samite Európskej rady v Bruseli (október 2008). Pakt sa má stať platformou pre spoločný postup štátov EÚ v oblasti legálnej migrácie, boja proti nelegálnej migrácii, ochrany vonkajších hraníc, azylového systému i spolupráce s krajinami pôvodu (Divinský, 2009(a), s. 15). Najaktuálnejší dokument európskej migračnej politiky je tzv. Štokholmský program (december 2009) prijatý v nadväznosti na Haagsky program a má určiť politický prístup k otázkam migrácie a azylu v období rokov 2010 -2015. Štokholmský program stavia na princípoch, ktoré boli odsúhlasené v Pakte o prisťahovalectve a azyle (Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 101).

V porovnaní s migráciou občanov tretích krajín vzniká popri malom množstve možných rizík však podstatne zaujímavejší pretlak pozitívnych prejavov vnútornej ekonomickej migrácie v rámci EÚ. Aj preto Európska komisia v septembri 2005 členským štátom EÚ súčasne navrhla sprísiť boj proti nelegálnym prisťahovalcom a zároveň uľahčiť mobilitu pracovnej sily v rámci EÚ.

Dôležitými aspektmi v ponímaní migrácie v podmienkach SR bol vstup SR do EÚ a následné pripojenie sa ku krajinám Schengenskej dohody. Z pohľadu migrácie nám vstup medzi krajiny EÚ priniesol predovšetkým výhody v oblasti voľného pohybu a pobytu, práva usadiť sa a voľný pohyb pracovníkov v rámci jednotného európskeho trhu. Začlenenie sa do schengenského priestoru nám umožnilo cestovanie bez hraničných kontrol na vnútorných hraniciach. Súčasne nám však vznikla povinnosť zabezpečiť ochranu vonkajšej hranice schengenského priestoru a vytvoriť jednak legislatívne ale aj praktické (technické) opatrenia v oblasti legálnej aj nelegálnej migrácie. V podmienkach súčasnej EÚ je potrebné rozlišovať medzi migráciou občanov členských štátov EÚ a migráciou občanov tretích krajín.

2.3.1 Legislatíva

Na vývoj migračnej situácie v SR mali zásadný vplyv najmä dve kľúčové udalosti, a to vstup do EÚ (1. 5. 2004) a pripojenie sa k schengenskému priestoru (21. 12. 2007). Práve ony zvýšili potrebu harmonizovať národnú legislatívu s komunitárnym právom EÚ, zadefinovať nové úlohy a reagovať na výzvy v oblasti legálnej a nelegálnej migrácie.

V širšom zmysle sa právna úprava migrácie týka otázok spojených s vycestovaním z jedného štátu, vstupom do druhého štátu, právnym statusom cudzincov či nadobúdaním občianstva. Vnútroštátne právo upravuje dôležité aspekty migrácie v rôznych právnych normách, napr. pobyt cudzincov a poskytnutie azylu alebo iných foriem ochrany. So statusom cudzincov súvisí tiež zložitá regulácia sociálneho zabezpečenia a zaistenia všeobecných ľudských práv a slobôd (Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 75). Právo Slovenskej republiky upravujúce otázky vstupu a pobytu medzinárodných migrantov na jej území je pomerne rozsiahle, heterogénne a dynamicky sa vyvíjajúce tak, ako aj podstata a prejavy samotnej medzinárodnej migrácie vo svete i v krajine. Vzhľadom na rozsah právnych noriem medzinárodného, komunitárneho a vnútroštátneho práva uvádzam len tie najvýznamnejšie a ich dôsledky v praxi rozčlenené podľa oblasti, ktorú upravujú.

Právna úprava cestovania cudzincov

Východiskovým právnym aktom upravujúcim okrem iného aj podmienky pre cestovanie cudzincov je Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (ďalej ako Schengenský dohovor) zo dňa 19. júna 1990. Schengenský dohovor upravuje možnosti cestovania cudzincov, ktorí sú držiteľmi jednotného víza a tých, ktorí nepodliehajú vízovej povinnosti ako aj držiteľov platného dokumentu k pobytu vydaného jednou zo zmluvných strán. Podmienky vstupu do schengenského priestoru a prekračovania vonkajších hraníc sú upravené Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ďalej ako Kódex schengenských hraníc).

SR svojím vstupom do EÚ harmonizovala svoju legislatívu vo vzťahu k nariadeniu Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001, ktoré uvádza 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. Vstupom SR do Schengenu, ktorým musela SR plne aplikovať predpisy upravujúce vydávanie schengenských víz a v tejto súvislosti boli vykonané rozsiahle zmeny v národnej legislatíve.²⁰ Od tohto obdobia sa zmeny v národnej legislatíve prijímali v súvislosti s prijatím nových právnych predpisov EÚ v oblasti vízovej politiky²¹ už len minimálne. Krátkodobé víza tzv. schengenské a ich právna úprava je vzhľadom na členstvo SR v EÚ a schengenskom priestore plne harmonizovaná s legislatívou EÚ. Charakteristika schengenských víz a podmienky ich udeľovania upravuje Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva tzv. vízový kódex (Mrlianová, et al. 2011, s. 15). Národné aj krátkodobé víza sa v súčasnosti vydávajú ako samostatné oprávnenia ku krátkodobému, ale aj dlhodobejšiemu pobytu, pričom účel ich vydania sa zjavne odlišuje od povolení na pobyt (Mrlianová, et al. 2011, s. 16).

²⁰ Väčšina paragrafových textov bola zo zákona odstránená vzhľadom na duplicitu s predpismi EÚ, ktoré upravovali vydávanie schengenských víz.

²¹ Nariadenie o VIS, Vízový kódex.

Právna úprava azylu

Slovenská republika udeľuje medzinárodnú ochranu buď vo forme azylu, alebo vo forme doplnkovej ochrany. Problematiku azylu v SR upravuje Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako zákon o azyle). Zákon o azyle upravuje práva a povinnosti žiadateľov o azyl a azylantov a podmienky poskytovania doplnkovej ochrany a dočasného útočiska cudzincom. Žiadatelia o azyl, azylanti, osoby, ktorým sa poskytlo dočasné útočisko alebo doplnková ochrana sú oprávnení zdržiavať sa na území Slovenskej republiky automaticky, a to aj bez predchádzajúceho posudzovania žiadosti o udelenie pobytu a splnenia zákonných podmienok. Slovenská republika transponovala do svojho vnútroštátneho právneho poriadku všetky smernice upravujúce oblasť azylu a migrácie.

Podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany (okrem azylu z humanitných dôvodov) sú teda výslovne stanovené, či už kvalifikačnou smernicou alebo zákonom o azyle, ktorý pred transponovaním kvalifikačnej smernice vychádzal výlučne z právnej úpravy Ženevského dohovoru. Medzi formy ochrany udeľované Slovenskou republikou sa zaraďuje aj tzv. dočasné útočisko, ktoré je inštitútom Európskej únie a súčasťou slovenskej vnútroštátnej právnej úpravy sa stalo transponovaním smernice o dočasnej ochrane do zákona o azyle (Šnírerová, Volanská, 2009, s. 14).

Snaha eliminovať prípady podávania duplicitných účelových žiadostí o udelenie azylu vo viacerých štátoch EÚ naraz, je hlavným cieľom Dublinského dohovoru. Každá žiadosť o azyl musí byť posúdená, čo je povinnosťou tej krajiny, cez ktorú sa ako prvú žiadateľ dostal na územie Európskej únie. (Divinský, 2005, s. 130-131).

Cudzinecké právo

Najvýznamnejšou právnou normou v oblasti migrácie je Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako zákon o pobyte cudzincov), ktorý vstúpil do platnosti dňa 01.01.2012. Nahradil tak dovtedy platný zákon o pobyte cudzincov z roku 2002, ktorý bol v priebehu rokov 2002 až 2011 novelizovaný 14 krát, hlavne z dôvodu transponovania smerníc a nariadení prijatých Radou Európskej únie. Hlavnými cieľmi prijatia nového zákona bolo skvalitniť mechanizmy riadenia migrácie a integrácie cudzincov, zjednotiť problematiku zabezpečovania kontroly hraníc s

problematikou na úseku pobytu do jedného právneho predpisu.²² Zákon zabezpečil súladu právneho poriadku SR s európskou legislatívou v týchto oblastiach odstránením nedostatkov transpozície niektorých právnych aktov Európskej únie, a tak dosiahnutie jeho úplnej kompatibility vo vzťahu k občanom Európskej únie, ich rodinným príslušníkom a k štátnym príslušníkom tretích krajín. Definuje nové inštitúty a pojmy vo vzťahu ku kontrole hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, ktoré sú nevyhnutné pre účinnú ochranu spoločnosti pred zvýšenou imigráciou, neoprávneným prekročením vonkajšej hranice a neoprávneným pobytom cudzincov nielen na území Slovenskej republiky, ale aj v celom schengenskom priestore. Podieľa sa na vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti prijatím účinných opatrení zameraných na reguláciu legálnej a nelegálnej imigrácie štátnych príslušníkov tretích krajín. Garantuje dodržiavania práv a slobôd občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov a štátnych príslušníkov tretích krajín pri vstupe na územie Slovenskej republiky a počas ich pobytu na území Slovenskej republiky a súčasne zabezpečuje ochranu záujmov spoločnosti, najmä bezpečnosť štátu, verejný poriadok a verejné zdravie.

Zákon o pobyte cudzincov je východiskovým predpisom aj pre oblasť nelegálnej migrácie. V tejto súvislosti upravuje hraničnú kontrolu, hraničný dozor, vymedzuje práva a povinnosti fyzických a právnických osôb vrátane sankcií pre prípady ich porušenia, ako aj používanie technických prostriedkov zameraných na zisťovanie, dokumentovanie a zamedzovanie nedovoleného prekračovania hranice, podmienky vstupu a pobytu cudzincov na území SR, núteného návratu cudzincov vo forme administratívneho vyhostenia, asistované dobrovoľné návraty, ako aj kontrolné a sankčné opatrenia za účelom predchádzania ilegality a pre prípady porušenia vymedzených povinností (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 18). Dôležitým inštitútom sú pri eliminácii nelegálnej migrácie readmisne dohody upravujúce prijímanie a odovzdávanie osôb v nezákonnom postavení.

Ďalšie oblasti právnej úpravy cudzincov

Trestná legislatíva v súvislosti s problematikou nelegálnej migrácie a jej negatívnymi dopadmi predstavuje dôležitý reštriktívny nástroj. Medzi základné ustanovenia Zákona č. 300/2005 Z. z. trestný zákon (ďalej ako trestný zákon) v tomto kontexte patrí úprava

²² Napriek tomu, že návrhu zákona bol daný do legislatívneho procesu pod názvom „Zákon o kontrole hraníc a pobyte cudzincov“ a zjednocuje dva pôvodné zákony do jednej právnej normy nakoniec bol, nový zákon prijatý pod skráteným názvom, zákon o pobyte cudzincov.

organizovania, umožnenia alebo pomoci pri prekročení štátnej hranice alebo prechode cez územie SR, t. j. prevádzachstva. Jedným z druhov nútených návratov je trest vyhostenia, ktorý môže uložiť súd na 1 až 15 rokov ako samostatný trest alebo popri inom treste, ak to vyžaduje bezpečnosť osôb, majetku alebo iný verejný záujem.

Oblasť zamestnávania cudzincov na Slovensku upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako zákon o službách zamestnanosti).

Všetky spôsoby nadobúdania štátneho občianstva SR upravuje zákon č. 40/1993 Zb. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Uvedeným zákonom je o.i. upravené nadobudnutie štátneho občianstva SR udelením na žiadosť cudzinca, naturalizáciou, ktorý je považovaný za jeden z najvýznamnejších spôsobov nadobudnutia občianstva cudzincom.

Zber štatistických údajov o medzinárodnej migrácii zabezpečuje Štatistický úrad SR na základe Zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike. Zdrojom údajov o cudzincoch je administratívny zdroj Úradu hraničnej a cudzineckej polície pod názvom Evidencia cudzincov (ECU) na základe zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Údaje o žiadateľoch o udelenie azylu a utečencoch spracováva Migračný úrad MV SR hlavne zo zákona o azyle. Od roku 2008 sa štatistiky vykazujú v súlade s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 862/2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane (ďalej ako Nariadenie o štatistike migrácie).

Medzinárodné zmluvy

Postavenie cudzincov na území Slovenskej republiky podmieňujú okrem právnych aktov EÚ do veľkej miery medzinárodne právne normy globálneho rázu. Spomedzi nich je potrebné menovať tie najpodstatnejšie, ktorých signatárom sa stala aj SR:

Listina základných práv a slobôd,

Dohovor o právach dieťaťa,

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2.3.2 Imigranti v SR

Vzhľadom na možnosti a zameranie práce sa nebudem v tejto časti venovať medzinárodnej migrácii na území SR komplexne (prísťahovaniu a vystťahovaniu), ale len imigrantom prichádzajúcim na územie SR. Priblížim štruktúru legálnych a nelegálnych migrantov prichádzajúcich a zdržiavajúcich sa na území SR.

Legálny migranti – cudzinci s povolením na pobyt

Podmienky vstupu cudzincov na územie SR a podmienky vycestovania cudzincov z územia SR, ktoré nie sú upravené v osobitnom predpise alebo medzinárodnej zmluve, ktorou je Slovenská republika viazaná; podmienky pobytu; práva a povinnosti osôb pri kontrole hraníc a pri pobyte; a. i. upravuje zákon pobyte cudzincov. Podľa tohto zákona je: cudzinec – každý, kto nie je štátnym občanom SR; občan Únie – každý, kto nie je štátnym občanom SR a je štátnym občanom niektorého členského štátu; štátny príslušník tretej krajiny – každý, kto nie je štátnym občanom SR ani občanom Únie; štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti; rodinný príslušník občana Únie – je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je jeho manžel a ďalšie taxatívne vymenované osoby na základe príbuzenského vzťahu.

Cudzí štátni príslušníci zdržiavajúci sa na teritóriu SR sú podriadení určitým podmienkam pobytu v krajine – tzv. cudzineckému (pobytovému) režimu. Zákon o pobyte cudzincov rozlišuje pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín a pobyt občanov Únie a rodinných príslušníkov občana Únie.

Štátnym príslušníkom tretích krajín je možné udeliť povolenie na prechodný pobyt, ktorý je viazaný na jeden účel (napr. podnikanie, zamestnanie, štúdium, cudzinec s postavením Slováka žijúceho v zahraničí, vysokokvalifikovaného zamestnania – modrá karta EÚ, a. i.); trvalý pobyt - na päť rokov, na neobmedzený čas, osoby s priznaným postavením dlhodobého pobytu v EÚ a tolerovaný pobyt.

Pre vstup a pobyt občanov EÚ na Slovensku platí osobitný právny režim, ktorým sa približujú k právam občanov SR. Občana Únie a jeho rodinný príslušník, ktorý ho sprevádza alebo sa k nemu pripája má na území SR právo na pobyt. Tento pobyt je trvalým pobytom. Zákon rozlišuje právo na pobyt občana Únie / rodinného príslušníka občana Únie (do troch mesiacov a registrácia pobytu dlhšieho ako tri mesiace) a právo na trvalý pobyt občana Únie / rodinného príslušníka občana Únie (po oprávnenom nepretržitom zdržiavaní sa v SR počas obdobia piatich rokov).

Pri udeľovaní pobytov v SR možno potom hovoriť o dvoch režimoch – registračnom a povoľovacom. Registrácia pobytu sa vzťahuje na občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, zatiaľ čo ostatní cudzinci musia o povolenie na pobyt požiadať a následne im môže byť udelený.

Vývoj počtu cudzincov s povoleným pobytom nebol počas rokov 1994 - 2003 jednoznačný. Z demonštrovaných čísel (*tabuľky č. 1 a 2*) je zrejme, že po raste počtu

cudzincov v období do konca 90. rokov 20. storočia možno od r. 2000 pozorovať skôr stagnáciu. Porovnaním údajov počtu cudzincov v roku 2003 a 2004 vidno výrazný pokles následkom administratívnej korekcie, nie náhleho odchodu časti cudzincov zo SR (Divinský, 2005, s. 68). ÚHCP P PZ spustil v roku 2004 do prevádzky nový informačný systém Evidencia cudzincov (ECU), v ktorom boli zapracované niektoré zásadné zmeny a požiadavky týkajúce sa v tom čase vyvíjaného Nariadenia o štatistike migrácie (IOM, 2009, s. 13). V dôsledku tejto okolnosti sú časové rady hodnôt súhrnného počtu cudzincov v SR do roku 2003 a od roku 2004 navzájom len málo porovnateľné, na druhej strane sa evidencia cudzincov stala transparentnejšia a kvalitnejšia (Divinský, 2009(a), s. 29). Z tohto dôvodu uvádzam bližšiu analýzu počtu cudzincov s pobytom od uvedeného roka, kde je použitý zdroj údajov o cudzincoch administratívny zdroj - ECU ÚHCP P PZ.

Podľa druhu a charakteru pobytu sú do migračných štatistík zahrnuté skupiny cudzincov s udeleným povolením na prechodný pobyt a s udeleným povolením na trvalý pobyt, resp. s registráciou trvalého pobytu na území SR. Do počtu prisťahovaných sú zahrnutí aj cudzinci, ktorým bol udelený azyl, na základe čoho sa ich pobyt považuje za trvalý pobyt na území SR, a osoby, ktorým bola udelená doplnková ochrana, na základe čoho sa ich pobyt považuje za prechodný pobyt na území SR. Žiadatelia o medzinárodnú ochranu sa nezapočítavajú do počtu prisťahovaných osôb s legálnym pobytom na území SR (IOM, 2009, s. 12-13).

Slovenská republika bola dlhodobo vnímaná skôr ako tranzitná krajina než cieľová krajina migrácie. Od jej vstupu do Európskej únie v roku 2004, zaznamenávala každoročne zvyšujúci sa počet cudzincov so zákonným pobytom na jej území. Ku koncu roka 2010 oproti roku 2004 bol ich počet trojnásobný. Prisťahovalectvo okrem vstupu SR do EÚ ovplyvňovali aj také faktory ako jej rozširovanie, pripojenie Slovenska do Schengenského priestoru a ekonomický a hospodársky rozvoj SR v analyzovanom období a následne celosvetová hospodárska kríza. Počet prisťahovaných osôb rástol teda až do roku 2008. Od roku 2009 počet prisťahovaných osôb zrejme ovplyvnila celosvetová hospodárska kríza a ich počet začal klesať (Katerinková, et al. 2010, s. 1-2).

Tabuľka č. 1 Počet cudzincov s udeleným povolením na pobyt území SR v rokoch 1994 – 2003

Rok	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Počet k 31.12.	16 946	21 909	21 482	26 424	28 419	29 488	28 801	29 418	29 505	29 219

Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 2 Počet cudzincov s udeleným povolením na pobyt území SR v rokoch 2004 – 2010

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Počet k 31.12.	22 251	25 563	32 130	40 904	52 545	62 882	67 976

Zdroj: ÚHCP P PZ

Ku koncu roka 2010 mala Slovenská republika 5 435 273 obyvateľov z toho bolo celkom 67 976 cudzincov s povoleným pobytom, čo predstavuje len 1,3 % celkovej populácie. Z celkového počtu cudzincov bolo 41 882 občanov z krajín EÚ (61,6 %). Ako už dlhodobo, aj v roku 2010 najvyšší počet cudzincov pochádzal z krajín EÚ, z Českej republiky (9 040), z ostatných susedných krajín, a to z Poľska (5 600), Maďarska (5 341), Nemecka (4 063) a Rakúska (2 186). Od vstupu Rumunska do Európskej únie sa zvýšil aj počet týchto občanov s povoleným pobytom na území SR na 5 849 osôb.

Občania tretích krajín sa podieľali na celkovom počte cudzincov 38,4 %, čo bolo 26 094 osôb. Najvyšší počet občanov tretích krajín (*tabuľka č. 3*) pochádzal z Ukrajiny, Srbska, Vietnamu, Ruskej federácie, Číny, Kórejskej republiky, Spojených štátov, Macedónska, Chorvátska a Nórska (Katerinková, et al. 2010, s. 2).

Tabuľka č. 3 Počet cudzincov s udeleným povolením na pobyt území SR k 31.12. 2010 podľa štátneho občianstva (top 10 tretie krajiny)

Krajina občianstva	Počet cudzincov s udeleným povolením na pobyt území SR k 31.12. 2010
Ukrajina	6 297
Srbsko	3 853
Vietnam	2 257
Rusko	2 227
Čína	1 878
Kórea	1 784
USA	1 027
Macedónsko	488
Chorvátsko	463
Nórsko	432

Zdroj: ÚHCP P PZ

Vykonanie analýzy štruktúry pobytov podľa druhu a účelu pobytu, resp. podľa toho či ide o migráciu pracovnú, rodinnú prípadne za štúdiom, nie je možné s adekvátnou výpovednou hodnotou. V štruktúre pobytov došlo v roku 2002 v súvislosti so zmenou legislatívy aj k modifikácii druhov pobytov, k ďalšej dôležitej zmene došlo od 01.05.2004 vstupom SR do EÚ kedy boli všetci občania Únie (s povolenými pobytmi rôznych druhov a účelov ako aj následne novo registrovaný) zaradený do kategórie trvalého pobytu. Keďže

občania Únie tvoria 61,6 % celkového počtu cudzincov a všetci sa registrujú na trvalý pobyt bez ďalšej kategorizácie, nie je v súčasnosti možné celkovú imigráciu do SR analyzovať podľa jej cieľa.²³

Nelegálny migranti

Vývojovú trajektóriu nelegálnej migrácie od vzniku samostatnej Slovenskej republiky tvoria viaceré odlišné fázy. Do roku 1998 bola nelegálna migrácia v podstate minimálna, v nasledujúcom období však začala narastať a v rokoch 2001 - 2002 nadobudla alarmujúci objem s vyše 15 000 zadržanými migrantmi ročne (sedemkrát viac ako v roku 1993). Na začiatku 21. storočia sa tak SR stala na európskej scéne nelegálnej migrácie významným regionálnym koridorom pre tranzit nelegálnych migrantov z východu kontinentu na západ. Príčinou boli nielen vonkajšie okolnosti (migračný tlak z niektorých ľudnatých krajín Ázie, akumulácia nelegálnych migrantov v Rusku a na Ukrajine či zablokovanie readmisnej dohody ukrajinskou stranou), ale aj vnútorné faktory (oneskorená a nesystematická reakcia kompetentných orgánov, nedostatočná ochrana štátnych hraníc, sformovanie rozsiahlej siete prevádzachov, neefektívne kontroly nelegálnej práce vo vnútrozemí a i.).

Od r. 2004 sa zmenila metodológia vykazovania počtu nelegálnych migrantov. Samostatne sa evidujú počty osôb, ktoré nedovolené prekročili štátne hranice SR, a neoprávnený pobyt cudzincov na území SR. Do konca r. 2003 sa oba parametre individuálne neprezentovali (Divinský, 2005, s. 54).

Na základe údajov o počte zadržaných cudzincov v SR (*tabuľka č. 4*) je možné konštatovať, že celková zaznamenaná nelegálna migrácia v SR sa za posledných niekoľko rokov vyznačuje klesajúcou tendenciou, pričom najvýraznejší pokles sa prejavil v roku 2008 (v období 2005 - 2008 až 3,4-násobne), ktorý je prvým rokom členstva SR v schengenskom priestore.

Tabuľka č. 4 Počet zadržaných cudzincov na území SR v rokoch 2005 – 2010

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Neoprávnené prekročenie štátnej hranice SR	4 958	4 037	3 309	1 020	570	495
Neoprávnený pobyt na území SR	2 863	3 478	3 353	1 300	1 145	945
Spolu	7 821	7 515	6 662	2 320	1 715	1 440

Zdroj: ÚHCP P PZ

²³ V súvislosti s novým zákonom o pobyte cudzincov platným od 01.01.2012 je súčasťou nových tlačív žiadostí o udelenie / registráciu pobytu aj kategorizácia cieľa migrácie – rodina, platené (pracovne), štúdium, iné.

Dynamiku poklesu určovali najmä opatrenia, ktoré SR postupne uplatňovala v dôsledku záväzkov vyplývajúcich z prístupového procesu do schengenského priestoru. SR prijala schengenské *acquis*, zintenzívnili sa boj proti organizovaniu nelegálnej migrácie a výrazne sa po stránke technickej, bezpečnostnej aj personálnej posilnila ochrana vonkajšej hranice. Vstupom Slovenska do schengenského priestoru sa zároveň zrušilo vykonávanie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach. (Divinský, 2009(b)).

Okrem poklesu zaznamenatej nelegálnej migrácie došlo aj k zmene pomeru dvoch základných kategórií, ktorými sú neoprávnené prekročenie štátnej hranice SR a neoprávnený pobyt na území SR. Kým pred vstupom SR do schengenského priestoru prevažovalo neoprávnené prekročenie štátnej hranice SR, po vstupe sa stala dominantnejšou kategóriou neoprávneného pobytu na území SR.

V období rokov 2005 – 2010 (tabuľka č. 5) berúc do úvahy obe zložky nelegálnej migrácie (neoprávnené prekročenia hranice a neoprávnené pobyty) dominovali medzi krajinami pôvodu nelegálnych migrantov na prvých desiatich miestach Ukrajina, Moldavsko, India, Rusko, Pakistan, Gruzínsko, Čína, Bangladéš Afganistan a Irak (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 70). Väčšina z krajín figurovala v prvej desiatke dokonca počas celého obdobia (Ukrajina, Moldavsko, India, Rusko, Pakistan, Gruzínsko, Čína a Bangladéš); modifikovalo sa len ich vzájomné poradie. (Divinský, 2009(a) s. 68).

Tabuľka č. 5 Celkový počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúci na území SR v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

Krajina občianstva	Počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúci na území SR (2005 – 2010)
Ukrajina	5 481
Moldavsko	5 403
India	3 279
Rusko	3 118
Pakistan	2 141
Gruzínsko	1 559
Čína	1 302
Bangladéš	904
Afganistan	547
Irak	497

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ – údaje zaslané Eurostatu.

Ukrajinci v SR sú typickí cudzinci, ktorí prekročia dĺžku svojho povoleného pobytu a zotrávajú na území SR nelegálne tzv. overstayers. Táto podkategória najčastejšie súvisí s vykonávaním nelegálnej práce (napr. stavebné práce alebo stravovacie služby) a vyznačuje sa výraznou sezónnosťou, teda v zimných mesiacoch dochádza v tejto skupine nelegálnych migrantov k poklesu. Na druhej strane sú občania Moldavska typickí tranzitujúci migranti, ktorí sú zadržívaní zväčša pri neoprávnenom prekročení vonkajšej pozemnej hranice, pričom ich cieľovými destináciami sú najmä Taliansko a Rakúsko. Aj pri tejto skupine nelegálnych migrantov je možné sledovať sezónne trendy, v zimných mesiacoch totiž dochádza najmä pri prechode tzv. zelenou hranicou k poklesu prechodov (Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 70).

Celkovo je SR dlhodobo pre väčšinu nelegálnych migrantov tranzitnou krajinou. Fakty, ktoré to potvrdzujú, sú najmä zneužívanie inštitútu azylu pri zadržaní, uskutočnené dublinské transfery z cieľových štátov na územie SR, výpovede migrantov a pod. (ÚHCP P PZ, 2010, In: Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, 2011, s. 70).

Žiadatelia o udelenie azylu a azylanti

Vstup a pobyt žiadateľov o azyl na území SR sa riadi odlišnými pravidlami ako vstup a pobyt iných kategórií migrantov. Táto kategória migrantov môže vstúpiť na územie SR legálne a následne požiadať o udelenie azylu alebo ide o žiadateľov o udelenie azylu z radov nelegálnych migrantov. O cudzinca, ktorý vyhlási, že žiada o azyl, preberá starostlivosť MÚ MV SR. Ten mu poskytuje aj sociálnu pomoc, a to počas žiadateľovho pobytu v táboroch do ukončenia azylového konania a rozhodnutia o udelení či neudelení azylu. Sociálna pomoc cudzincovi sa riadi ustanoveniami zákona o azyly. Podaním vyhlásenia o žiadosti o azyl sa začína konanie o udelenie azylu. Kým prvotné úkony spojené s podaním vyhlásenia o žiadosti o udelenie azylu realizujú policajné útvary, pohovor so žiadateľom už uskutočňuje Migračný úrad.

Rok 2011 bol charakteristický ďalším poklesom počtov žiadateľov o azyl. Slovensko tým pokračuje v trende (*tabuľka č. 6*), ktorý začal po vstupe SR do EÚ. Predpokladá sa, že tento jav je dôsledkom zlepšenia ochrany štátnej hranice s Ukrajinou, dôsledného uplatňovania Dublinského nariadenia so systémom Eurodac, sprísnenie trestného stíhania prevádzachstva a odstrašujúceho efektu zintenzívnených readmisií. Na tomto trende sa však podieľalo i celkové zníženie tokov nelegálnych migrantov cez východoeurópske štáty.

Tabuľka č. 6 Prehľad žiadateľov o azyl v SR v rokoch 1993 – 2011

Rok	Počet žiadostí o udelenie azylu	Udelený azyl	Neudelený azyl	Poskytnutá /neposkytnutá doplnková ochrana	Zastavené konania	Udelené štátne občianstvo
1993	96	41	20		25	0
1994	140	58	32		65	0
1995	359	80	57		190	0
1996	415	72	62		193	4
1997	645	69	84		539	14
1998	506	53	36		224	22
1999	1320	26	176		1034	2
2000	1556	11	123		1366	0
2001	8151	18	130		6154	11
2002	9743	20	309		8053	59
2003	10358	11	531		10656	42
2004	11395	15	1592		11782	20
2005	3549	25	827		2930	2
2006	2849	8	861		1940	5
2007	2642	14	1177	82/646	1693	18
2008	909	22	416	66/273	455	4
2009	822	14	330	98/165	460	4
2010	541	15	180	57/104	361	3
2011	491	12	186	91/48	270	7
Spolu	56487	584	7129		48392	214

Zdroj: MÚ MV SR

O reštriktívnosti Slovenskej republiky v azylovej procedúre nasvedčuje úspešnosť žiadateľov o azyl v azylovej procedúre – ten býva v Slovenskej republike udeľovaný výhradne podľa Ženevskej konvencie.

3 Migračná politika

Migračnou politikou štátu možno všeobecne označiť komplex takých nástrojov a opatrení v oblasti migrácie, ktoré si kladú za cieľ usmerňovanie, kontrolu, podnecovanie či obmedzovanie migrácie. Môže pritom ísť o cieleň a ucelený koncept alebo – v menej šťastnom prípade – skôr o rôzne čiastkové riešenia, náznaky a dopady na migráciu plynúce z viacerých nesústreďených právnych predpisov a opatrení²⁴, z vyhlásení politických predstaviteľov a zástupcov štátu, z opatrení štátnej byrokracie či dokonca (v istej miere) sprostredkované z odoziev nálad v spoločnosti. Migračná politika určuje napr. podmienky prijímania prisťahovalcov, možnosť získania povolení k pobytu, k práci ich začlenenia do spoločnosti, či dokonca získania štátneho občianstva. V zásade sa môže uplatňovať v štyroch smeroch (a ich kombináciách): podporovať žiadúcu a obmedzovať nežiadúcu imigráciu, podporovať žiadúcu a obmedzovať nežiadúcu emigráciu.²⁵ Pod migračnú politiku štátu patrí aj problematika udeľovania a vydávania víz („vízová politika“) či poskytovanie azylu cudzincom („azylová politika“). Pojem migračnej politiky sa často spája aj s politikou integrácie migrantov do spoločnosti či s menšinovými politikami. Na účely tejto práce sa budem v aktuálnej kapitole viac orientovať na priblíženie súčasných migračných politík vo svete a hlavne situácii v krajinách EÚ a SR.

3.1 Národné štáty a ich vplyv na imigračné politiky

Na politický proces týkajúci sa imigračných politík má veľký vplyv historicky utváraná národná identita toho ktorého štátneho (národného) spoločenstva. Rozlišujeme dve odlišné koncepcie národa a to revolučno-demokratickú, v ktorej rozhodujúce kritérium predstavuje teritoriálne vymedzenie spoločenstva občanov podriaďujúcich sa spoločným slobodám a zákonom (napr. Francúzsko); nacionalistickú, v ktorej rozhodujúcim kritériom pre tvorbu národného štátu a prijatie za občana predstavuje spoločná jazyková, etnická a kultúrna príslušnosťou (napr. Nemecko). Toto delenie môžeme špecifikovať inými pojmami – v prvom prípade ide o národ občiansky, v druhom o národ etnický. Podľa vzniku európskych štátov môžeme tieto štáty deliť na: (Štica, 2010, s.70) národné štáty západoeurópskeho typu, ktoré vznikli revolučným procesom v období industrializácie (Francúzsko, Veľká Británia) – štát je založený na základe istých politických hodnotách a na vôli ľudu

²⁴ Napr. v oblasti pracovného práva či práva sociálneho zabezpečenia.

²⁵ Podľa ŠÍBL, Drahoš, ŠAKOVÁ, Beáta: Svetová ekonomika, Internacionalizácia – integrácia – globalizácia – interdependencia. Druhé doplnené vydanie. SPRINT, Bratislava 2002, str. 193.

- zjednotené národné štáty, ktoré vznikli ako nový štát dôsledkom zjednotenia častí rozptýleného národa, ktorého príslušníci si boli navzájom jazykovo a kultúrne blízky (Nemecko, Taliansko, Poľsko)
- štáty oddelené z väčších štátnych celkov na základe národnostného princípu (štáty strednej a severnej Európy)

Toto delenie korešponduje ako s typologickým delením na štáty národné a štáty kultúrne, tak s časovou osou ich konštitúcie v priebehu dejín (Štica, 2010, s. 71). K deleniu štátov na základe kritéria príslušnosti k národu môžeme pridať delenie podľa vzniku národa. V tomto prípade môžeme národy rozdeľovať na národy prisťahovalcov (čo sa týka krajín mimoeurópskych ako Kanada, USA, Austrália alebo Izrael) a národy starousadlíkov (za ktoré sa považujú Európania) (tabuľka č. 7). Tým môžeme národné identity klasifikovať do štyroch skupín s rozdielnymi obsahovými znakmi (Štica, 2010, s.73).

Tabuľka č. 7 Štyri modely národnej identity

	národ prisťahovalcov	národ starousadlíkov
občiansky národ	Kanada, Austrália, USA	Francúzsko, Veľká Británia
etnický národ	Izrael	Nemecko

Zdroj: A. BARŠOVÁ, P. BARŠA, Prisťahovalectvo a liberálny štát, s. 31

Miera otvorenosti voči prichádzajúcim nečlenom tohto národného (štátneho) spoločenstva a ich prijatie za vlastných občanov sa znižuje diagonálnym smerom od ľavého horného rohu do dolného pravého rohu. Slovenská republika by sa potom radila do pravého dolného spektra tejto typológie podobne ako ďalšie krajiny zo stredoeurópskeho regiónu, ktoré vznikli ako národný štát na etnickom princípe (Štica, 2010, s. 72-73).

Národy prisťahovalcov bývajú celkovo otvorenejšie voči cudzincom a počítajú s tým, že by sa imigranti mohli stať občanmi ich krajiny. Tieto krajiny sa potom považujú za multietnické a multikulturálne. (Štica, 2010, s. 73).

Európske občiansky konštituované národné štáty sú všeobecne otvorenejšie, inkluzívnejšie voči cudzincom a imigrantom a počítajú s trvalým usadením imigrantov, zatiaľ čo etnicky konštituované národy sú skôr uzavretejšie, viac partikularisticky a exkluzívne orientované a spoliehajú sa skôr na dočasný pobyt migrantov (Štica, 2010, s. 74). Prístup jednotlivých národných politik k otázkam migrácie môže v sebe zahŕňať množstvo aspektov, ako je integrácia imigrantov do spoločnosti, ich asimilácia, diskriminácia, podnecovanie trvalej imigrácie, inkluzívnosti či exkluzívnosti spoločnosti

a pod. Z hľadiska ústretovosti či reštrikcií národných politík, a tiež z hľadiska vzťahu spoločnosti k imigrantom a prístupu k novej integrácii hovoríme o štyroch základných modeloch: diskriminačný model - umožňuje vstup migrantov zväčša len do jednej sféry spoločenského života (napr. na trh práce), zriedka do iných oblastí a neočakáva od migrantov integráciu do majoritnej spoločnosti (hlavne u etnických národov ako napr. Nemecko); asimilačný model - preferuje jednostranný rýchly proces adaptácie cudzincov za cenu straty ich kultúry, jazyka a ďalších špecifických atribútov (národ ako politická komunita slobodných a rovnoprávných občanov na základe pobytu na určitom území bez etnického pôvodu napr. Francúzsko); integračný model - predstavuje určitý kompromis – adaptácia je dvojsmerná, migranti aj väčšinová spoločnosť prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry; multikulturálny model (pluralitný) - plne akceptuje diferencie u cudzincov podporujú tak v prijímajúcej spoločnosti diverzitu; od imigrantov sa nevyžaduje asimilačný proces – môžu si zachovať kultúrne, etnické a jazykové odlišnosti, ak sa všetko odohráva v medziach zákona (predovšetkým imigračné krajiny s multikulturalitou v právnom systéme napr. Austrália, v Európe sa v minulosti tomuto modelu najviac približovalo Švédsko a Holandsko).

V nadväznosti na to, čo bolo povedané, sa v rámci európskych imigračných a integračných politikách hovorí o francúzskom republikanizme, britskom komunitarizme, holandskom multikulturalizme a nemeckom etnicko-kultúrnom nacionalizme. Pretože však multikulturálny model získava v súčasnej Európe vážne trhliny a imigračné politiky predtým multikultúrne orientovaných štátov vplyvom vnútropolitického a sociálneho vývoja v posledných rokoch a následkom harmonizácie imigračných politík EÚ tento model opúšťajú, javí sa ako korektné deliť modely európskych imigračných politík na imigračné politiky Francúzska (občiansky model), Veľkej Británie (komunitaristický model) a Nemecka (etnický model). K voľbe tohto spôsobu vymedzenia prispieva fakt, že tieto krajiny predstavujú zároveň najvýznamnejších aktérov na politickej a hospodárskej scéne EÚ. Súčasne jednotlivé imigračné politiky skladajú dohromady pestrý obraz, ktorý odráža modely postojov a prístupov väčšiny európskych štátov (Štica, 2010, s. 75-76).

3.2 Prehľad politického a inštitucionálneho rámca v členských štátoch EÚ

Rozdiel medzi politickým rámcom a inštitucionálnym rámcom spočíva v tom, že politický rámec sa delí na subjekty a aktérov zodpovedných za formulovanie politiky, kým inštitucionálny rámec na tie subjekty a osoby, ktoré sú zodpovedné za ich (prevádzkovú a praktickú) implementáciu. V tejto súvislosti „politika“ je chápaná ako strategický vývoj

smerovania alebo zásad štátnych opatrení v kontexte záležitosti týkajúcich sa azylu a migrácie. V niektorých prípadoch je ten istý subjekt zodpovedný za tvorbu aj realizáciu politiky.

3.2.1 Kľúčové ministerstvá a inštitúcie

Takmer vo všetkých členských štátoch sa na formovaní azylovej a migračnej politiky vo všeobecnosti podieľajú tri druhy ministerstiev, konkrétne ministerstvo vnútra, ministerstvo práce (a sociálnych vecí) a ministerstvo zahraničných vecí. Inštitucionálny rámec, resp. aparát realizujúci politiku sa väčšinou sústreďuje okolo oddelení a ďalších orgánov v rámci uvedených troch hlavných ministerstiev tvoriacich azylovú a migračnú politiku, hoci z hľadiska budovania azylovej a migračnej politiky je vo veľkej väčšine členských štátov „vedúcou“ inštitúciou ministerstvo vnútra. Ministerstvá, napr. ministerstvo zahraničných vecí alebo ministerstvo sociálnych vecí, majú zvyčajne špecifickejšiu úlohu. V niektorých členských štátoch je však hlavnou inštitúciou s politickou zodpovednosťou za azylovú a migračnú politiku ministerstvo spravodlivosti a jeho varianty (Írsko, Maďarsko, Malta, Holandsko, Švédsko). Ďalší variant predstavuje Španielsko, ktoré prisudzuje hlavnú politickú zodpovednosť ministerstvu práce a prisťahovalectva (Guličová, Bargerová, 2010, s.10).

Vo Francúzsku bolo zriadené osobitne ministerstvo – Ministerstvo imigrácie, integrácie, národnej identity a spoločného rozvoja, ktoré sústreďuje záležitosti migrácie a azylu pod spoločnou strechu, vrátane formulovania politiky. V niektorých členských štátoch (Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Portugalsko, Švédsko, Veľká Británia) spadá zodpovednosť za tvorbu politiky na celú vládu v rámci schvaľovania návrhov zákonov alebo politik vypracovaných konkrétnym „vedúcim“ ministerstvom (Guličová, Bargerová, 2010, s.11).

Hoci prevláda trend, že úlohu pri definovaní azylovej a migračnej politiky zohráva určité ministerstvo, vo väčšine členských štátov existuje nevyhnutnosť spolupráce s ďalšími ministerstvami na vzájomne prepojených otázkach. Napríklad vo Francúzsku bol v r. 2005 založený Medzirezortný výbor pre kontrolu migrácie (MVKM), ktorý pozostáva zo zástupcov 9 ministerstiev, ktoré okrem iného určuje smerovanie vládnej politiky v oblastiach týkajúcej sa migračných tokov, azylu a spoločného rozvoja a každý rok schvaľuje správu o vládnej politike v tejto oblasti, predkladanú parlamentu. Aj Česká republika, Grécko, Taliansko, Lotyšsko, Poľsko a Slovenská republika majú medzirezortne koordinačné orgány v oblasti azylovej a migračnej politiky, ktoré sú zodpovedné

predovšetkým za tvorbu a/alebo implementáciu politiky. Integrácia je buď neoddeliteľnou súčasťou právomoci relevantných ministerstiev (Rakúsko, Bulharsko, Belgicko, Nemecko, Taliansko, Fínsko, Francúzsko, Malta, Rumunsko, Portugalsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko) alebo spadá do zodpovednosti osobitného ministerstva (Česká republika, Estónsko, Lotyšsko, Holandsko, Švédsko). Pokiaľ ide o realizáciu integračných opatrení, ich riadenie je decentralizovanejšie, pričom najčastejšie sú v kompetencii miestnych a regionálnych orgánov/inštitúcií. Prostredníctvom opatrení na lokálnej komunitnej úrovni sa dokážu takéto orgány účinnejšie zaoberať uvedenými aspektmi azylovej a migračnej politiky (Guličová, Bargerová, 2010, s. 13).

U členských štátoch s federálnou štruktúrou (Rakúsko, Belgicko, Nemecko) je väčšia pravdepodobnosť, že určitý rozsah infraštruktúry zameranej na formovanie politik bude na regionálnej úrovni. V Rakúsku naplňajú v oblasti migrácie mnohé úlohy rôzni aktéri na federálnej, regionálnej a obecnej úrovni. Platí to najmä o oblasti integrácie, kde je potrebné riešiť potreby týkajúce sa trhu práce, prístupu k zdravotnej starostlivosti a participácie na spoločenskom, politickom a kultúrnom živote spoločnosti (Guličová, Bargerová, 2010, s. 14).

3.2.2 Úloha MVO a medzinárodných organizácií

V mnohých členských štátoch sa úloha mimovládnych organizácií väčšinou zameriava na „priame“ potreby migrantov a osôb pod medzinárodnou ochranou a na poskytovanie služieb zameraných na napĺňanie týchto potrieb. Niektoré MVO majú vplyv aj na proces tvorby politiky (Belgicko, Taliansko, Holandsko, Veľká Británia). Napríklad v Holandsku pomáha Poradný výbor pre migračné záležitosti právnymi radami a podobne vo Veľkej Británii Chatham House a Britská rada pre utečencov prispievajú k formovaniu azylovej a migračnej politiky. Medzi najbežnejšie druhy služieb poskytovaných mimovládnymi organizáciami patrí prevádzkovanie záchytných táborov a poskytovanie právnych a sociálnych poradenských služieb, vzdelávanie a/alebo odborne školenia, jazyková a kultúrna orientácia, rekvalifikačné školenia a integračné opatrenia (Guličová, Bargerová, 2010, s. 14).

3.2.3 Organizácia migračnej politiky

Vzhľadom na pokrok dosiahnutý v uplynulých rokoch v harmonizácii legislatívy EU v oblasti udeľovania víz sa vo vstupných procedúrach u cudzincov líši len veľmi málo krokov. Za týmito procedúrami nasleduje prijatie a legálny pobyt občanov tretích krajín,

vrátane integračných opatrení a zlúčenie rodiny. Občania tretích krajín žiadajúci o povolenie na pobyt, napríklad vysoko, stredne a nízko kvalifikované pracovné sily, sezónni pracujúci, živnostníci, au-pair, študenti a výskumníci môžu získať povolenie na „dočasný“ a krátkodobý pobyt. V mnohých členských štátoch prijíma rozhodnutia Imigračná a naturalizačná služba alebo iný podobný orgán v rámci ministerstva vnútra alebo ministerstva spravodlivosti. V Nemecku sú napríklad za tieto úlohy zodpovedné obecné úrady pre cudzincov pôsobiace pod federálnymi štátnymi orgánmi. Okrem podmienok a požiadaviek na povolenie na pobyt sú integračné opatrenia niekedy základným predpokladom na získanie alebo predĺženie povolenia na pobyt v niektorých členských štátoch (Rakúsku, Nemecko, Holandsko). V Rakúsku musia všetci migranti, ktorí chcú získať dlhodobé povolenie na pobyt, podpísať Dohodu o integrácii a naučiť sa základy nemčiny (minimálne schopnosť čítať a písať). Pokiaľ ide o zlúčenie rodiny, prax vo väčšine členských štátov vychádza z transponovanej Smernice Rady (ES) č. 86/2003 o zlúčení rodiny. Prístup občanov tretích krajín na trh práce často závisí od dopytu a od požiadaviek zamestnávateľa. Niektoré členské štáty podnikli kroky na prilákanie vysokokvalifikovaných občanov tretích krajín a disponujú opatreniami zabezpečujúcimi prístup na trh práce pre osoby s nižšou a strednou kvalifikáciou. Následkom svetovej hospodárskej krízy niektoré členské štáty sprísnilo kritéria vstupu a predlžovania povolenia, iné zas zaviedli kvóty (Guličová, Bargerová, 2010, s. 36-38).

3.3 Vývoj migračnej politiky SR

Po rozdelení ČSFR Slovenská republika prevzala v rámci následníctva všetky medzinárodné záväzky. Prvé Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky boli schválené uznesením vlády SR č. 846 zo 16. 11. 1993. Uznesenie vymedzovalo povinnosti štátu voči cudzincom vstupujúcim na územie SR a ich povinnosti voči SR. Dynamický vývoj a aktuálne požiadavky medzinárodnej migrácie v SR v nasledujúcich rokoch si vyžadovali novú konzistentnú, efektívnu a vyváženú politiku štátu (Divinský, 2005, s. 174).

Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky, ktorá bola prijatá v roku 2005 a v nej zakotvené zásady reflektovali členstvo SR v EÚ, vôľu podieľať sa na harmonizácii migračných politík aj na efektívnom riadení migrácie na úrovni EÚ. V zmysle uvedenej koncepcie jedným zo základných princípov migračnej politiky SR vo vzťahu k občanom tretích štátov je princíp regulácie legálnej migrácie. Regulácia legálnej migrácie vytvára priestor na prijímanie zákonných postupov regulácie migrácie v súlade so záujmami

Slovenskej republiky, najmä s ohľadom na stav ekonomickej, politickej a kultúrnej stability spoločnosti, ako aj na situáciu na trhu práce a štruktúru zamestnanosti, a to prostredníctvom štátnej migračnej politiky formami riadeného a regulovaného prisťahovalectva.

Koncepciu migračnej politiky Slovenskej republiky z roku 2005 aktualizoval dokument Konceptné zámery migračnej politiky Slovenskej republiky na obdobie rokov 2011 - 2015, ktorý obsahuje výpočet oblastí vyžadujúcich pozornosť v medziobdobí do prijatia novej migračnej politiky. Ďalej sa kladie dôraz na harmonizáciu národnej legislatívy s legislatívou EÚ, posilnenie účinnosti ochrany a kontroly hraníc, prijímanie opatrení na podporu a reguláciu pracovnej migrácie v súlade s potrebami trhu práce či vytváranie podmienok na zvyšovanie mobility pracovnej sily. V rámci konceptných zámerov je medzi východiskové strategické politiky zaradený Globálny prístup k migrácii, spustený na úrovni EÚ v roku 2005 ako reakcia na potrebu zintenzívniť partnerstvá s krajinami pôvodu migračných tokov a krajinami tranzitu v záujme efektívnejšieho monitorovania, vyhodnocovania a usmerňovania migrácie v záujme hostiteľských krajín v rámci EÚ aj krajín pôvodu. Táto stratégia je charakteristická vnímaním migrácie ako javu s pozitívnym potenciálom, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj nelegálna migrácia. SR sa usiluje o vytváranie podmienok pre aktívnu účasť na implementácii nástrojov využívaných Globálnym prístupom k migrácii, kam možno zaradiť napr. partnerstvá pre mobilitu, budovanie migračných partnerstiev a migračných misií.

Zámer efektívnejšie reflektovať vývoj migračnej situácie a meniace sa potreby viedol SR k prijatiu nového východiskového dokumentu pre oblasť migračnej politiky, ktorý nahrádza a zároveň svojím charakterom a obsahom nadväzuje na Koncepciu migračnej politiky Slovenskej republiky z roku 2005. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 sumarizuje základné ciele pre túto oblasť v podmienkach SR. Pri napĺňaní zámerov migračnej politiky sa primerane uplatňujú princípy aktívnej účasti na úlohách Európskej únie v oblasti kontroly hraníc, prisťahovalectva a azylu, ústavnosti a zákonnosti, suverenity, regulácie migrácie, dodržiavania ľudských práv a slobôd, flexibility a zákazu diskriminácie. Realizácia migračnej politiky je založená na koordinovanom postupe štátnych orgánov, orgánov miestnej štátnej správy a samosprávy a predpokladá široké zapojenie mimovládnych a ďalších organizácií pôsobiacich v tejto oblasti. Nenaplnenou ambíciou od roku 2005 naďalej zostáva zriadenie Imigračného a naturalizačného úradu v rámci MV SR ako jednotného orgánu umožňujúceho z jedného miesta zabezpečovať úlohy súvisiace s komplexnou realizáciou migračnej politiky vrátane

pravidelného vyhodnocovania jej implementácie. Kompetencie úradu by mali zahŕňať zabezpečovanie činností súvisiacich so vstupom cudzinca na územie SR, povoľovaním pobytu, prvostupňovým konaním vo veci medzinárodnej ochrany, udeľovaním štátneho občianstva či integráciou do spoločnosti. Nová migračná politika predstavuje posun v zmysle ustanovenia povinnosti zainteresovaných subjektov vypracovať v stanovenom horizonte akčné plány konkretizujúce jednotlivé opatrenia z časového, vecného a finančného hľadiska, ktoré by boli priebežne aktualizované, naďalej však zostáva prevažne rámcovým dokumentom.

3.4 Smerovanie migračnej politiky - ako ďalej Slovensko?

3.4.1 Východiská pre tvorbu migračnej politiky

Vo všeobecnosti každá migračná politika musí poskytovať odpovede na niekoľko podstatných otázok, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky môžu znieť napr. takto:

- Aký je oficiálny postoj SR k medzinárodnej migrácii? Koho, v akom počte, za akých podmienok a na akú dobu budeme prijímať do krajiny?
- Aké veľké sú finančne zdroje, ktoré môžeme a sme ochotný na manažment medzinárodnej migrácie vyčleniť?
- Aké sú priority Slovenskej republiky v spojitosti so zahraničnou migráciou - boj proti nelegálnej migrácii, dôraz na legálnu migráciu za prácou, väčší počet udeľovaných azylov, naturalizácia cudzincov, legalizácia pobytu nelegálnych migrantov?
- Aký je pomer medzi nákladmi a prínosmi zo zahraničnej migrácie, aké sú ekonomické dôsledky migrácie v Slovenskej republike?
- Ako skvalitniť manažment zahraničnej migrácie v SR? Ako sa možno inšpirovať v tomto smere inými krajinami?
- V akom rozsahu a akými mechanizmami bude SR integrovať cudzincov? Aké práva, vrátane politických, im chceme v súhrne priznať? (Divinský, 2005, s. 173).

Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti je rámcový dokument, ktorý publikoval Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied. V zmysle odhadov prezentovaných v tomto dokumentu bude vývoj v Slovenskej republike jednoznačne smerovať k deficitu pracovných síl. Vo vízii sa ďalej uvádza, že výrazný nedostatok pracovných síl bude možné riešiť iba súbehom viacerých opatrení: populačnej a rodinnej

politiky; politiky mobilizácie vnútorných zdrojov pracovných síl; migračnej politiky. (SAV, 2008, In: Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(a), 15).

Podobné závery vyplývajú aj z Koncepcie integrácie cudzincov v SR vypracovanej MPSVaR SR v roku 2009. Zamestnanosť je kľúčová pre integračný proces cudzinca a je základom pre účasť prisťahovalcov na rozvoji prijímajúcej spoločnosti, ako aj predpokladom toho, aby bol tento prínos prisťahovalcov pre spoločnosť viditeľný. Koncepcia integrácie cudzincov v SR predpokladá aj prechod z modelu založeného iba na princípe vykrytia nedostatkových profesií na trhu práce na model podpory riadenej legálnej imigrácie vysoko kvalifikovaných pracovných síl z tretích krajín, ktoré prispievajú k celkovej konkurencieschopnosti SR. Ide najmä o prisťahovalectvo študentov, vedeckých a výskumných pracovníkov, umelcov, podnikateľov, pričom sa zameriava aj na skupiny zahraničných Slovákov atď. (MPSVaR, 2009, In: Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(a), 16).

Podľa MPSVaR v oblasti miery zamestnanosti a miery nezamestnanosti, ako aj vývoj v oblasti demografie v SR v doterajšom období nevyžadoval osobitné aktivity SR na získanie pracovnej sily prostredníctvom migrácie, čo sa prejavilo pri nástupe hospodárskej krízy. Vzhľadom na demografický vývoj, posúvanie dôchodkového veku žien na 62 rokov, nižšiu mieru zamestnanosti obyvateľstva v produktívnom veku (15 – 64 rokov) a vysokú mieru nezamestnanosti neuvažuje zatiaľ Slovenská republika o osobitných opatreniach na podporu získavania migrantov z tretích krajín.

Získavanie kvalifikovanej pracovnej sily z tretích krajín na uspokojenie dopytu po kvalifikovanej pracovnej sile v SR má svoje úskalia, ako sú jazyková bariéra, finančné podmienky zamestnania, značná konkurencia iných štátov atď. Problematiku migrácie nemožno riešiť ako samostatný prvok trhu práce, ale treba ju vnímať ako súčasť celkového trhu práce v krajine a v nadväznosti na situáciu na trhu práce, zamestnávanie občanov SR a občanov členských štátov EHP, ktorí majú „komunitárnu prednosť“. (MPSVaR, 2009, In: Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(a), 17).

Z hľadiska zvýšených potrieb európskych trhov práce sa predpokladá aj potreba špecifickejšie zameranej promigračnej politiky SR. V súvislosti s ňou bude musieť prebehnúť o tejto problematike široká verejná diskusia a osвета, pretože obyvateľstvo stále vníma zahraničnú migráciu skôr ako ohrozenie svojich pracovných miest než ako príspevok k celkovému rastu spoločenského blahobytu (Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(a), s. 42).

Ak uvažujeme v kontexte, že sa očakáva pokles podielu populácie v produktívnom veku v krajinách EÚ, tak migrácia môže byť jedným z nástrojov, ako zmierniť tento nepriaznivý jav. Preto je dôležité zaoberať sa touto problematikou. V tejto súvislosti má Európsky pakt o prisťahovalectve a azyly, ktorý prijala Európska rada v októbri 2008, jeden z piatich záväzkov organizovať legálne prisťahovalectvo so zreteľom na priority, potreby a schopnosti každého členského štátu a súčasne podporovať integráciu. Je dôležité poznamenať, že záleží na rozhodnutí každého členského štátu, ako bude pristupovať k tvorbe podmienok prijímania legálnych migrantov na svoje územie a či bude určovať ich počty. Odporúča sa, aby sa používanie týchto kvót realizovalo v rámci spolupráce s krajinami pôvodu. Európska rada taktiež vyzvala členské štáty, aby zaviedli imigračnú politiku, ktorá súčasne uvažuje s potrebami trhu práce a ich vplyvom na ostatné členské štáty. Európska rada zdôraznila význam realizácie takej politiky, ktorá umožňuje spravodlivé zaobchádzanie s migrantmi a pomáha ich harmonickému začleneniu do spoločnosti v hostiteľskej krajine.

3.4.2 Dopady migračnej politiky

V princípe možno účinky medzinárodnej migrácie členiť na ekonomické, sociálne, politické, kultúrne, demografické, sídelne, 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 (Divinský, 2005, s.24). S ohľadom na zameranie práce uvediem rámcovo najvýznamnejšie dopady migračnej politiky na hostiteľskú krajinu.

Z ekonomického hľadiska je prínos pracujúcich migrantov to, že ich vplyvom dochádza k zvýšeniu dopytu po tovaroch a službách a u vysokokvalifikovaných prisťahovalcov odpadávajú tiež náklady na ich vzdelanie. Súčasne môže vzniknúť riziko zvýšenia miery nezamestnanosti, znižovanie miezd, potenciálnu závislosť hospodárstva na zahraničnej pracovnej sile a jeho štrukturálnu deformáciu, väčšie sociálne výdavky prijímajúceho štátu na imigrantov a ich rodiny, časť migrantov ekonomicky neaktívna – napr. utečenci, nezamestnaní migranti, rodinní príslušníci a iné skupiny.

Demografické činitele sa považujú z dlhodobého hľadiska pomerne malo 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. 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 (Divinský, 2005, s. 25). Masovejšia imigrácia výrazne mení spoločnosť prijímajúcej krajiny, jej inštitúcie a kultúru. Napr. vzniká potreba budovať inštitúcie pre registráciu, integráciu, podporu či vzdelávanie migrantov.

Vplyvom migrácie nesporne dochádza k obohacovaniu sociálnej a kultúrnej diverzity, ale môže vyvolávať aj sociálne konflikty, ako vysokú mieru xenofóbie, segregáciu, 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 formulácia aktívnej migračnej politiky.

Efektívne regulovaná migrácia, môže prispieť k rastu a prosperite jednotlivcov, vysielajúcich i prijímajúcich krajín. Legálna migrácia je pre imigračné, ako aj emigračné krajiny prínosom, hoci nerovnomerne distribuovaným v celom spoločenskom spektre. 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 (Divinský, 2005, s. 28).

3.4.3 Praktické uplatňovanie migračnej politiky

Aktuálna migračná politika SR je koncipovaná ako rámcový dokument určujúci postoj štátu k medzinárodnej migrácii, sumarizuje základné ciele a východiská na jej uplatňovanie v podmienkach SR. Aký prístup k migrantom SR uplatní – reštriktívny, neutrálny alebo liberálny bude závisieť od konkrétnych opatrení zavedených do praxe (rozpracovanie na príslušné rezorty) v jednotlivých oblastiach vplývajúcich na migrantov.

Výrazný vplyv pri praktickom uplatňovaní imigračnej politiky do SR má novoprijatý zákon o pobyte cudzincov. Zákon okrem modernizácie postupov a zosúladienie s komunitárnym právom EÚ sprísnil aj niektoré podmienky pre získanie pobytu na území SR a jeho celkový obsah má skôr reštriktívny charakter. Zostáva otázkou, ak zaradíme Slovensko ako prevažne tranzitnú krajinu s nízkym počtom migrantov, či je dôvod obávať sa nárastu počtu migrantov v rozsahu, ktorý by nedokázalo prijať. Z uvedeného sa môže zdať, že bez ohľadu na nepriaznivý demografický vývoj v Slovenskej republike a teoretické hľadiská, ktoré považujú migráciu za spoločenský, kultúrny aj ekonomický prínos pre prijímajúcu krajinu, Slovenská republika imigráciu ako jav iba toleruje. Z iného pohľadu zas môže byť reštriktívna legislatíva v oblasti imigrácie využívaná len ako účinný

nástroj štátu na elimináciu nežiadúcich javov (napr. nelegálna migrácia, medzinárodný terorizmus, ale aj vznik neprispôsobivých komunit), pričom štát prostredníctvom jednotlivých rezortov zohľadní svoje aktuálne potreby (napr. dopyt na pracovnom trhu, zahraničné investície) prijatím vhodných opatrení na ich naplnenie.

Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie efektívne umožňuje okružná a dočasná migrácia, ktorá odráža vplyv globalizácie, demografických zmien, novej formy mobility a rastúci dopyt po flexibilných trhoch práce. Okružná migrácia umožňuje cudzincom stráviť istý čas v zahraničí a pracovať bez toho, aby sa zvýšila trvalá migrácia. S okružnou migráciou sa spája niekoľko ekonomicky a sociálne pozitívnych sprievodných javov. Prijímajúca krajina môže vyplniť medzery na trhu práce, zvýšiť príjmy a znížiť sociálne napätie súvisiace s nezdokumentovanou a nekoordinovanou migráciou. Vysielajúce krajiny by naakumulovali ľudský kapitál, o ktorý by za iných okolností prišli, a migranti by mohli zvýšiť svoj príjem, budovať ľudský kapitál a vytvárať finančné úspory, udržiavať spojenie so svojimi rodinami, platiť nižšie náklady spojené s remitanciami a budovať obchodné a investičné väzby medzi krajinami (Domonkos, Páleník, Radvanský, 2010(b), s. 9).

Vychádzajúc z praxe väčšiny krajín EÚ a poučenia vyplývajúceho z budovania migračných systémov, predpokladaný budúci vývoj a prepojenie medzi migračnou politikou a inými politickými oblasťami je možné na základe získaných poznatkov identifikovať dve konkrétne oblasti na skvalitnenie riešenia migrácie, a to zapojenie špecifických partnerov a zefektívňovanie (fungujúcich mechanizmov), zaužívané špecifické postupy a prax. Spolupráca so špecifickými partnermi, napr. s expertmi, občianskou spoločnosťou a s medzinárodnými organizáciami inkluzívnejším a komplexnejším spôsobom umožňuje ucelenú realizáciu migračnej politiky. Zefektívnenie imigrácie, napr. zavádzaním postupov „one-stop-shop“ (vybavenie migrantov v rámci jedného kontaktného bodu), zameranie sa na prilákanie talentovaných pracovníkov v súlade s dopytom po pracovných silách.

Čo sa týka praktického uplatňovania migračnej politiky v SR pozitívne hodnotím činnosť IOM, ktorá okrem poradenskej činnosti (prevádzkovanie informačných centier) aktívne pôsobí vo viacerých oblastiach migračnej politiky (asistované dobrovoľne návraty, obchodovanie s ľuďmi) a vypracováva hodnotné štúdie v oblasti migrácie v podmienkach SR. Svojou činnosťou IOM prispieva aj k vytváraniu verejných diskusií so zainteresovaním hlavných aktérov v oblasti migrácie v SR.

4. Etický rámec migrácie

4.1. Ponímanie problematiky migrácie v novodobej sociálnej filozofii

Politická filozofia pojednávajúca o otázke prijímania cudzincov a imigračnej politike v spojitosti s celosvetovým usporiadaním a rozdelením sveta do jednotlivých partikulárnych spoločenstiev predstavuje spis *Zum ewigen Frieden* Immanuela Kanta (1724-1804) jedného z najvýznamnejších filozofov novoveku (Štica, 2010, s. 98-99). Kant sústreďuje pozornosť k idei jednotného ľudstva a k takému spoločenskému a politickému projektu, v ktorého rámci by medzi sebou mohlo ľudské spoločenstvo žiť v miery. Hoci pre neho predstavuje jednotné ľudstvo ideál, ku ktorému je treba smerovať, vidí Kant najlepšiu cestu k tomu, ako sa k ideálu jednoty a svetového mieru čo najviac priblížiť, vo vytvorení zväzku partikulárnych spoločenstiev či suverénnych štátov. Pre existenciu jednotlivých spoločenstiev podľa neho hovoria pragmatické hľadiská (Kant, 1795, In: Štica, 2010, s. 100-101).

Ľudstvo potrebuje určitú formu politického a spoločenského usporiadania, existenciu hraníc a vymedzenie priestoru, aby sa mohlo uskutočniť vzájomné sprostredkovanie sociálnych dobier. Podľa Kanta by uniformný svetový štát mal vďaka svojmu rozmeru tendenciu k neudržateľnosti a rozpadu, a smeroval by ku konkurencii a vojnám. Nebezpečenstvo koncentrácie neobmedzenej moci v rukách určitej skupiny osôb vytvára priestor pre nežiaduci dôsledok zvrhnutia pokojnej vlády na diktatúru a útlak. V tomto zmysle možno podľa Kanta mnohosť štátov chápať taktiež ako priestor k úteku pred prípadným prenasledovaním. (Štica, 2010, s. 103). Kant bol za existenciu kosmopolitnej etiky a práva, a taktiež pre federáciu štátov a vzájomnú spoluprácu jednotlivých podporujúcich sa politických zoskupení (Štica, 2010, s. 104).

Kantove argumenty pre zachovanie partikulárnych spoločenstiev a ich spojenie do väčšieho nadštátneho či celosvetového zväzku vychádzajú z existencie určitých hraníc, a tým pádom rozlišuje medzi tým, kto do partikulárneho spoločenstva patrí, a tým kto do neho nepatrí, neimplikuje hranice uzavreté, ale naopak. Zároveň sa však predpokladá určitá regulácia v prípadoch, kedy sa chce cudzinec stať členom spoločenstva. Kant rozlišuje „právo návštevne“ a „právo hosťa“, ktoré môžeme chápať ako právo občana iného štátu, ktorý sa chce v novom spoločenstve usadiť. Týmto pripúšťa určitú právomoc štátov regulovať počet prichádzajúcich občanov iných spoločností, ktorý sa chcú stať novými členmi spoločenstva hostiteľov. Zároveň však takejto regulácii stanovuje určité medze

spočívajúce: v nazeraní na príst'ahovalca ako na človeka „vlastníka práv“ a nie nepriateľa; povinnosť prijať človeka ohrozeného na živote; akceptácia porušenia práca na jednom mieste sa pociťuje na všetkých miestach spoločenstva národov (Kant, 1795, In: Štica, 2010, s. 107).

Nemecká filozofka židovského pôvodu Hannah Arendtová (1906-1975), ktorá vo svojom politicko-filozofickom myslení na I. Kanta nadväzuje, predkladá pre existenciu partikulárnych spoločenstiev v súvislosti s konceptom ľudských práv ďalšie argumenty. (Štica, 2010, s. 112). Medzi ne patrí skutočnosť, že ľudské práva sú fakticky sprostredkované iba skrz občianske práva a príslušnosť k určitému štátnemu spoločenstvu národných štátov, kde sú zakotvené v pozitívnom práve. Apória ľudských práv podľa Arendtovej spočíva v tom, že univerzálne ľudské práva sú zaručiteľné iba určitom partikulárnom kontexte, inými slovami, že univerzalita je realizovateľná iba v určitej miere partikularity. Štát ja takto chápaný ako prostredník a ochranca ľudských práv a v tejto úlohe možno vidieť jeho legitimitu. (Arendtová, 1949, In: Štica, 2010, s. 113-114). V nadväznosti na Kanta sa Arendtová tiež zmieňuje, že ľudia, ktorým by v ich partikulárnych spoločenstvách hrozilo prenasledovanie - a snáď by bolo možné dodať rovnako extrémna bieda – musia mať aspoň teoretickú možnosť zmeniť tento svoj partikulárny životný priestor za iný, v ktorom by ľudské práva, na ktoré majú nárok ako členovia ľudského spoločenstva, mohli naplňovať. Základným ľudským právom je právo na práva. (Arendtová, 1949, In: Štica, 2010, s. 153).

Panoráma súčasných politicko-filozofických prístupov a východísk v otázke celosvetového usporiadania a prístupu k prijímaniu cudzincov a imigračnej politike sa dá klasifikovať minimálne do štyroch kategórií – prístupu libertariánskeho, liberálneho (či sociálne liberálneho), komunitaristického a pragmatického. Zatiaľ čo v prvých dvoch smeroch víťazí optika „otvorených hraníc“, kde je treba hľadať dôvody, prečo by mal byť ne-členovi partikulárnej komunity odoprený vstup či právo pobytu, u druhých dvoch prístupov ide o „uzavreté hranice“, kde členovia spoločenstva na základe rôznych kritérií určujú, koho nechajú vojsť a kto sa prípadne môže stať členom ich spoločenstva(Štica, 2010, s. 153).

Predstavené sú predovšetkým pozície pohybujúce sa v pomyselnom strede napätia medzi univerzalitou a partikularitou, medzi otvorenosťou a uzavrenosťou. Liberálne pozície nadväzujú na teóriu spravodlivosti J. Rawlsa predpokladá otvorené hranice ako dôsledok globálnej distribúcie dohier a šancí. K odopreniu prijatia cudzincov potom môže podľa sociálne liberálnej argumentácie dôjsť iba v tom prípade, pokiaľ by ich príchod

ohrozoval bezpečie členov daného spoločenstva (vojnová invázia, agresia, pokiaľ ide o závažných zločincov) či existenciu liberálnych inštitúcií a podstatu liberálneho štátu, alebo pokiaľ by ich prijatie bolo nad receptívne možnosti (napr. ekonomické, sociálne a demografické) prijímajúceho spoločenstva (Štica, 2010, s. 153).

4.2 Kultúrne konflikty

4.2.1 Definovanie kultúrnych konfliktov

Výraz „kultúrny konflikt“ sa stal obľúbeným a často používaným pojmom v diskusiách o vzťahu medzi tradičnou väčšinovou spoločnosťou v európskych krajinách na jednej strane a prisťahovalcami z odlišných kultúr a náboženských kruhov na strane druhej. O kultúrnych konfliktoch sa hovorí a píše napr. v súvislosti so stavbou mešít a minaretov v európskych mestách, zákazom moslimských šatiek v školách a iných verejných priestoroch, trestaním tzv. trestných činov zo cti, bojom proti nútenému manželstvu a. i. Je treba pripomenúť, že kultúrne konflikty v najrôznejších súvislostiach nemusia vychádzať len z prítomnosti prisťahovalcov na území európskych štátov. Kultúrne odlišnosti sú typickým znakom tiež pre tradičné (autochtónne) menšiny v Európe, ba dokonca sú takéto odlišnosti ich konštitutívnym znakom. Vývoj nazerania na ochranu národnostných menšín na medzinárodnej a vnútroštátnej úrovni ukázal dramatický náboj, ktorý sa objavuje v konfliktoch medzi politickou reprezentáciou väčšinovej spoločnosti a príslušníkmi národnostných menšín. Krvavé etnické konflikty, ktoré vznikli začiatkom 90. rokov minulého storočia pri rozpade bývalého Sovietskeho zväzu a bývalej Juhoslávie, konfrontovali medzinárodné a európske spoločenstvo s nutnosťou sformulovať politické a právne riešenie týkajúce sa národnostných menšín a ich príslušníkov. Nad rámec večnej dilemy rovnováhy zásady teritoriálnej integrity a suverenity existujúcich štátov na jednej strane a sebaurčením národov na strane druhej vznikla komplexná úprava práv príslušníkov národnostných menšín ako súčasť systému ochrany ľudských práv a základných ľudských slobôd (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.17).

Iný druh konfliktu sa objavuje medzi tradičnou európskou spoločnosťou a prisťahovaleckými komunitami z neeurópskych krajín. V napätí domnelých a skutočných kultúrnych odlišností a nepresne vymedzených národných a kultúrnych identít je prítomnosť migrantov niekedy vnímaný ako cudzí, nestráviteľný prvok. V posledných desaťročiach výrazne vzrástol podiel prisťahovalcov v európskych štátoch a ani reštriktívna imigračná politika Európskej únie a jej členských štátov nemôžu do budúcnosti

efektívne brániť jeho ďalšiemu rastu. Čím častejšie sa obraz kultúrneho konfliktu objavuje v politických debatách a médiách, tým viac sa šíri pocit ohrozenia tradičných európskych kultúr. Skôr z tejto pozície defenzívy a strachu začali politici a odborníci spájať otázku dopadu prisťahovalectva na zloženie obyvateľstva európskych štátov všeobecnú problematiku identity Európy (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.18).

Stále viac sa stáva v Európe viditeľná prítomnosť prisťahovaleckých komunít z islamských štátov a z toho dôvodu tak vzniká otázka, že do akej miery je súčasťou kultúrnej rozmanitosti Európy a európskej identity islamský prvok. Mešity a minarety v európskych mestách názorne demonštrujú, že moslimský prisťahovalci miera do verejného priestoru a prajú si reprezentatívne islamské stavby. Tím dávajú súčasne najavo, že ich pobyt v Európe nie je dočasný, ale trvalého charakteru. Kultúra prisťahovalcov sa však netýka len architektúry miest, ale výrazne ovplyvňuje tiež napr. školstvo v primajúcich štátoch. Notoricky známe sú napr. spory o prípustnosti islamskej šatky vo verejných školách, oslobodenie najmä islamských žiačok z telesnej výchovy, školských exkurzií a uznávanie moslimských sviatkov v rozvrhoch (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.19).

Najvýznamnejší odborník na islam v Európe Bassam Tibi vo svojich prácach o európskom multikulturalizme sústavne zdôrazňuje, že vzťah k islamu bude kľúčovou otázkou pre Európu v 21. storočí. Čo sa týka otázky štandardných európskych hodnôt, zaviedol Tibi už v 90. rokoch často diskutovaný a z časti kritizovaný pojem Leitkultur a označil za hlavné prvky tejto kultúry prednosť rozumu pred náboženským zjavením (t.j. odmietanie absolútnej pravdy), individuálne ľudské práva (vrátane slobody vyznania a oddelenie cirkví od štátu), pluralizmus a tolerancia (Tibi, 1996, In: Scheu, (ed.), et al. 2011, s.19).

Pojmu kultúrneho konfliktu sa v rámci sociológie venoval holandský sociológ den Hollander. Vo svojej štúdií /odkaz 13/ už v roku 1955 kritizoval, že pojem kultúrneho konfliktu sa používa pri rôznych príležitostiach a pre rôzne sociálne fenomény, a usiloval sa o upresnenie sociologického poňatia daného pojmu. Den Hollander vychádzal zo širokého poňatia kultúry ako súboru tradícií, postojov, ideí a noriem skupiny ľudí, ktoré vznikajú a trajú sa v sociálnej interakcii a teda prejavuje sa ako špecifický životný štýl určitej skupiny (Hollander, 1955, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.21).

Den Hollander rozlišoval medzi tromi formami kultúrneho konfliktu: konflikt medzi kultúrami, konflikt vo vnútri jednej kultúry a konflikty, ktoré sa v dôsledku rôznych kultúrnych vplyvov prejavujú v samotnom človeku. Prvá forma kultúrneho konfliktu spočíva v konfliktoch medzi príslušníkmi kultúrne odlišných skupín, ktorý vnímajú určité

prvky svojej kultúry ako ohrozené. Hollander pripomína, že konflikty sa neodohrávajú medzi abstraktnými kultúrami, ale medzi konkrétnymi ľuďmi. Potom aj vzniknutý konflikt je vhodnejšie konkretizovať ako náboženský konflikt, jazykový konflikt či ideologický konflikt. S existenciou kultúrnych konfliktov je podľa Hollandera potrebné sa zmieriť a považuje ich doslova za „normálne“ vo vzťahu medzi odlišnými skupinami (Hollander, 1955, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 22). Čo sa týka druhej formy kultúrneho konfliktu, tu môže dôjsť k narušeniu rovnováhy vo vnútri určitej skupiny vplyvom buď vonkajších, alebo vnútorných faktorov. Kultúrny konflikt v tomto zmysle je výsledkom dynamického procesu, pri ktorom dochádza k odlišnej interpretácii existujúcich kultúrnych prvkov či zavedení nových prvkov. Ciele definované pre danú skupinu zostávajú väčšinou rovnaké, prostriedky na ich dosiahnutie sa môžu výrazne meniť v dôsledku sociálnych procesov, ako sú napr. teritoriálne zmeny či prijímanie väčšieho počtu prisťahovalcov. Kultúra je pomerne voľne organizovaný celok, ktorého prvky nemajú vždy pevné miesto. Vnútorné rozpory a spory sú cenou, ktorú kultúra platí za svoju flexibilitu a dynamiku (Hollander, 1955, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.22–23). Tretia forma kultúrneho konfliktu je psychologický proces vo vnútri jednotlivca. Ide o rozpory v osobnosti a jednaní jednotlivcov, ktoré vznikajú v dôsledku stretu kultúr, transformácie kultúr a napätia vo vnútri kultúrnej skupiny. Pokiaľ jednotlivec ako príslušník určitej komunity prijal konkrétne kultúrne hodnoty za svoje, je nepravdepodobné, že ich zase úplne opustí. V situáciách, kedy sa musí prispôbiť novému sociálnemu prostrediu a jeho odlišným normám, naráža na vnútorné konflikty, ako uplatní svoje tradičné „dovezené“ hodnoty v novom prostredí (Hollander, 1955, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s. 23).

Odborná debata sa však aj v ďalších desaťročiach uberať smerom heslovitých polemických výrokov. Téma o kultúrnych konfliktoch v prisťahovaleckých komunitách sa stala tiež obľúbeným motívom politikov rôzneho myslenia. Podľa tvrdenia zástancov tézy kultúrnych konfliktov sú kultúrne konflikty, ktoré vznikli v dôsledku kultúrnej odlišnosti prisťahovalcov jednak reálnou súčasťou európskej spoločnosti a jednak bránia úspešnej integrácii prisťahovalcov. Inými slovami, negatívne vplyvy (etnického) pôvodu, rodiny a kultúry je podľa tohto názoru hlavným dôvodom nepodarenej integrácie so všetkými politickými implikáciami, ako sú napr. nutnosť obmedziť prílev prisťahovalcov atd. (Twenhofel, 1984, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.24). Odporcovia tézy kultúrnych konfliktov namietajú, že jednanie prisťahovalcov je iba v menšej miere determinované ich odlišnou kultúrou a že hlavnú rolu hrajú iné sociálne a ekonomické faktory (Twenhofel, 1984, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.24).

Právne poňatie kultúrneho konfliktu v právnej praxi európskych štátov je táto koncepcia kultúrnych konfliktov zrejme najnosnejšia, pretože pokrýva široké spektrum konfliktných situácií. V rámci praktickej aplikácie na kultúrnu odlišnosť prihládajú súdne orgány spravidla k právnym princípom, ktoré považujú za nespochybniteľné. Kultúrne konflikty sa totiž vyznačujú predovšetkým konfrontáciou medzi kultúrnymi a náboženskými záujmami určitej menšiny na jednej strane a kľúčovými záujmami a hodnotami väčšinovej spoločnosti na strane druhej. Taktiež v právnej argumentácii sa teda objavujú momenty *Leitkultur* (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.26– 27).

Hoci presnejšie vymedzenie právneho poňatia kultúrneho konfliktu nie je vždy ľahké, možno v právnej praxi vychádzať z postojov účastníkov právneho sporu. Pre kultúrne konflikty je teda rozhodujúce, aby sa účastníci súdneho sporu sami dovolali kultúrnych odlišností. Kultúrne konflikty v tomto zmysle vznikajú spravidla tam, kde účastníci sporu zdôrazňujú rozdiely v oblastiach náboženstva, rodiny a etnického pôvodu a volajú po riešení v duchu základných práv a slobôd (Kälin, 2000, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.28).

Aktuálna problematika prisťahovalectva však dodáva kultúrnym konfliktom špecifický náboj. Zatiaľ čo štandardné modely riešení kultúrnych konfliktov v európskych spoločnostiach nadväzujú najneskôr od druhej svetovej vojny na princíp individuálnych práv a postavenie jednotlivca ako nositeľa základných práv a slobôd, nemožno v sporoch týkajúcich sa postavenia prisťahovalcov prehliadať kolektívnu dimenziou. V kontexte odlišných kultúr sú zásahy do práv jednotlivých prisťahovalcov často vnímané ako ohrozenie tradícií a hodnôt celej skupiny. Pričom sa účastník súdneho sporu môže sám cítiť ako reprezentant celej skupiny, na ktorej obhajobu sa súdny spor vedie alebo vonkajšie okolie (napr. médiá) chápe spor jedného príslušníka odlišnej kultúrnej komunity o uplatňovanie odlišných zvyklostí ako spor celej skupiny s väčšinovou spoločnosťou. To platí o to viac, keď tieto skupiny samy zdôrazňujú kolektívne hodnoty a súdržnosť širších rodín a komunit ako protiklad k individualizácii západnej spoločnosti (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.28).

Kultúrne konflikty vychádzajúce z kultúrnych odlišností prisťahovaleckých komunit sa premietajú do rôznych oblastí sociálneho života. Problém kultúrnych odlišností sa týka migrujúcich pracovníkov, ktorý v danom štáte zotrávajú len krátku dobu, rovnako ako prisťahovalci, ktorí po určitej dobe pobytu získali občianstvo svojho nového štátu, či ich detí, ktoré sa na území nového štátu už narodili.

Kultúrne konflikty môžeme členiť do troch základných sfér: štátnej, verejnej a súkromnej sféry. Hlavným znakom štátnej sféry je konfrontácia súkromných osôb

s rôznymi prejavmi štátnej moci (napr. počas vojenskej služby či výkone trestu), vo verejnej sfére je hlavným aspektom vyrovnávanie rôznych odlišných záujmov (napr. v škole či na pracovisku) a súkromná sféra ja miestom úzkych medziľudských v rámci autonómie jednotlivcov (napr. rodinné väzby, priateľstvo či sociálne procesy vo vnútri etnických a náboženských komunít) (Kálin, 2000, In:Scheu, (ed.), et al. 2011, s.30).

Iné rozlíšenie je možné podľa rôznych právnych oblastí, do ktorých sa môžu kultúrne konflikty premietat'. V rámci vnútroštátneho práva možno hovoriť o konfliktoch vo verejnom práve (napr. verejné školstvo či stavba náboženských budov), trestnom práve (napr. len minimálny priestor pre náboženské odlišnosti – toleruje sa obriezka u chlapcov, ale nepripúšťa sa u žien) a súkromnom práve (napr. náboženská sloboda v rámci zamestnaneckého pomeru či tradičný spôsob obliekania) (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.30–31).

Diferencovaná systematika zodpovedá najmä situácii moslimských komunít v európskych štátoch, pretože vychádzajú nielen z kultúrnych odlišností v najširšom zmysle, ale aj z odlišnosti právneho systému. Z hľadiska väčšiny iných komunít nie je tento prístup nevyhnutný (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.33).

V zmysle tradičnej koncepcie ľudských práv je jednotlivec nositeľom konkrétnych oprávnení voči štátnej moci. Ide o tzv. vertikálnu koncepciu ľudských práv. Tento pomer medzi jednotlivcom a štátom sa v prípade občianskych a politických práv z veľkej časti vyznačuje zákazom štátnych zásahov do chránených záujmov človeka, ako sú napr. život, ľudská dôstojnosť, osobná sloboda, súkromný a rodinný život či sloboda prejavu. Z pohľadu právneho postavenia prisťahovalcov z kultúrne odlišných oblastí je v tejto konštalácii obzvlášť relevantný zákaz diskriminácie (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.33). Zákaz rozlišovania na základe konkrétnych znakov (napr. rasa, pohlavie, náboženstvo či sociálny pôvod) je súčasťou zásady rovnosti a určuje smer právnej argumentácie. Antidiskriminačné právo patrí nesporne k najdynamickejším oblastiam súčasnej medzinárodnej ochrany ľudských práv.

Prípady priamej diskriminácie

Veľký rozruch medzi verejnosťou a odborníkmi vyvolal zákaz minaretov prijatý v roku 2009 vo Švajčiarsku. Hlavný problém zákazu náboženských budov spočíva v tom, že neprijateľným spôsobom rozlišuje medzi islamom na jednej strane a ostatnými komunitami na druhej. Možno očakávať, že nakoniec Európsky súd pre ľudské práva označí švajčiarsku úpravu za porušenie zákazu priamej diskriminácie (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.54).

Podobnú problematiku vyvoláva návrh zákazu burky vo Francúzsku. Autori návrhu si úplne zrejme uvedomili, že by explicitný zákaz burky ako verejného symbolu určitej náboženskej skupiny nebol zlučiteľný so zákazom priamej diskriminácie. Z toho dôvodu sa výraz burka v legislatívnom návrhu vôbec neobjavuje. V návrhu sa hovorí iba o princípe, podľa ktorého nikto nesmie v bližšie definovanom verejnom priestore nosiť pokrývku zahaľujúcu jeho tvár. Na rozdiel od švajčiarskej debaty nie je vo Francúzsku náboženský symbol spomenutý priamo. Navrhnuté opatrenie má však cielený dopad iba na jednu menšinu. S touto situáciou počíta koncepcia zákazu nepriamej diskriminácie (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.54–55).

Prípady nepriamej diskriminácie

Zložitejšie ako prípady priamej diskriminácie je v právnej praxi otázka nepriamej či skrytej diskriminácie. Prípady nepriamej diskriminácie príslušníkov odlišných náboženských menšín sa týkajú napr. vystavovania preukazov. Najväčšie islamské združenie v Nemecku Milli Görüs na svojich stránkach informuje o tom, že nemecké úrady opakovane odmietli vystaviť osobné preukazy moslimským ženám, ktoré na predloženej fotografii nosili islamskú šatku. Úrady sa pritom odvolávali na vládne nariadenie, podľa ktorého žiadateľ o preukaz musel byť na fotografii zobrazený bez pokrývky hlavy. Hoci dané ustanovenie poskytovalo príslušným orgánom priestor pre udelenie výnimky, nebola táto možnosť nikdy využitá v prospech moslimiek (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.56).

Kultúrne konflikty a pozitívne povinnosti štátu

Hranice medzi (pasívnym) rešpektovaním kultúrnej autonómie na jednej strane a pozitívnymi opatreniami v prospech odlišných kultúrnych komunít na druhej strane nie je vždy pevne daná. Princíp neutrality a aktívny postoj sa prelínajú v celej rade záležitostí, ako sú napr. stavba a prevádzka mešít, zriadenie cintorínu podľa náboženských predpisov či zabezpečenie pokrmov podľa náboženských predpisov v nemocniciach a väzeniach (Scheu, (ed.), et al. 2011, s.62). Špecifické potreby náboženských komunít si vyžadujú pozitívny prístup štátu, ktorý je zaručený v ústavách európskych štátov a v príslušných medzinárodných zmluvách.

Horizontálne kultúrne konflikty

Obzvlášť zložité prejavy kultúrneho konfliktu v súkromnej sfére, kde na seba narážajú rôzne osobné a ekonomické záujmy súkromných osôb. Typickým miestom takýchto stretov je pracovisko, ale predovšetkým tiež rodina. Obdobne ako vo verejných školách boli tiež na pracovisku v minulosti zaznamenané konflikty týkajúce sa nosenia islamskej šatky zo strany zamestnancov. Príslušníci menšín tiež argumentovali právom na dodržanie

náboženských sviatkov.

4.3. Postoje verejnosti k cudzincom v SR

Téma migrácie zohráva v živote mnohých krajín významnú úlohu a v čase hospodárskej krízy táto téma ďalej získava na dôležitosti. Zároveň však platí, že ľudia si svoje názory na migráciu a migrantov vytvárajú čiastočne na základe falošných predstáv, stereotypov a nesprávnych informácií (Vašečka, 2009, s.17 – 18).

Kvantitatívne i kvalitatívne výskumy uskutočnené po roku 1989 opakovane poukazujú na to, že Slovensko, napriek tomu, že ostáva etnicky najheterogénnejšou krajinou strednej Európy, sa neustále homogenizuje. Väčšia časť dominantnej skupiny v krajine (Slovákov) vníma etnicky zmiešaný profil krajiny skôr ako problém. Do takéhoto prostredia, ktoré máva problém vyrovnať sa s prejavmi inakosti zo strany autochtónnych menších, najmä v posledných rokoch začínajú intenzívnejšie prichádzať cudzinci. Legislatívne a ekonomické problémy spojené s procesom ich integrácie sa začínajú vnímať stále citlivejšie i vďaka občasnému záujmu médií. Vôbec sa však nediskutuje o dôležitejších dimenziách integračného procesu cudzincov do slovenskej spoločnosti – kultúrnej a symbolickej roviny začleňovania. To je v istom zmysle pochopiteľné (Vašečka, 2009, s.24).

Postojom k cudzincom, migrantom alebo azylantom venovalo na Slovensku viacero výskumov, väčšinou však na menšom priestore, bez vyhodnocovania hodnotových orientácií, ktoré môžu tieto postoje vysvetliť. Celkovo možno konštatovať, že o postojoch k migrantom a cudzincom je publikovaných pomerne málo štúdií, z ktorých viaceré sú spracované iba na úrovni prvostupňového triedenia. Vzhľadom na podiel migrantov na celkovej populácii a doterajší nízky význam migrácie ako témy v mediálnom a spoločenskom diskurze na Slovensku je to do značnej miery aj pochopiteľné (Vašečka, 2009, s. 24-25).

Ešte menej je spracovaná dôležitejšia téma – postoje obyvateľov Slovenska ku kultúrnej odlišnosti. Mnohé výskumy v minulosti sa zameriavali na postoje ku konkrétnym kultúrne odlišným skupinám, predovšetkým k autochtónnym menšinám. Na tom, že vo vnímaní mnohých ľudí na Slovensku sa zlievajú veľmi odlišné kategórie cudzincov do jednej homogénnej masy (azylantov, cudzincov prichádzajúcich za prácou, za zlúčením rodiny či študentov), sa vo veľkej miere podieľali médiá svojim častým informovaním o problematike azylantov. Nezamýšľaným dôsledkom informačne bohatého a väčšinou pozitívne ladeného informovania o živote a problémoch azylantov na Slovensku je pomerne časté vnímanie cudzincov ako ľudí, ktorým väčšinová spoločnosť musí pomáhať,

a teda príchod migrantov na Slovensko znamená príťaž a náklady. To sa v súčasnosti dostáva do rozporu so štatistikami o súčasnom typickom cudzincovi prichádzajúcom na Slovensko, ktorý je vzhľadom na svoje charakteristiky ekonomickým prínosom pre Slovensko (Vašečka, 2009, s. 25).

Hlbšia znalosť toho, prečo ľudia odmietajú skupiny, ktoré nepoznajú a ani ich neohrozujú, je potrebná, aby bolo možné vyhnúť sa kategorickým súdom o miere tolerantnosti a civilizačnej otvorenosti. Postoje k iným sa formujú už v procese primárnej socializácie a v spoločnosti sa generačne reprodukujú. Ich poznanie môže pomôcť tvorcom verejných politík formulovať opatrenia a navrhovať efektívne stratégie, ako zvyšovať sociálnu kohéziu spoločnosti neskorej moderny a predchádzať prípadným konfliktom (Vašečka, 2009, s.29).

Zaujímavý výskum v ostatnom období uskutočnila Medzinárodná organizácia pre migráciu, ktorý prináša pomerne široký pohľad na názory obyvateľov Slovenskej republiky na problematiku migrácie, vzťahy k cudzincom žijúcim na Slovensku i postoje k inakosti.

Výskum IOM „Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v SR“ z jesene 2009 sa zamerlal na tri problémové okruhy. Prvý sa týkal kultúrneho pozadia vzťahov k cudzincom na Slovensku, druhý rôznych aspektov postojov verejnosti k cudzincom a tretí percepcie pracovnej migrácie na Slovensko a jej výhodnosti pre krajinu. Metodológia výskum celkovo kombinuje kvantitatívne a kvalitatívne postupy. Kvantitatívny výskum vykonala v októbri 2009 agentúra Focus na reprezentatívnej vzorke 1 053 respondentov. Nadväzujúci kvalitatívny výskum sa skladá z dvoch častí. Prvá časť sú tri fókusové skupiny, vykonané v novembri 2009 v Bratislave, Žiline a vo Zvolene. Cieľom fókusových skupín bolo najmä priniesť doplňujúce pohľady na postoje k cudzincom a migrácii celkovo a hľadať kultúrne pozadie názorov na migrantov, ktoré má pôvod v primárnej, sekundárnej i terciárnej socializácii. Druhou časťou kvalitatívneho výskumu bolo 11 hĺbkových semištruktúrovaných rozhovorov s tvorcami verejných politík a expertov na otázky migrácie z desiatich rôznych inštitúcií a jedného nezávislého experta. Výskum bol koncipovaný v duchu postmodernistického prístupu, ktorý odmietol tézu o tom, že jeden z prístupov by mohol byť ten „pravý“ (Vašečka, 2009, s. 11-12).

V súlade s cieľom práce uvádzam na vykreslenie postojov Slovákov k migrácii výsledky výskumu, ktoré možno zhrnúť nasledovne:

Cudzinci žijúci na Slovensku sú vnímaní stereotypne, postoje k nim sú založené na ťažko sa meniacich predsudkoch voči inakosti. Ukázalo sa, že predsudky a stereotypné

vnímanie cudzincov majú rozhodujúci vplyv na správanie majoritnej spoločnosti voči príslušníkom menšín. Z teórií, ktorými sa vysvetľuje vznik predsudkov, výskum IOM poukázal výrazne najmä na dve z nich: teóriu socializácie a konfliktualistickú teóriu. Teória socializácie prichádza s pohľadom, že predsudky sa stávajú súčasťou hodnôt spoločnosti cez proces socializácie. Následne sa legitimizujú a v procese socializácie sa prenášajú na nových členov spoločnosti. Sociálne zvyky sa tak dedia z generácie na generáciu, deti sa učia vnímať svoju národnosť alebo rasu a vyhýbať sa členom odlišných skupín. Predsudky pretrvávajú aj preto, že v mnohých prípadoch ľudia zriedkavo prichádzajú do kontaktu s príslušníkmi inej skupiny a nemajú možnosť zmeniť svoje tradičné stereotypy. Ak aj v tejto oblasti zlyháva rodina v procese primárnej socializácie, situáciu by mohla napraviť škola v procese sekundárnej socializácie. Postoje k inakosti a znalosti mladých ľudí vo veku do 35 rokov o skupinách „iných“ poukazujú však na zlyhávanie školského systému. Výskum zároveň poukázal na príčiny vzniku predsudkov, ktoré nie sú prekvapujúce – predsudky sú výsledkom sociálneho konfliktu medzi rôznymi skupinami a vznikajú vtedy, keď skupiny medzi sebou súťažia o ekonomické, ale aj neekonomické zdroje a moc. Cudzinci prichádzajúci na slovenský trh práce, napriek tomu, že ich je stále pomerne málo, sú vnímaní ako ohrozenie pre domácu populáciu a práve tento pocit ohrozenia ďalej generuje predsudky.

V porovnaní s obyvateľmi iných krajín EÚ majú obyvatelia Slovenska relatívne málo skúseností s cudzincami a veľmi nízka je aj úroveň znalostí o skupinách cudzincov žijúcich na Slovensku. Častá je bezradnosť respondentov pri hodnotení jednotlivých aspektov života cudzincov na Slovensku. Skúsenosti s cudzincami sa obmedzujú na kontakty s najviditeľnejšími cudzincami, ktorými sú jasne práve podnikatelia pôvodom z Ázie, najmä z Vietnamu a Číny.

U obyvateľov Slovenska úplne absentuje vnímanie migrácie ako nástroja na zmiernenie dopadov demografickej krízy. Potvrdilo sa to v kvantitatívnom výskume i vo fókusových skupinách, naopak, experti na otázky migrácie a integrácie túto problematiku uvádzajú ako jeden z najdôležitejších argumentov v prospech zvýšenej akceptácie cudzincov na Slovensku.

Obyvatelia Slovenska nedostatočne reflektujú rozdiely medzi jednotlivými skupinami cudzincov a migrantov na Slovensku. Fókusové skupiny poukázali na nekonzistentné pohľady obyvateľov Slovenska na cudzincov, ich potreby, možnosti a aspirácie. Obyvatelia príliš často vnímajú cudzincov ako utečencov.

Cudzinci sú vo všeobecnosti vnímaní ako ekonomická záťaž pre štátny rozpočet Slovenska. Práve nerozlišovaním medzi cudzincami a neznalosťou toho, kto je v súčasnosti typický migrant smerom na Slovensko, vzniká nepresná a nepravdivá percepcia. Ani tí cudzinci, ktorí sú identifikovaní ako podnikatelia a zahraniční investori, nebývajú však vždy vnímaní iba pozitívne, ale často ako skupina využívajúca lacnú pracovnú silu na Slovensku.

Opatrnosť a časté odmietanie cudzincov spôsobuje i seba-percepcia obyvateľov Slovenska ako chudobných ľudí, ktorí nemajú možnosť „postarať“ sa o iných. Presvedčenie o tom, že Slovensko bude ako chudobná krajina i naďalej nezaujímavá pre cudzincov, je medzi obyvateľmi Slovenska silne rozšírené.

Napriek prevažne dobrým skúsenostiam s cudzincami žijúcimi na Slovensku má väčšina respondentov obavy z ďalšej migrácie a odmieta zvyšovanie počtu cudzincov na Slovensku. V hodnoteniach možností cudzincov preniknúť na trh práce Slovenska sú obyvatelia Slovenska reštriktívni a nastavení ochranársky.

Celkový manažment problematiky spojenej s migráciou je nepremyslený, nekoordinovaný a personálne poddimenzovaný. Jednotlivé zložky štátnej správy vykonávajú kvalifikované činnosti, ktoré sú spojené s ich misiou. Chýbajúca koordinácia a nemožnosť dosiahnuť multiplikačný efekt však spôsobuje stále viac problémov, deklarované ciele sa dosahujú čoraz problematickejšie a zároveň situácia spôsobuje frustráciu tých, ktorí pracujú na široko chápanej téme migrácie.

Slovensku v oblasti manažovania migrácie chýbajú prepracovanejšie strategické materiály a politiky, ale predovšetkým chýba ucelená vízia alebo doktrína migračných a integračných politík v krajine. Vízia ďalšieho vývoja a celková filozofia budúcich prístupov vo vzťahu k migrácii je nevyhnutná pre konzistentnosť budúcich politík i pre budovanie kapacít potrebných na zvládanie výziev spojených so široko chápanou problematikou zahraničnej migrácie na Slovensko.

Postoje k cudzincom žijúcim na Slovensku štrukturálne ovplyvňuje etnizácia verejného priestoru a ochrana etnizovanej „jadrovej“ skupiny. Namiesto delenia na občanov a neobčanov je z údajov a fókusových skupín zrejmé delenie na Slovákov, neslovákov a neobčanov. Tento štrukturálny problém vo vzťahu k iným bol viditeľný vo výsledkoch párových výrokov zo začiatku kvantitatívneho výskumu i z fókusových skupín (Vašečka, 2009, s.105-107).

Čo sa týka príčin intolerancie, 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 schopne a ochotne modifikovať svoje názory), úrovne vzdelania (čím vyššie vzdelanie, tým priaznivejší vzťah k cudzincom), nezamestnanosti v regióne (s jej rastúcou mierou sa zvyšuje aj animozita), skúsenosti 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. 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 prehodnotene.

Záver

Migrácia je neoddeliteľnou súčasťou ľudskej civilizácie od jej vzniku. Tak ako ukazuje vývoj migrácie a jej historické súvislosti, migrácia vždy bola dôležitým činiteľom formovania štátov s výrazným vplyvom na utváranie kultúry krajiny. Migrácia vždy predstavovala spôsob na zlepšenie životných podmienok ľudí na jednej strane a prostriedok na dosiahnutie vlastných záujmov zainteresovaných krajín na strane druhej. Až vznikom moderných štátov a vymedzením hraníc však dochádza k rozlišovaniu a vnímaniu „nás“, ako občanov štátu a „nich“, ako občanov iných štátov.

V minulosti migrácia pozostávala z jednosmerných tokov prevažne z juhu na sever, z východu na západ, pričom krajiny bolo možné deliť na emigračné a imigračné. V súčasnosti migráciu charakterizuje komplexnosť, ktorá búra jej zažité ponímanie. Súčasná migrácia v spojení s globalizáciou je turbulentná s mnohosmernými a meniacimi sa pohybmi migrantov. Migračné toky už nesmerujú iba z periférií do centier, ale i opačným smerom, spolu s pohybom investícií a pracovnej sily. Zaužívané triedenie migrantov podľa genézy, motívov k mobilite, dĺžky či zákonnosti pobytu, právneho postavenia, krajiny pôvodu a mnohých iných kritérií a striktná aplikácia takto vymedzených skupín je značne iluzórna už aj preto, že medzi individuálnymi kategóriami migrantov dochádza v čase a priestore k nemalému prelínaniu. Migrácia sa týka nielen tých, ktorí sa do nej zapájajú, ale i tých, ktorí zostávajú na mieste. Schopnosť a možnosti migrovať v súčasnom svete zapríčinili, že migrácia zásadne zmenila svoj charakter.

Slovenská republika nie je v tomto kontexte výnimkou, ale neoddeliteľnou súčasťou regionálnych a celosvetových štruktúr, obzvlášť po vstupe krajiny do Európskej únie. V tomto období dochádza v Slovenskej republike k intenzívnym zmenám a urýchlil sa kvantitatívny vývoj vo viacerých migračných zložkách. Výraznejšie začal stúpať počet legálnych migrantov - cudzincov s povolením na pobyt a súčasne enormne klesol počet zadržaných nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl i naturalizovaných osôb. Modifikovali sa tiež štruktúry a charakteristiky jednotlivých kategórií migrantov v krajine, pričom najpodstatnejšou zmenou je nové rozlišovanie medzi občanmi EÚ a občanmi tretích krajín. Ešte výraznejšie zmeny v oblasti medzinárodnej migrácie nastali z kvalitatívneho hľadiska. Bola schválená nová Koncepcia migračnej politiky SR, harmonizovali sa početné staršie právne normy, resp. prijali nové, transformovala sa príslušná inštitucionálna sféra v krajine, zlepšila sa úroveň komunikácie medzi hlavnými migračnými aktérmi v krajine, rozbehol sa výskum medzinárodnej migrácie a i. Je nutné

však priznať, že vo väčšine týchto procesov zohrali dominantnú úlohu predovšetkým vonkajšie činitele – t. j. medzinárodno-právne záväzky Slovenskej republiky najmä na úseku vnútorných záležitostí, bezpečnosti, ekonomickej integrácie, sociálnych vecí, ochrany ľudských práv či štatistiky a to primárne vo vzťahu k Európskej únii. Ich realizácia v praxi mala za následok okrem iného transpozíciu mnohých právnych predpisov EÚ do právneho systému SR, implementáciu Dublinského dohovoru, prevzatie Schengenského acquis, vstup do schengenského priestoru, zavedenie režimu voľného pohybu osôb a otvorenie pracovného trhu SR, prehlbovanie spolupráce s tretími krajinami, lepšie využívanie finančných nástrojov EÚ atď. Začlenenie Slovenskej republiky do Európskej únie v roku 2004 tak pre medzinárodnú migráciu znamenalo pozoruhodný rozvojový impulz. Dovoľujem si konštatovať, že nebiť členstva v EÚ Slovensko by takto zásadné a rozsiahle zmeny v oblasti medzinárodnej migrácii nemalo snahu podstúpiť.

Akceptuje sa, že medzinárodnú migráciu nemožno zastaviť, ale pri správnej a efektívnej regulácii prispieva k prosperite samotných migrantov, ako aj zdrojových i cieľových krajín. Proces uplatňovania migračných politík európskych štátov ovplyvňuje to, do akej miery uprednostniť, či je pre nich prijímanie migrantov nevyhnutné, najmä so zreteľom na demografické indikátory starnúcej Európy a charakteristiky starnúceho trhu práce so všetkými dôsledkami, ktoré z toho vyplývajú na ekonomickú efektivitu a dôchodkové systémy alebo naopak, nežiadúce vzhľadom na potenciálne ohrozenie bezpečnosti, kultúrnej jednoty či xenofóbne postoje verejnosti. Ďalšie hľadisko pri výbere proimigračných alebo protiimigračných politík štátu odzrkadľuje otázka, či uprednostniť kľúčové záujmy krajiny, alebo skôr záujmy „neobčanov“ ako ľudských bytostí. Na politický proces týkajúci sa imigračných politík má tiež veľký vplyv historicky utváraná národná identita toho ktorého štátneho (národného) spoločenstva. Miera otvorenosti voči prisťahovalcom ako nečlenom národného spoločenstva a ich prijatie za vlastných občanov je vyššia ak ide o národ občiansky (napr. Francúzsko) a nižšia ak ide o národ etnický (napr. Nemecko). Slovensko ako krajina vznikla ako národný štát na etnickom princípe čo reflektuje aj nižšia miera otvorenosti voči prisťahovalcom.

Napriek pozitívam, ktoré Slovensko dosiahlo v oblasti medzinárodnej migrácie naďalej platí, že táto problematika v SR zostáva viac-menej na okraji celospoločenského dialógu. Informovanosť verejnosti o príčinách, formách a dôsledkoch migrácie je slabá. Na Slovensku sú značne rozšírené stereotypy o migrantoch a sociálna exklúzia. Preto je nevyhnutné ďalej sa systematicky zaoberať výzvami migrácie v Slovenskej republike a poučiť sa z kladných i záporných stránok doterajšieho vývoja.

Na záver možno konštatovať, že vnímanie medzinárodnej migrácie závisí od tradícií krajiny, počtu cudzích štátnych príslušníkov, priorít štátnej migračnej politiky, finančných zdrojoch vymedzených pre integráciu cudzincov, spoločenskej klímy a tolerancii voči migrantom atď. Je dôležité uvedomiť si nevyhnutnosť vnímať migráciu ako to, čím skutočne je – teda prirodzeným procesom sveta previazaného globalizujúcimi väzbami.

Zoznam použitej literatúry

DIVINSKÝ, B. 2005. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike*. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2005. 216 s. ISBN 80-89149-04-9.

DIVINSKÝ, B. 2009a. *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. 117 s. ISBN 978-80-970274-2-1.

DIVINSKÝ, B. 2009b. *Nelegálna migrácia na Slovensku* [online]. Bratislava : Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, 2009. [cit. 2011.10.27.]. Dostupné na internete:

<<http://www.zahranicnapolitika.sk/index.php?id=820&tl=13>>.

DOMONKOS, T. – PÁLENÍK, M. – RADVANSKÝ, M. 2010a. *Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2010. 51 s. ISBN 978-80-970307-6-6.

DOMONKOS, T. – PÁLENÍK, M. – RADVANSKÝ, M. 2010b. *Dočasná a okružná migrácia v podmienkach Slovenskej republiky*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2010. 27 s. ISBN 978-80-89506-00-2.

DRBOHLAV, D. et al. 2010. *Migrace a (i)migranti v Česku*. Praha : Slon, 2010. 207 s. ISBN 978-80-7419-039-1.

Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied. *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* [online]. Bratislava : SAV, 2008. 217 s. [cit. 2011.10.27.]. Dostupné na internete:

<<http://www.akademickyrepozitar.sk/sk/repozitar/dlhodoba-vizia-rozvoja-slovenskej-spolocnosti.pdf>>.

EMN, 2012. *Asylum and Migration Glossary 2.0* [online]. [s.l.] : EMN European Migration Network, 2012. 202 s. [cit. 2012.02.09.]. Dostupné na internete:

<http://www.emn.sk/phocadownload/glossary/emn_glossary_v-jan2012.pdf>. ISBN 978-92-79-21366-3.

GULIČOVÁ, M. G. – BARGEROVÁ, Z. 2008. *Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008. 56s.

GULIČOVÁ, M. G. – BARGEROVÁ, Z. 2010. *Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2010. 65s.

- GALLOVÁ-KRIGLEROVÁ, E. – VYLITOVÁ, R. 2007. Migranti. In *MULTI-KULTI na školách: Metodická príručka pre multikultúrnu výchovu*. [online]. Bratislava : Nadácia Milana Šimečku, 2007. [cit. 2012.01.14.]. Dostupné na internete: <<http://www.multikulti.sk/dok/kapitola-5.pdf>>. ISBN 80-89008-21-6, s. 168-217.
- ILEK, M. 2010. Slovenské vystaňovalectvo In *Klub vojenskej histórie Beskydy*. [online elektronický časopis]. 2010, [cit. 2012.02.12.]. Dostupné na internete: <<http://www.kvhbeskydy.sk/index.php/2010/02/18/slovenske-vystaňovalectvo-koncom-19-storocia-a-zaciatkom-20-storocia-v-celoeuropskom-kontexte-ii-2/>>.
- IOM, 2009. *Výročná štatistická správa o migrácii a medzinárodnej ochrane v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. 53 s. ISBN 978-80-89506-10-1.
- IOM, 2011. *World migration report 2011* [online]. Geneva : IOM International Organization for Migration, 2011. 158 s. [cit. 2012.02.08.]. Dostupné na internete: <http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf>. ISBN 978-92-9068-619-4.
- KATERINKOVÁ, M. et al. 2010. *Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2010*. Bratislava : Štatistický úrad SR, 2010. ISBN 978-80-8121-061-7.
- MACKO, M. 2012. Odsun Čechov zo Slovenska v rokoch 1938 – 1939. In *Historická revue*. ISSN 1335-6550, 2012, roč. 23, č. 3, s. 20-24.
- MRLIANOVÁ, A. et al. 2011. *Vízová politika a jej vplyv na migračné toky do Slovenskej republiky*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2011. 65 s. ISBN 978-80-89506-17-0.
- MRLIANOVÁ, A. – ULRICHOVÁ, N. – ZOLLEROVÁ, M. 2011. *Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2011. 82 s. ISBN 978-80-89506-15-6.
- OSN, 2010. Realita pro migranty: Diskriminace, násilí a zneužívání. In *UN bulletin*. [online]. 2010, č. 1 [cit. 2012-02-08]. Dostupné na internete: <<http://www.osn.cz/zpravodajstvi/casopis/soubory/OSN%20Bulletin%200110.pdf>>. ISSN 1802-3231.
- SCHEU, H. Ch. (ed.). et al. 2011. *Migrace a kulturní konflikty*. Praha : Auditorium, 2011. 322 s. ISBN 978-80-87284-07-0.
- ŠNÍREROVÁ, M. – VOLANSKÁ, M. 2009. *Postupy udeľovania ochranných štatútov neharmonizovaných na úrovni EÚ v Slovenskej republike*. Bratislava : IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. 43 s.

ŠTICA, P. 2010. *Migrace a srátní suverenita*. Červený Kostelec: Mervart, 2010. 321s. ISBN 978-80-87378-75-5.

VAŠEČKA, M. 2009. *Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike*. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. 139s. ISBN 978-80-970307-0-4.

ZILLOVÁ, M. 2011. Utečencov je rekordne veľa. In *SMEsk* [online]. 2011, [cit. 2012-02-27]. Dostupné na internete:

<<http://www.sme.sk/c/5944845/utecencov-je-rekordne-vela-prijmu-ich-hlavne-chudobne-krajiny.html>>.

UNHCR, 2008. *Ochrana utečencov a úloha UNHCR* [online]. Budapešť : Regionálny úrad UNHCR pre Strednú Európu, 2008. 30 s. [cit. 2012.02.08.]. Dostupné na internete:

<<https://www.unhcr-centraleurope.org/sk/pdf/o-nas/ochrana-utecencov.html>>.

Dokumenty

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 11 z 12. januára 2005 k návrhu koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky.

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020.

Zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. trestný zákon v znení neskorších predpisov.

Zákon NR SR č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon NR SR č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach zo dňa 19. júna 1990.

Nariadeniu Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001, ktoré uvádza 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.

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ďalej ako Kódex schengenských hraníc).

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva tzv. vízový kódex.

Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúce kritéria 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.

nariadenie Rady (ES) č. 2725/2000 týkajúce sa zriadenia systému EURODAC na porovnávanie odtlačkov prstov na účinne uplatňovanie Dublinského dohovoru.