



IOM International Organization for Migration
IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)

Boris Divinský

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
2009



IOM International Organization for Migration
IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)

Boris Divinský

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Bratislava
2009

Túto publikáciu vydal Úrad IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu v Bratislave v rámci projektu *Migrácia v Slovenskej republike po vstupe do EÚ (2004 – 2008) – analýza migračných trendov a postojov verejnosti k otázkam migrácie a integrácie cudzincov*, ktorý je financovaný Európskou úniou z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

Autor: RNDr. Boris Divinský

Rukopis recenzovali: RNDr. Danuša Jurčová, CSc., PhDr. Michal Vašečka, PhD.

Názory vyjadrené v tejto publikácii sú názormi autora a nemusia sa zhodovať s postojmi IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu.

Poslanie a činnosti IOM vychádzajú z princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech tak migrantom, ako aj spoločnosti. Ako popredná medzinárodná organizácia na poli migrácie vyvíja IOM spolu so svojimi medzinárodnými partnermi úsilie s cieľom: napomáhať zvládanie narastajúcich operačných výziev migračných pohybov; zlepšovať pochopenie migračnej problematiky; podporovať sociálny a ekonomický rozvoj prostredníctvom migrácie; presadzovať dobré životné podmienky migrantov a rešpektovanie ich ľudskej dôstojnosti.

Vydavateľ:

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Grösslingová 4

811 09 Bratislava

Tel.: +421 2 5263 1597

Fax: +421 2 5263 0093

E-mail: bratislavainfo@iom.int

Internet: www.iom.sk

© 2009 IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Všetky práva vyhradené. Žiadna časť tejto publikácie nemôže byť reprodukovaná, uložená vo vyhľadávacom systéme alebo rozširovaná žiadnym spôsobom a v žiadnej forme bez predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

ISBN 978-80-970274-2-1



Obsah

PREDSLOV	8
POĎAKOVANIE AUTORA	10
1. ÚVOD	12
1.1 Situácia v oblasti medzinárodnej migrácie vo svete	12
1.2 Vývoj na poli medzinárodnej migrácie v Európskej únii od roku 2004	14
1.3 Ciele, štruktúra a metodológia publikácie	16
2. VÝVOJOVÉ TRENDY PODĽA JEDNOTLIVÝCH KOMPONENTOV ZAHRANIČNEJ MIGRÁCIE V OBDOBÍ 2004 – 2008	18
2.1 Zahraničné sťahovanie	18
2.1.1 Zahraničné sťahovanie ako samostatný komponent zahraničnej migrácie	18
2.1.2 Prehľad vývoja v zahraničnom sťahovaní SR v päťročí 2004 – 2008	19
2.1.3 Zmeny v skupine prisťahovaných do Slovenskej republiky	20
2.1.4 Zmeny v skupine vystáňovaných zo Slovenskej republiky	24
2.2 Legálna migrácia (cudzinci s povolením na pobyt)	28
2.2.1 Definičný, právny a inštitucionálny kontext	28
2.2.2 Vývoj celkového počtu cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku v rokoch 2004 – 2008	28
2.2.3 Niektoré štruktúralne zmeny v skupine cudzincov s povolením na pobyt v SR	30
2.2.4 Zmeny v rozmiestnení legálnych migrantov žijúcich na území krajiny	33
2.2.5 Krajiny pôvodu legálnych migrantov v Slovenskej republike	35
2.3 Imigrácia za prácou	39

2.3.1	Definično-inštitucionálny kontext	39
2.3.2	Právny rámec prístupu cudzincov na pracovný trh krajiny	40
2.3.3	Kvantitatívny vývoj imigrácie za prácou do SR v rokoch 2004 – 2008	42
2.3.4	Odhad skutočného počtu ekonomicky aktívnych cudzincov v SR	43
2.3.5	Niektoré štrukturálne zmeny v skupine imigrantov za prácou	45
2.3.6	Krajiny pôvodu migrantov za prácou v Slovenskej republike	48
2.4	Migrácia za štúdiom	55
2.5	Nelegálna migrácia	59
2.5.1	K terminológii a definícii nelegálnej migrácie v SR	59
2.5.2	Vývoj na úseku nelegálnej migrácie na Slovensku v období 2004 – 2008	60
2.5.3	Neoprávnené prekročenia podľa jednotlivých štátnych hraníc SR	64
2.5.4	Niektoré štrukturálne zmeny v skupine nelegálnych migrantov	66
2.5.5	Krajiny pôvodu nelegálnych migrantov v Slovenskej republike	68
2.5.6	Odhad stavu nelegálnych migrantov dlhodobejšie prítomných v SR	69
2.6	Azylová migrácia	73
2.6.1	Definičný, právny a inštitucionálny kontext	73
2.6.2	Vývojové trendy v skupine žiadateľov o azyl na Slovensku v rokoch 2004 – 2008	74
2.6.3	Niektoré štrukturálne zmeny u žiadateľov o azyl	77
2.6.4	Krajiny pôvodu žiadateľov o azyl v Slovenskej republike	78
2.6.5	Vývojové trendy v skupine azylantov na Slovensku	80
2.7	Naturalizácia	83
2.7.1	Dynamika počtu naturalizovaných osôb a jej hlavné determinujúce faktory v období 2004 – 2008	83
2.7.2	Niektoré štrukturálne zmeny v skupine naturalizovaných osôb	85
2.7.3	Hlavné krajiny pôvodu naturalizovaných osôb v SR	86

2.8 Návratová migrácia	88
2.8.1 Úsek nútených návratov zo Slovenskej republiky	89
2.8.2 Oblasť asistovaných dobrovoľných návratov zo SR	91
3. CHARAKTER A KLÍČOVÉ VÝZVY MIGRAČNÉHO MANAŽMENTU SR	
V OBDOBÍ 2004 – 2008	94
3.1 Prehľad vývoja migračného manažmentu od roku 2004	94
3.2 Stručná charakteristika vývoja jednotlivých migračných politík v krajine v rokoch 2004 – 2008	96
3.3 Situácia na poli integrácie imigrantov v Slovenskej republike	100
3.4 Vzťah migrácie a populačného vývoja SR (s náčrtom trendov do roku 2050)	103
4. ZÁVER	107
ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	110



Predslov

Poslanie a činnosť IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu vychádzajú z princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech tak migrantovi, ako aj spoločnosti, ktorá ho prijme. IOM ako popredná medzinárodná organizácia na poli zahraničnej migrácie vyvíja spolu so svojimi medzinárodnými partnermi aktivity s cieľom:

- napomáhať pri zvládaní narastajúcich operačných výziev migračných pohybov,
- zlepšovať pochopenie migračnej problematiky,
- podporovať sociálny a ekonomický rozvoj prostredníctvom migrácie,
- presadzovať dobré životné podmienky migrantov a rešpektovanie ich ľudskej dôstojnosti.

Na Slovensku naplňa IOM toto poslanie už od roku 1996. Slovensko sa odvtedy stáva čoraz zaujímavejšou cieľovou krajinou pre migrantov. Zároveň však zostáva krajinou pôvodu migrantov, ktorí cestujú najmä za prácou do zahraničia. Čoraz aktuálnejšou sa tak stáva potreba riadenia migrácie, najmä prevencia nelegálnej migrácie, definícia žiaducej migrácie a jej podpora.

Medzinárodná migrácia je v súčasnosti jedným z charakteristických prejavov globalizačných procesov vo svete a významným atribútom ich zmien. V súvislosti so svojimi ekonomickými, sociálnymi, populačnými, kultúrnymi, politickými, bezpečnostnými, environmentálnymi a inými dopadmi sa považuje za jednu zo základných civilizačných výziev 21. storočia. Z tohto dôvodu sa štúdiu medzinárodnej migrácie vo svete venuje kvalifikovaná a komplexná pozornosť, o čom svedčí okrem iného aj rozsah a kvalita realizovaného výskumu, intenzita medzinárodnej výmeny skúseností, ako aj existencia komplexných stratégií a príslušných právnych noriem na národnej úrovni či úrovni EÚ.

S fenoménom migrácie do Slovenskej republiky sa krajina začala intenzívnejšie stretávať až po roku 1989, keď sa SR stala predovšetkým tranzitnou krajinou pre migrantov smerujúcich ďalej do krajín západnej Európy. Podiel cudzincov na celkovom obyvateľstve Slovenska bol v roku 2008 jeden z najnižších v EÚ (asi 1 %), súčasné demografické trendy a rastúce ekonomické a sociálne rozdiely medzi EÚ a tretími krajinami však budú v blízkej budúcnosti spôsobovať ďalšie migračné tlaky. Imigrácia na Slovensko začala rásť po vstupe do Európskej únie

a kulminovala v rokoch 2007 – 2008, keď počet cudzincov na Slovensku medziročne rástol takmer o 30 %. Pravdepodobný pokračujúci trend nárastu imigrácie na Slovensko zdôrazňuje potrebu dostupnosti aktuálnych údajov a analýz ako kľúčovej podmienky pre prípravu a existenciu efektívnej a zodpovednej migračnej politiky štátu, ktorej kvalita sa o. i. odráža v postojoch majoritnej populácie k migrantom a zahraničnej migrácii.

Z tohto dôvodu sa IOM podujala spracovať výskumnú správu skúmajúcu migračné trendy po vstupe Slovenskej republiky do EÚ (2004 až 2008) so zameraním na všetky základné zložky zahraničnej migrácie v krajine (legálna migrácia, nelegálna migrácia, pracovná imigrácia, azylová migrácia, naturalizácia a pod.), niektoré dopady zahraničnej migrácie na slovenskú spoločnosť, ako aj vývoj a kľúčové výzvy migračnej politiky v SR po jej vstupe do EÚ.

IOM vydáva túto publikáciu ako referenčný zdroj štruktúrovaných údajov pre odbornú verejnosť s cieľom zmapovať vývojové trendy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike po jej vstupe do Európskej únie. Publikácia obsahuje komplexné, aktuálne a analyticky spracované informácie pre všetkých zainteresovaných aktérov na poli zahraničnej migrácie, ktoré napomôžu pri tvorbe migračných politík SR.

Za ústretovosť a spoluprácu ďakujeme všetkým osloveným inštitúciám a individuálnym odborníkom. Vydanie tejto publikácie by nebolo možné bez podpory Európskej únie z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

Zuzana Vatráľová
Vedúca úradu IOM na Slovensku



Podakovanie autora

Na prvom mieste si pokladám za česť poďakovať Medzinárodnej organizácii pre migráciu v Bratislave a jej vedúcej Zuzane Vatrállovej za možnosť participovať na projekte „Migrácia v Slovenskej republike po vstupe do EÚ (2004 – 2008) – analýza migračných trendov a postojov verejnosti k otázkam migrácie a integrácie cudzincov“, ktorého výsledkom je aj táto publikácia. Ďakujem tiež ostatným kolegom v IOM Bratislava za inšpirujúce pracovné prostredie, korektnú komunikáciu a technickú podporu počas celej jej prípravy.

Moja hlboká vďaka ďalej patrí pani Ivete Kučerovej, pani Nadežde Kompasovej a pánovi Marianovi Strýčkovi z Úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR, pánovi Borisovi Katuščákovi z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a pánovi Branislavovi Blehovi z Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského za poskytnutie mimoriadne cenných informácií a odborné konzultácie na vysokej úrovni.

Takisto som vďačný tým inštitúciám Slovenskej republiky, ktorých údaje a ústretovosť fundamentálne prispeli k vypracovaniu tohto diela. Sú to najmä Štatistický úrad Slovenskej republiky, Inštitút informatiky a štatistiky, Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR, Migračný úrad MV SR, Sekcia verejnej správy MV SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstvo školstva SR, Ústav informácií a prognóz školstva a Ministerstvo zahraničných vecí SR.

Napokon týmto vyjadrujem svoju úprimnú vďaku aj recenzentom tejto publikácie pani Danuši Jurčovej z Výskumného demografického centra Infostatu a pánovi Michalovi Vašečkovi z Fakulty sociálnych štúdií Masarykovej Univerzity v Brne za ich prínosné komentáre a pripomienky, ktoré napomohli zvýšiť jej kvalitu.

Bratislava, december 2009

Boris Divinský

1.

Úvod

1.1 Situácia v oblasti medzinárodnej migrácie vo svete

V poslednom období sa zaraďuje fenomén medzinárodnej migrácie¹ medzi charakteristické a čoraz intenzívnejšie prejavy globalizačných procesov. Z bezmála 200 suverénnych štátov sveta skoro všetky predstavujú zdrojové, tranzitné alebo cieľové územia pre migrantov, ktorí sa tak etablovali na medzinárodnej scéne ako neprehliadnuteľný faktor. Pohyb osôb medzi krajinami uľahčuje odstraňovanie administratívnych bariér, zvyšujúca sa politická a ekonomická integrácia, rozširovanie prístupu na pracovný trh, rozvoj dopravnej infraštruktúry a informačných technológií, spoločenské a demografické zmeny, zjednocovanie rodín a budovanie sociálnych sietí, rastúci transnacionalizmus, podpora ochrany ľudských práv a pod.

Migráciu však citelne ovplyvňujú i negatívne javy, ako napr. chudoba, výrazné hospodárske zaostávanie, nezamestnanosť, relatívne preludnenie, 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. Vzhľadom na ekonomické, sociálne, kultúrne, ľudskoprávne, populačné, sídelné, politické, bezpečnostné, environmentálne a iné dopady je medzinárodná migrácia všeobecne považovaná za jednu z kardinálnych civilizačných výziev 21. storočia, ktorej je potrebné venovať náležitú pozornosť.

Aktuálnosť problematiky demonštruje aj dynamický kvantitatívny vývoj v ostatných rokoch. Podľa odhadov Organizácie Spojených národov a Medzinárodnej organizácie pre migráciu sa vo svete v roku 2000 nachádzalo približne 150 miliónov osôb pokladaných za medzinárodných migrantov², v roku 2003 už 175 mili-

1 V kontexte so Slovenskou republikou budeme používať termín „zahraničná migrácia“, „zahraničný migrant“ v súlade s definíciami autorov Jurčová (2005) a Divinský (2005a).

2 T. j. jednotlivcov, definovaných konvenčne ako osoby žijúce mimo krajiny svojho narodenia

ónov, v roku 2005 okolo 191 miliónov a v roku 2008 tento počet pravdepodobne presiahol 200 miliónov (IOM et UN, 2000; IOM, 2003; IOM, 2005a; IOM, 2008; UN, 2004; UN, 2006; UN, 2009a). To znamená, že podiel migrantov na celosvetovej populácii predstavuje takmer 3 %, resp. každá 34. osoba na Zemi je medzinárodný migrant. Do roku 2050 by sa mal absolútny počet migrantov dokonca zvýšiť zhruba na štvrt miliardy (ILO, IOM et OHCHR, 2001). Zároveň dochádza k ďalším významným kvantitatívno-štrukturálnym zmenám: rastie zastúpenie žien – migrantiek (už 49,6 % z úhrnu), stúpa počet migrujúcich pracovníkov i študentov a popri tradičných cieľových regiónoch sa vytvárajú vo svete nové koncentrácie 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. Takisto badať naliehavú potrebu skvalitňovania migračného manažmentu³, redefinície vízových, imigračných, integračných, azylových, naturalizačných, regularizačných a návratových koncepcií a politík, včasného prijímania príslušných právnych noriem, prestavby inštitucionálnej sféry a pod. Otázky súvisiace s medzinárodnou migráciou stále viac rezonujú nielen v politických a expertných diskusiách, ale aj v médiách a vo verejnosti.

Hoci migrácia ako celok sa považuje za prirodzený, prevažne pozitívny a z mnohých hľadísk užitočný fenomén, neprekvapuje, že medzinárodné spoločenstvo sa snaží na uvedené výzvy viac či menej aktívnejšie reagovať. V posledných rokoch boli iniciované viaceré principiálne analýzy, diskusie a fóra so skutočne globálnym záberom. Spomedzi nich je nutné spomenúť najmä Rezolúciu ILO o spravodlivom zaobchádzaní s migrujúcimi pracovníkmi v globálnej ekonomike z júna 2004, závery tzv. Bernskej iniciatívy z decembra 2004 (FOM et IOM, 2005), Záverečnú správu Svetovej komisie pre medzinárodnú migráciu (Global Commission on International Migration – GCIM, 2005) prezentovanú v októbri 2005, prvý Dialóg na vysokej úrovni o medzinárodnej migrácii a rozvoji zorganizovaný počas 61. Valného zhromaždenia OSN (UN General Assembly High-Level Dialogue on International Migration and Development) v septembri 2006 alebo prvé a druhé Globálne fórum o migrácii a rozvoji (Global Forum on Migration and Development), ktoré sa konalo v júli 2007, resp. októbri 2008. Tieto boli doplnené sériou regionálnych a multilaterálnych stretnutí, deklarácií a programov (napr. Palau 2004, Bali 2005, Rabat 2006, Cotonou 2006, New Orleans 2007, Paríž 2008 a i.).

alebo štátneho občianstva 12 a viac mesiacov.

3 Migračný manažment sa dá zjednodušiť, ale výstižne definovať ako organizované a humánne regulovanie procesov zahraničnej migrácie. Je založený na troch pilieroch: migračnej legislatíve, migračných politikách a inštitúciách pôsobiach v oblasti migrácie (cf. UNESCO, 2008; IOM, 2005b; IOM, 2004a).

1.2 Vývoj na poli medzinárodnej migrácie v Európskej únii od roku 2004

Aj keď je Európa len jedným zo siedmich kontinentov, v rámci medzinárodnej migrácie patrí medzi imigračne najatraktívnejšie makroregióny planéty. Počet migrantov v Európe sa v roku 2005 odhadoval na 64 miliónov – najviac na svete (UN, 2009a). Európska únia ako jej ekonomicky, sociálne a kultúrne obzvlášť rozvinuté združenie štátov čelí tlaku migrantov najviac. Na teritóriu EÚ žilo v danom období viac než 40 miliónov osôb narodených mimo neho a dynamika rastu ich počtu je naďalej značná (druhá najvyššia po Severnej Amerike).

Aj preto Únia podnikla od roku 2004 pri skvalitňovaní migračného manažmentu viacero zásadných krokov. Už samit Európskej rady v Bruseli (november 2004) odsúhlasil plán užšej spolupráce na úseku spravodlivosti a vnútra na nasledujúcich päť rokov pod názvom Haagsky program.⁴ Rovnako v novembri 2004 Rada pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti prijala tzv. Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov v EÚ ako fundament integračných politík v členských štátoch.⁵ Európska rada (december 2007 v Bruseli) dokonca integráciu imigrantov do spoločnosti povýšila na kľúčovú zložku komplexnej európskej migračnej politiky. Táto téma bola ďalej zdôraznená na ministerskej konferencii EÚ o integrácii vo Vichy (november 2008) deklaráciou.

Začiatkom roka 2005 Komisia publikovala zaujímavý príspevok do diskusie o migrácii za prácou, a to Zelenú knihu o prístupe EÚ k riadeniu ekonomickej migrácie.⁶ Pracovnej imigrácii však orgány Spoločenstva venovali permanentnú pozornosť. V tomto čase sa predovšetkým riešili otázky voľného pohybu osôb v rámci Únie. Na konci roka 2008 zostalo už len minimum „starých“ členských krajín, ktoré uplatňovali prechodné obdobie s obmedzeniami pre uchádzačov o prácu z nových členských krajín. V roku 2008 Európsky parlament schválil tiež projekt tzv. modrej karty EÚ, ktorý by mal umožniť prílev vysokokvalifikovaných pracovníkov z tretích krajín a posilniť tak odvetvia, v ktorých je nedostatok pracovnej sily.

4 Haagsky program: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii, Official Journal C 53/01, 3. 3. 2005; naň neskôr nadväzoval dokument Haagsky program: Desť priorit na nasledujúcich päť rokov – Partnerstvo pre európsku obnovu v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, Oznámenie Komisie KOM(2005) 184.

5 Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, Council Document 14615/04, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 19. 11. 2004.

6 Green paper on an EU approach to managing economic migration, Oznámenie Komisie KOM(2004) 811.

V Európskej únii sa v posledných rokoch dramaticky manifestovala nelegálna imigrácia. Podľa rôznych zdrojov sa najmenej 500 tisíc migrantom podarí preniknúť každý rok do Európy nelegálne (okrem bývalých krajín Sovietskeho zväzu) a z nich okolo 300 tisíc vstupuje do neformálnej ekonomiky (pozri detailnejšie Divinský, 2008a). Ochrana vonkajšej hranice či boj proti nelegálnej migrácii sa tak stali dôležitou agendou EÚ. Z tohto dôvodu boli uskutočnené mnohé legislatívne a inštitucionálne opatrenia (napr. založenie agentúry Frontex⁷), ale esenciálnou úlohou pre prístupujúce krajiny bolo hlavne prevziať tzv. Schengenské acquis a zabezpečiť pripojenie na Schengenský informačný systém. Väčšina nových členov Únie sa stala plnoprávnou súčasťou schengenského priestoru v decembri 2007. Koncom roka 2008 u niektorých migračných aktérov (najmä mimovládnych organizácií) vyvolalo nesúhlasnú reakciu prijatie kontroverznej návratovej Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES.⁸

V dôsledku vývoja a rôznorodosti existujúcich problémov sa Európska únia 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 prístahovalecká politika pre Európu: zásady, opatrenia a nástroje.⁹ 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“.¹⁰ Z analyticko-sumarizačného hľadiska majú svoje opodstatnenie tiež periodické výročné správy o imigrácii a integrácii (dosiaľ publikované v rokoch 2004, 2006, 2007).¹¹ Významným nedávnym krokom pri harmonizácii migračných politik krajín EÚ bolo prijatie Európskeho paktu o prístahovalectve 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.

Ako vidno z tohto krátkeho prehľadu, pri konštituovaní jednotného migračného rámca Únie sa toho v posledných piatich rokoch udialo dosť. Napriek tomu vysoko heterogénny charakter problematiky, nezriedka rozporuplné a neujasnené

7 http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sk.htm (stiahnuté v júni 2009).

8 Táto umožňuje zaistiť nelegálneho migranta počas návratovej procedúry za určitých okolností až na 18 mesiacov.

9 Oznámenie Komisie KOM(2005) 669; Oznámenie Komisie KOM(2006) 735; Oznámenie Komisie KOM(2008) 359.

10 Oznámenie Komisie KOM(2005) 123, ktorým sa zriaďuje rámcový program „Solidarita a riadenie migračných tokov“ na obdobie rokov 2007 – 2013.

11 Oznámenie Komisie KOM(2004) 508; Pracovný dokument útvarov Komisie SEK(2006) 892; Oznámenie Komisie KOM(2007) 512.

názory, množstvo národných špecifík, rozdielne aplikované politiky, pomerne veľké právomoci jednotlivých štátov, časté meškanie harmonogramu úloh a iné faktory spomaľovali celý proces. Aj preto má Európska únia na tomto úseku ešte nemálo rezerv.

1.3 Ciele, štruktúra a metodológia publikácie

So zreteľom na príčiny uvedené na začiatku tejto kapitoly je vo svete skúmaniu medzinárodnej migrácie venovaná sústavná pozornosť expertov, o čom svedčí aj množstvo vydávaných monografií, štúdií, správ, článkov a príspevkov. **V Slovenskej republike sa však v období 2004 – 2008 na otázky zahraničnej migrácie dlhodobo a komplexne špecializovalo len minimum vedeckých pracovníkov. Tento fakt mal za následok jeden z najnižších počtov fundovaných odborných výstupov v kontexte Európskej únie.**

Z tohto dôvodu by mohli byť mimoriadne prínosné pre teóriu i prax zistenia reflektujúce obdobie po vstupe SR do Európskej únie. S prihliadnutím na túto hypotézu sme si za základný cieľ tejto publikácie stanovili charakterizovať vývojové trajektórie, hlavné atribúty a niektoré dopady zahraničnej migrácie na území Slovenskej republiky v rokoch 2004 až 2008. Ako parciálne ciele riešené v samostatných kapitolách sme si vytýčili:

- predstaviť celkový vývoj na poli medzinárodnej migrácie vo svete a Európskej únii osobitne (1. kapitola);
- zmapovať a interpretovať trendy v rámci jednotlivých migračných komponentov v Slovenskej republike v danom časovom intervale (2. kapitola);
- opísať a vyhodnotiť zmeny v migračnom manažmente SR v uvedenom období (3. kapitola);
- napokon stručne zhrnúť vývoj v krajine v rokoch 2004 až 2008 (4. kapitola).

Pokiaľ ide o metodologické inštrumentárium použité pri tvorbe tohto diela, dominoval štandardný sekundárny výskum („desk research“) s akcentom na dôkladný rozbor štatistických údajov a sprievodných podkladov. V prvotnej fáze sa realizoval rozsiahly zber dát od príslušných štatistických a iných inštitúcií v SR, ktoré ich poskytujú.¹² Paralelne sa zhromažďovali zistenia predchádzajúcich výskumov, existujúca domáca i zahraničná literatúra, ako aj (v tom čase) platné

12 Tieto predstavovali predovšetkým Štatistický úrad Slovenskej republiky, Infostat, Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR, Migračný úrad MV SR, Sekcia verejnej správy MV SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Ministerstvo školstva SR a Ústav informácií a prognóz školstva a i.; z medzinárodných inštitúcií to boli Medzinárodná organizácia pre migráciu na Slovensku a Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov na Slovensku.

právne normy, koncepcie či iné dokumenty týkajúce sa témy publikácie.

V prípade nie až takej zriedkavej absencie potrebných údajov z týchto zdrojov boli ešte dodatočne uskutočňované rozhovory s reprezentantmi predmetných inštitúcií, podávané oficiálne žiadosti o prístup k informáciám podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, resp. vyhľadávané relevantné správy v serióznejších printových a elektronických médiách.

V priebehu nasledujúcej fázy sa získané údaje, poznatky a informácie zatriedili, selektovali, analyzovali a podrobili kritickému multidimenzionálnemu hodnoteniu, a to z kvantitatívneho i kvalitatívneho, absolútneho i relatívneho, prierezového (situácia vo vybranom roku) i vývojového hľadiska (trendy v období 2004 – 2008).

Finálny text má snahu prezentovať sa v zrozumiteľnej štruktúrovanej podobe a s mnohými detailnejšími tabuľkami pre jednoduchšiu a rýchlejšiu orientáciu čitateľa. Musíme však mať neustále na pamäti, že zo samotnej komplikovanej podstaty zahraničnej migrácie vyplýva, že jej javy a procesy nie sú vždy ľahko definovateľné, exaktne merateľné a jednoznačne interpretovateľné.

2.

Vývojové trendy podľa jednotlivých komponentov zahraničnej migrácie v období 2004 – 2008

2.1 Zahraničné sťahovanie

2.1.1 Zahraničné sťahovanie ako samostatný komponent zahraničnej migrácie

Zahraničné sťahovanie je okrem zväčša demografických výskumov neprávom opomínaným alebo zamieňaným pojmom v prospech legálnej migrácie cudzích štátnych príslušníkov (cudzincov s povolením na pobyt). Medzi oboma kategóriami sú však zrejmé terminologicko-obsahové rozdiely. V zahraničnej literatúre, komparatívnych prehľadoch a štatistikách sú ukazovatele medzinárodnej migrácie (v slovenskom ponímaní de facto zahraničného sťahovania) často tými najdôležitejšími v rámci migračných analýz a prognóz.

Zahraničným sťahovaním možno chápať zmenu krajiny trvalého pobytu osôb, t. j. súhrn prisťahovaných do danej krajiny, resp. vystávaných z nej – bez ohľadu na ich štátne občianstvo – počas určitého roka (Divinský, 2007e; ŠÚ SR, 2006; Divinský, 2005c; ŠÚ SR, 2003). V podmienkach Slovenskej republiky údaje o zahraničnom sťahovaní meritórne zabezpečuje a vykazuje Štatistický úrad SR. Je potrebné si uvedomiť, že zahraničné sťahovanie podľa svojej definície zachytáva zmenu krajiny iba trvalého pobytu osôb, no nielen cudzincov, ale aj slovenských štátnych občanov. Štatistika zahraničného sťahovania je založená na oficiálnom prihlásení sa migrujúcej osoby na trvalý pobyt v SR, resp. odhlásení sa z neho v SR, čo upravuje zákon.¹³

Zahraničné sťahovanie ako celok je tak tvorené dvoma protikladnými zložkami: prisťahovanými a vystávanými osobami. Prisťahovanie je pregnantne definované ako úkon, pri ktorom si osoba, ktorá mala predtým trvalé bydlisko v jednej

¹³ Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov (príp. zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov).

krajine, zriadi svoje nové trvalé bydlisko na území druhej krajiny na obdobie, ktoré trvá (alebo sa predpokladá, že bude trvať) aspoň dvanásť mesiacov. Vystahovanie je zasa úkon, pri ktorom osoba, ktorá najprv mala trvalé bydlisko v jednom štáte, prestane ho v tomto štáte mať po dobu, ktorá je (alebo sa očakáva, že bude trvať) aspoň dvanásť mesiacov.¹⁴

Z uvedených skutočností logicky vyplýva, že pri študovaní charakteru, intenzity a dynamiky zahraničného sťahovania nie je možné zaoberať sa iba prístahovanými do krajiny, ale oboma zložkami vo vzájomnom kontexte.

2.1.2 Prehľad vývoja v zahraničnom sťahovaní SR v päťročí 2004 – 2008

Slovensko bolo z historického hľadiska od 18. storočia skôr emigračnou krajinou (Jurčová, 2008a; Luther, 2007; Divinský, 2004a). Politické a spoločenské transformácie v Európe i štáte po roku 1989 však viedli k radikálnemu zvratu situácie. V oblasti zahraničného sťahovania sa začal manifestovať nový trend – Slovenská republika sa po dlhom období migračného úbytku premenila na migračne ziskovú krajinu (aspoň podľa oficiálnych údajov Štatistického úradu SR). Migračné saldo¹⁵ tak bolo počas celej existencie samostatného štátu vždy pozitívne, hoci jeho hodnoty dosť varírovali (cf. Divinský, 2006a).

Pokiaľ ide o obrat zahraničného sťahovania (súčet prístahovaných a vystahovaných), vstup Slovenska do Európskej únie a postupné zjednodušenie podmienok na slobodný pohyb osôb iniciovali jeho dramatickú akceleráciu (tabuľka 1). Medzi rokmi 2004 až 2008 tento obrat vzrástol o 73 %, pričom počet vystahovaných sa zväčšil len minimálne (ŠÚ SR, 2005 – 2009). To znamená, že rast obratu zahraničného sťahovania v nami sledovanom období bol primárne dôsledkom zvýšeného počtu prístahovaných osôb do SR. Toto zvýšenie sa realizovalo predovšetkým v rokoch 2007 a 2008. Počet prístahovaných sa tak v roku 2008 oproti roku 2004 takmer zdvojnásobil (+97 %).

Bezprostredným následkom načrtnutého vývoja boli hodnoty migračného salda Slovenskej republiky v období 2004 – 2008. **Migračný prírastok v roku 2008 predstavoval vyše 7 tisíc jedincov a v danom časovom úseku stúpol o 146 % (t. j. skoro 2,5-násobne). To je nemalý percentuálny nárast i v medzinárodnom porovnaní a SR sa vďaka nemu zaraduje dokonca medzi päťicu najdynamickejších krajín Únie (on-line údaje Eurostatu). Slovensko tak**

14 Porovnaj definície na stránke Štatistického úradu Slovenskej republiky <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=6733> (stiahnuté v júni 2009).

15 Rozdiel medzi počtom prístahovaných a počtom vystahovaných, inak aj migračný prírastok (úbytok) alebo čistá migrácia.

v priebehu 5 rokov získalo zahraničným sťahovaním v súhrne 24 tisíc osôb.

Tieto fakty odrážali väčšiu príťažlivosť krajiny po jej začlenení do EÚ pre ľudí hľadajúcich nový – prechodný či trvalý – domicil.

Tabuľka 1

Elementárne ukazovatele zahraničného sťahovania SR v období 2004 – 2008

Parameter / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Pristaňovaní do SR	4 460	5 276	5 589	8 624	8 765
Vystaňovaní zo SR	1 586	1 873	1 735	1 831	1 705
Migračné saldo	2 874	3 403	3 854	6 793	7 060
na 1 000 obyvateľov	0,53	0,63	0,71	1,26	1,31
Obrat zahraničného sťahovania	6 046	7 149	7 324	10 455	10 470

Zdroj: ŠÚ SR (2005 – 2009) a štatistiky Infostatu

2.1.3 Zmeny v skupine pristaňovaných do Slovenskej republiky

Charakteristickým trendom v období 2004 – 2008 bol rapídny pokles podielu občanov Slovenskej republiky v rámci pristaňovaných do krajiny. Občania SR, ktorí sa vracali domov a/alebo sa formálne hlásili na trvalý pobyt, jednoznačne prevažovali medzi pristaňovanými od vzniku samostatného Slovenska¹⁶ až do roku 2004 vrátane (viac než 55 % z celkového počtu – tabuľka 2). Odvtedy sa však ich podiel neustále znižoval až na 15,4 % v roku 2008 – v prospech občanov EÚ, ako uvidíme ďalej.

Každoročne publikované údaje Štatistického úradu SR o zahraničnom sťahovaní obsahujú aj dôvody migrácie do krajiny. Podľa nich boli hlavným explicitne udaným motívom na pristaňovanie do SR rodinné dôvody. Tu však relatívny počet pristaňovaných počas piatich rokov klesol z 33 na 13 %. Práca (t. j. „zmena pracoviska“ a „priblíženie k pracovisku“) bola rozhodujúcim kritériom stabilne pre 5 až 7 % pristaňovaných, bytové dôvody či štúdium pre oveľa nižšie percento (údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky). Môže sa tak zdať, že imigrácia za prácou nepatrí medzi fundamentálne príčiny zahraničného sťahovania. **Avšak 55 % (v roku 2004) a až 76 % (v roku 2008) všetkých pristaňovaných na Slovensko zahŕňala kategória „iné dôvody“¹⁷, kde možno predpokladať signi-**

¹⁶ Niektoré staršie údaje pozri napr. v dielach Divinský (2007b) alebo Vaňo et al. (2005).

¹⁷ Totiž pri vyplňaní hlásenia o sťahovaní bolo najjednoduchšie deklarovať práve tento dôvod (Vaňo et al., 2007).

ifikantné zastúpenie pracovných imigrantov (cf. Jurčová, 2008b).

Ďalším príznačným trendom v zahraničnom sťahovaní SR v období 2004 – 2008 bola jeho pomerne silná „maskulinizácia“. Podiel mužov medzi prisťahovanými sa v tomto čase zvýšil z 58 na viac než 68 % (tabuľka 2), čo potvrdzovalo o. i. rastúci význam pracovnej imigrácie v krajine. Aj vývoj vo vekovej štruktúre prisťahovaných podporoval toto zistenie: zastúpenie osôb v produktívnom veku v rokoch 2004 – 2008 markantne vzrástlo (o 13 %), kým zastúpenie osôb v predproduktívnom a najmä poproduktívnom veku zasa evidentne pokleslo (tabuľka 2). V rokoch 2007 a 2008 podiel osôb so základným/stredoškolským vzdelaním zasaďne zvýšili, resp. podiel osôb s VŠ vzdelaním citeľne znížili imigranti z Rumunska (a Bulharska).

Z geografického aspektu po dočasnom poklese podielu prisťahovaných do SR z Európy na začiatku 21. storočia (cf. Divinský, 2007b) bol pre obdobie 2004 – 2008, naopak, typický intenzívny rast ich relatívneho zastúpenia – a to zo 79 % (rok 2004) až na 93 % (rok 2008). Nepochybným „spúšťačom“ tohto procesu bol vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Ten sa simultánne prejavil v permanentnom znižovaní podielu osôb prihlasovaných na trvalý pobyt z iných kontinentov, napr. z Ázie (z 13 % na 3 %) či Ameriky (z takmer 6 % na 3 %) v skúmanom časovom intervale (ŠÚ SR, 2005 – 2009). Počty prisťahovaných z Afriky, Austrálie a Oceánie sú dlhodobo zanedbateľné. V dôsledku opísaného vývoja sa štruktúra prisťahovaných podľa kontinentov čoraz viac homogenizuje.

V rámci Európy Slovenská republika pritiahla najviac imigrantov z krajín Európskej únie (EÚ-25, neskôr EÚ-27). Zatiaľ čo v roku 2004 predstavoval ich podiel len niečo nad ½, každoročne sa výrazne zvyšoval, až kým v roku 2008 nedosiahol 86,6 % z celkového počtu. Tento prudký rast je ďalším charakteristickým trendom zahraničného sťahovania SR 2004 – 2008. Čo sa týka „starých“ členských štátov EÚ, absolútny počet prisťahovaných z nich v danom období podstatne stúpol – až 2,5-krát, ale ich percentuálny nárast bol pomalší – z 20,7 % na 26,5 %. (V rokoch 2002 a 2003 však ich podiel tvoril sotva 10 %; príčiny takejto expanzie budú podrobnejšie vysvetlené v kapitole 2.2.) Ide nielen o osoby pochádzajúce z Nemecka, Rakúska, Veľkej Británie, Talianska a Francúzska (tabuľka 3), ale prakticky zo všetkých krajín EÚ-15.

Mimoriadne dynamický vývoj medzi prisťahovanými v SR však od roku 2007 zaznamenali imigranti z Rumunska a Bulharska (ŠÚ SR, 2005 – 2009; Jurčová, 2008b). Inkorporácia oboch štátov do Európskej únie a jednoduchšie právne predpisy upravujúce vstup i pobyt ich občanov na Slovensku priniesli náhly niekoľkonásobný vzostup ich počtu v krajine (teda aj ich podielu – v roku 2007 až na 35 %, v roku 2008 na 28 % z celkového súčtu). Osoby sťahujúce sa z Rumunska

Tabuľka 2
Prisťahovaní do SR v období 2004 – 2008 podľa vybraných ukazovateľov (v %)

Parameter / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Občania SR	55,4	33,1	23,3	16,4	15,4
Cudzí štátni príslušníci	44,6	66,9	76,7	83,6	84,6
Muži	58,1	61,6	63,1	69,1	68,5
Ženy	41,9	38,4	36,9	30,9	31,5
V predproduktívnom veku	12,5	10,7	9,5	6,8	7,4
V produktívnom veku	76,4	78,7	81,6	90,2	89,6
V poproduktívnom veku	11,1	10,6	8,9	3,0	3,0
So základným vzdelaním*	11,6	11,7	10,8	16,1	17,3
So stredoškolským vzdelaním*	53,2	51,8	56,5	59,3	57,6
S vysokoškolským vzdelaním*	22,7	25,7	23,1	17,8	17,6

Poznámka: * = v populácii prisťahovaných vo veku 15 a viac rokov

Zdroj: výpočty autora na báze údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky

Tabuľka 3
Desať najdôležitejších krajín podľa počtu evidovaných prisťahovaných do SR v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet prisťahovaných	Krajina	Počet prisťahovaných	Krajina	Počet prisťahovaných	Krajina	Počet prisťahovaných	Krajina	Počet prisťahovaných
Česká rep.	987	Česká rep.	1 144	Česká rep.	1 164	Rumunsko	2 465	Rumunsko	2 133
Ukrajina	335	Nemecko	742	Nemecko	674	Česká rep.	1 178	Česká rep.	1 405
Nemecko	333	Rakúsko	325	Polsko	644	Nemecko	733	Maďarsko	924
Rumunsko	325	Polsko	311	Maďarsko	342	Maďarsko	570	Nemecko	902
Srbsko/ČH	276	Ukrajina	251	Rakúsko	317	Bulharsko	520	Polsko	394
Vietnam	260	Maďarsko	248	Ukrajina	306	Polsko	418	Bulharsko	352
Polsko	216	Juž. Kórea	201	V. Británia	203	Rakúsko	298	Rakúsko	340
Rakúsko	193	Srbsko/ČH	200	Taliano	173	Ukrajina	280	V. Británia	317
USA	149	USA	187	USA	162	Taliano	240	Taliano	202
Čína	123	Francúzsko	185	Vietnam	155	V. Británia	233	Francúzsko	173
Ostatné	1 263	Ostatné	1 482	Ostatné	1 449	Ostatné	1 689	Ostatné	1 623
Spolu	4 460	Spolu	5 276	Spolu	5 589	Spolu	8 624	Spolu	8 765

Zdroj: ŠÚ SR (2005 – 2009)

dokonca v posledných dvoch rokoch po prvýkrát od vzniku samostatnej SR početne prevýšili prisťahovaných z Českej republiky (tabuľka 3).

2.1.4 Zmeny v skupine vystahovaných zo Slovenskej republiky

Občania Slovenskej republiky tvorili úplne prirodzene drvivú väčšinu vystahovaných z krajiny a – na rozdiel od prisťahovaných osôb – ich podiel v období 2004 – 2008 klesol len minimálne (tabuľka 5). Rast podielu cudzích štátnych príslušníkov, ktorí sa odhlasovali z trvalého pobytu, bol spôsobený ich zvyšujúcim sa počtom a následným pohybom aj von zo SR. Medzi explicitne udanými dôvodmi emigrácie zo Slovenska takisto prevažovali rodinné dôvody, hoci v priebehu piatich rokov sa ich podiel zredukoval z 50 na 33 %. Naopak, podiel sťahujúcich sa z krajiny za prácou stúpol zo 7,5 na bezmála 13 %. **Aj u vystahovaných osôb – podobne ako u prisťahovaných – však najväčší počet/podiel obsahovala kategória „iné dôvody“: v roku 2004 presne 41 %, v roku 2008 až vyše 50 % zo všetkých vystahovaných zo SR (údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky). Domnievame sa, že rozhodujúcu časť z nich konštituovali emigranti za prácou (osoby hľadajúce prácu, resp. s už zabezpečeným zamestnaním v zahraničí).**

Vývoj v skupine vystahovaných z krajiny nebol v období 2004 – 2008 taký dynamický ako v skupine prisťahovaných. Významnejšia modifikácia sa v tomto čase odohrala iba v pohlavnej štruktúre vystahovaných – a to mierny nárast podielu mužov na úkor žien, ktoré však ďalej dominovali medzi migrujúcimi zo SR. Na základe údajov o vekovej a vzdelanostnej štruktúre vystahovaných nemožno hovoriť o zásadnejších trendoch, ale viac-menej len o stabilizácii stavu (tabuľka 5).

Veľké zmeny nenastali ani v zastúpení kontinentov preferovaných osobami sťahujúcimi sa zo Slovenskej republiky. Väčšina z nich (85 až 92 % počas skúmaného obdobia) si zvolila za svoj nový domícil Európu, 6 až 11 % Ameriku, necelé 3 % niektoré krajiny Ázie (tu bol rastový trend), o niečo menej v ostatných rokoch Austráliu (ŠÚ SR, 2005 – 2009). Zaujímavým, hoci očakávaným faktom je, že v prípade Slovenska je počet emigračných štátov dlhodobo približne dvakrát nižší než počet imigračných štátov.

V kontexte Európy absolútne i relatívne maximum vystahovaných zo SR smerovalo stále do Českej republiky – oscilujúc okolo hodnoty 40 % v celom období 2004 – 2008. Do „starých“ členských krajín Únie odchádzal postupne čoraz väčší počet osôb; v roku 2004 ich podiel dosiahol takmer 37 %, v roku 2008 už vyše 42 % všetkých vystahovaných. Najfrekvencovanejšími destináciami boli Nemecko, Rakúsko, Veľká Británia a Taliansko, v roku 2007 sa k nim pridalo Írsko (tabuľka 4). Migrujúci do Nemecka

a Rakúška predstavovali zhruba 60 – 70 % vystahovaných do regiónu EÚ-15. Vo všeobecnosti podiel vystahovaných do krajín EÚ-25, resp. EÚ-27 pozvoľna stúpala – v roku 2004 tvoril 81 %, v roku 2008 už 84 % (v roku 2007 dokonca skoro 89 %). Dôležitými cieľovými krajinami pre osoby rušiace svoj trvalý pobyt v SR boli aj Švajčiarsko a niektoré štáty strednej Európy, spomedzi neeurópskych destinácií predovšetkým USA, Kanada, príp. Austrália (tabuľka 4). V týchto krajinách však bol v rokoch 2004 – 2008 zjavný silne klesajúci trend počtu vystahovaných zo Slovenska (ŠÚ SR, 2005 – 2009).

V oblasti zahraničného sťahovania ale naďalej pretrvával jeden kardinálny problém. Boli to oproti reálnej situácii enormne podhodnotené oficiálne údaje o vystahovaných osobách (občanov SR i cudzincov). Jednoznačnou príčinou týchto diferencií bola (tak ako v mnohých iných štátoch) nedostatočná evidencia migrujúcich osôb pre ich nedisciplinovanosť pri odhlasovaní z trvalého pobytu v SR – len minimálna časť z nich si túto zákonom uloženú povinnosť plnila.¹⁸ Podľa našich odhadov, starších komparácií a dát o prisťahovaných osobách v zahraničných zdrojoch to bolo sotva 5 až 10 % z celkového počtu reálne vystahovaných z krajiny (Divinský, 2008c; Divinský – Popjaková, 2007; Divinský, 2005a; cf. UN, 2002). **Zo Slovenskej republiky sa tak vystahovalo – zmenilo svoj domicil počas nami sledovaného obdobia 2004 – 2008 aspoň 15 tisíc osôb ročne. V konečnom dôsledku oficiálne deklarované kladné migračné saldo malo iba virtuálny charakter, v skutočnosti bolo (je) stále vysoko záporné. Straty generované zahraničným sťahovaním SR sú tak citelné nielen početne, ale nesú so sebou aj závažnejšie demografické, ekonomické a sociálne následky do budúcnosti.** O to viac, že od roku 2004 sa stal pohyb osôb zo Slovenska v rámci Európskej únie oveľa jednoduchší.

¹⁸ Tento fakt vedie niektorých bádateľov k záveru, že údaje o vystahovaných sú skreslené do takej miery, že sú len málo vhodné na ďalšiu analýzu (Jurčová, 2008a; Vaňo et al., 2000).

Tabuľka 4

Desať najdôležitejších krajín podľa počtu evidovaných vystahovaných zo SR v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet vystahovaných	Krajina	Počet vystahovaných	Krajina	Počet vystahovaných	Krajina	Počet vystahovaných	Krajina	Počet vystahovaných
Česká rep.	662	Česká rep.	734	Česká rep.	706	Česká rep.	775	Česká rep.	638
Nemecko	229	Nemecko	303	Nemecko	235	Nemecko	342	Nemecko	218
Rakúsko	175	Rakúsko	200	Rakúsko	168	Rakúsko	173	Rakúsko	196
Švajčiarsko	85	USA	109	USA	95	V. Británia	100	V. Británia	119
Kanada	84	Švajčiarsko	107	Kanada	76	USA	55	USA	75
V. Británia	70	Kanada	90	Švajčiarsko	63	Kanada	54	Írsko	63
USA	63	V. Británia	74	V. Británia	60	Švajčiarsko	45	Švajčiarsko	53
Francúzsko	32	Austrália	49	Taliansko	59	Taliansko	42	Taliansko	47
Taliansko	31	Taliansko	44	Poľsko	32	Írsko	38	Kanada	38
Maďarsko	27	Maďarsko	28	Austrália	30	Rumunsko	27	Rumunsko	25
Ostatné	128	Ostatné	135	Ostatné	211	Ostatné	180	Ostatné	233
Spolu	1 586	Spolu	1 873	Spolu	1 735	Spolu	1 831	Spolu	1 705

Zdroj: ŠÚ SR (2005 – 2009)

Tabuľka 5
Vystahovaní zo SR v období 2004 – 2008 podľa vybraných ukazovateľov (v %)

Parameter / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Občania SR	96,0	91,0	89,9	86,0	90,7
Cudzí štátni príslušníci	4,0	9,0	10,1	14,0	9,3
Muži	35,8	37,2	40,6	43,1	40,4
Ženy	64,2	62,8	59,4	56,9	59,6
V predproduktívnom veku	15,1	12,9	13,8	13,3	14,1
V produktívnom veku	82,3	83,9	84,4	83,9	83,7
V poproduktívnom veku	2,6	3,2	1,8	2,8	2,2
So základným vzdelaním*	7,8	10,6	7,6	7,2	5,8
So stredoškolským vzdelaním*	61,0	61,2	60,9	64,3	61,6
S vysokoškolským vzdelaním*	16,1	15,3	17,6	15,2	18,5

Poznámka: * = v populácii vystahovaných vo veku 15 a viac rokov

Zdroj: výpočty autora na báze údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky

2.2 Legálna migrácia (cudzinci s povolením na pobyt)

2.2.1 Definičný, právny a inštitucionálny kontext

Legálnou migráciou možno ex definitione rozumieť formy migračných pohybov realizovaných legálnym spôsobom. Inými slovami, taký vstup a pobyt osoby na území krajiny (v ktorej je táto cudzím štátnym príslušníkom), ktorý spĺňa medzinárodné dohody a zákonné predpisy tejto krajiny (cf. EP, 2008; Jurčová, 2005; IOM, 2004a; ÚHCP, 2002). To znamená, že de facto všetky druhy migrácie (za prácou, na účel štúdia, kvôli zjednoteniu rodiny a pod.) sú legálne – pochopiteľne s výnimkou nelegálnej migrácie.

V tejto kapitole sa však budeme z konvenčných dôvodov, ako aj pre ľahšiu analýzu trendov v skúmanom období a lepšiu orientáciu čitateľa zaoberať problematikou legálnej imigrácie v užšom zmysle slova – kategóriou cudzincov s povoleným pobytom v Slovenskej republike.¹⁹ Cudzinec je v právnom systéme krajiny exaktne definovaný ako „každý, kto nie je štátnym občanom SR“ (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov). Cudzí štátni príslušníci zdržiavajúci sa na teritóriu SR sú podriadení určitým podmienkam pobytu, upravujúcim o. i. ich práva i povinnosti v krajine – tzv. cudzineckému (pobytovému) režimu. Tento režim musí rešpektovať všeobecne platné zásady medzinárodného práva a záväzky štátu (Balgá, 2002).

Povolenia na pobyt udeľuje cudzím štátnym občanom Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, konkrétne Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR (ÚHCP). Jeho organizačné zložky ďalej kontrolujú oprávnenosť pobytu cudzincov v krajine a pravosť ich povolení/iných dokladov, uskutočňujú vyhostovanie osôb, ktoré nejakým spôsobom porušili pobytový režim, vedú centrálnu evidenciu cudzincov v SR, tvoria štatistické prehľady o nich (stavy aj toky) atď.²⁰

2.2.2 Vývoj celkového počtu cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku v rokoch 2004 – 2008

Je potrebné zdôrazniť, že práve relevantné obdobie predstavovalo radikálny prelom vo vývojovej trajektórii tohto ukazovateľa, a to kvantitatívne i kvalitatívne. Hneď na začiatku obdobia (v roku 2004) došlo k výraznému zníženiu stavu evidovaných cudzincov s povolením na pobyt na Slovensku oproti roku 2003 –

¹⁹ Iné komponenty legálnej migrácie rozoberieme samostatne v ďalších kapitolách.

²⁰ <http://www.minv.sk/?uhcp> (stiahnuté v júni 2009).

z 29 219 na 22 108 jedincov, t. j. až o $\frac{1}{4}$ (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Ako sme však uviedli už v skorších prácach, tento extraordinárny pokles bol následkom administratívnej korekcie, nie náhleho odchodu časti cudzincov zo SR. Na jeseň roku 2004 bol totiž register cudzincov „očistený“ a dovtedy duplicitné prípady boli z neho odstránené (interné informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR; Divinský, 2005a; Divinský, 2005c). 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.

Ako dokazujú údaje prezentované v tabuľke 6, vstup Slovenskej republiky do Európskej únie znamenal vo sfére legálnej imigrácie do krajiny nepochybne prudký rozvojový impulz. Od konca roka 2004 stúpol počet cudzincov žijúcich v SR na bezmála 53 tisíc ku koncu roka 2008 (t. j. 2,4-násobne), čo reflektuje príťažlivosť krajiny v danom období pre cudzích štátnych príslušníkov. Zvyšovali sa aj ich medziročné prírastky: v rokoch 2007 a 2008 dosahovali takmer 30 %, čo sú enormné čísla aj z medzinárodného hľadiska.²¹

Vysokú dynamiku legálnej imigrácie do SR zreteľne vidieť aj na počtoch novo udelených povolení na pobyt pre cudzincov v krajine v priebehu rokov 2004 – 2008. Táto dynamika nemá lineárny ráz – najintenzívnejší relatívny (percentuálny, medziročný) prítok imigrantov bol zaznamenaný v rokoch 2004, 2006 a 2007, ale najväčší absolútny počet nových povolení na pobyt bol udelený v roku 2008 (tabuľka 6). Tento počet bol v uvedenom roku viac ako dvojnásobný oproti roku 2004 (a zároveň 3,6-krát väčší než v roku 2003).

Vďaka demonštrovaným trendom zastúpenie cudzincov s povoleným pobytom (akéhokoľvek druhu) v celkovej populácii Slovenskej republiky v období 2004 – 2008 logicky vzrástlo – z 0,4 % v roku 2004 až na 1 % ku koncu roka 2008 (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Na 1 000 obyvateľov krajiny tak pripadali 10 cudzinci. Hoci takéto číslo bolo pred pár rokmi v krajine sotva predstaviteľné, v medzinárodnom porovnaní je to stále veľmi nízka hodnota. Slovensko je dlhodobou charakteristické (takmer) najmenším podielom cudzincov s povolením na pobyt v celej Európskej únii. V roku 2004 mala SR suverénne ich najslabšie zastúpenie medzi krajinami EÚ-25 (Eurostat, 2006a; Salt, 2006), ale ani v roku 2007 nebola v príliš rozdielnej situácii – v rámci EÚ-27 sa nižšími podielmi cudzincov vyznačovali iba Bulharsko, Rumunsko a Poľsko (on-line údaje Eurostatu; cf. Jurčová, 2008b).

²¹ Podľa aktuálnych dát Štatistického úradu Európskeho spoločenstva manifestovalo rýchlejší rast populácie cudzincov v krajine v rokoch 2004 – 2007 spomedzi všetkých členských štátov EÚ jedine Írsko (on-line údaje Eurostatu).

Z demografického aj ekonomického aspektu – vzhľadom na očakávaný pokles autochtónnej populácie i starnutie domácej pracovnej sily v horizonte niekoľkých desaťročí – sme tento fakt hodnotili negatívne už dávnejšie (Divinský, 2007c; cf. Divinský, 2007e).

Tabuľka 6

Dynamika rastu počtu cudzincov s povoleným pobytom v SR v období 2004 – 2008

Ukazovateľ / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Počet cudzincov koncom roka	22 108	25 635	32 153	41 214	52 706
Medziročný prírastok (v %)	-24,3	15,9	25,4	28,2	27,9
Podiel na celkovej populácii v krajine (v %)	0,41	0,48	0,60	0,76	0,97
Udelené povolenia počas roka	8 081	7 595	11 312	15 159	16 553
Medziročný prírastok (v %)	76,7	-6,0	48,9	34,0	9,2

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a výpočty autora

2.2.3 Niektoré štrukturálne zmeny v skupine cudzincov s povolením na pobyt v SR

Štruktúra legálnych migrantov na Slovensku podľa druhu povoleného pobytu sa v období 2004 – 2008 modifikovala miernejšie než v predchádzajúcich rokoch (pozri napr. Divinský, 2005a; Divinský, 2007b). V roku 2002 bol prijatý nový, došiaľ platný zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov (v znení neskorších zmien a doplnkov), na základe ktorého kategória predtým existujúceho dlhodobého pobytu postupne zanikla, resp. bola nahradená inštitútom prechodného pobytu a osoby s dlhodobým pobytom tak získali zväčša povolenie na prechodný pobyt.

Nový zákon zaviedol kategóriu registrovaného pobytu určenú pre štátnych príslušníkov členských krajín Európskej únie ešte pred vstupom Slovenskej republiky do nej. Po inkorporácii Slovenska do EÚ však majú jej občania už právo na trvalý pobyt na teritóriu SR. Z tohto dôvodu sa po 1. máji 2004 registrované po-

byty oficiálne viac neudelovali a de facto sa štatisticky vykazovali poslednýkrát v roku 2005 (tabuľka 7).

Typickým trendom pre obdobie 2004 – 2008 bol nárast podielu osôb s povolením na trvalý pobyt v SR. Tieto osoby tvorili v rokoch 2001 – 2003 približne len 58 % z celkového počtu cudzincov v krajine, v nami študovanom období sa však ich podiel signifikantne zvýšil až na hodnoty okolo 81 % (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Príčinou tohto náhleho rastu od roku 2004 bola akcelerácia imigrácie občanov členských štátov Únie po začlenení Slovenska do nej. Výnimku v danom trende predstavoval rok 2008, keď podiel cudzincov s trvalým pobytom v SR poklesol v dôsledku zvýšeného udeľovania povolení na prechodný pobyt osobám pochádzajúcim z juhovýchodnej Európy a Vietnamu. Inak relatívny počet cudzincov s prechodným pobytom v SR v období 2004 – 2008 dosahoval sotva 1/2 oproti rokom 2000 – 2003 (vtedy kolísal na úrovni 36 až 41 %). Tu sa odrážalo o. i. implicitné preferovanie imigrácie z krajín EÚ.

Pokiaľ ide o podiel osôb s udeleným tolerovaným pobytom na Slovensku v rokoch 2004 – 2008, ten bol viac-menej stabilizovaný (tabuľka 7). Náš dávnejší predpoklad, že bude rásť (Divinský, 2007b), sa tak nepotvrdil.

Údaje o pohlavnej a vekovej štruktúre legálnych migrantov v Slovenskej republike sa kompetentnou inštitúciou sledujú, resp. poskytujú koncovým užívateľom v krajine len krátko. K dispozícii sú iba dáta od roku 2003, takže ich nemožno porovnávať so situáciou v predošlom období. Pre naše potreby však tento fakt nepredstavuje prekážku.

Ako vidieť z tabuľky 8, podiel mužov medzi cudzincami s povoleným pobytom v SR sa od roku 2004 kontinuálne zvyšoval. Do roku 2008 stúpol takmer o 10 percentuálnych bodov (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR) na úkor podielu žien až do takej miery, že koncom tohto roku muži prevažovali nad ženami v pomere 1,85 : 1. Tu sa jednoznačne prejavovala úzka korelácia s rozmachom pracovnej imigrácie do SR (kde sa uplatňujú viac muži, ako uvádza kapitola 2.3).

Zmeny vo vekovej štruktúre cudzincov s povolením na pobyt v Slovenskej republike boli v skúmanom období 2004 – 2008 štatisticky menej významné. Týka sa to hlavne kategórie detí. U osôb v produktívnom veku bol zaznamenaný mierny relatívny nárast, kým u seniorov zasa pokles (tabuľka 8). Za zmenami vo vekovom zložení cudzincov stojí identický dôvod ako pri pohlavnej štruktúre – zintenzívnenie migrácie za prácou do SR.

Tabuľka 7

Diferenciácia cudzincov podľa druhu povoleného pobytu v SR v období 2004 – 2008

Druh pobytu	2004		2005		2006		2007		2008	
	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %
Trvalý	17 003	76,9	20 925	81,6	26 028	81,0	33 258	80,7	40 594	77,0
Prechodný	4 517	20,4	4 282	16,7	5 894	18,3	7 646	18,5	11 832	22,5
Registrovaný	477	2,2	191	0,8	–	–	–	–	–	–
Tolerovaný	111	0,5	237	0,9	231	0,7	310	0,8	280	0,5
Spolu	22 108	100,0	25 635	100,0	32 153	100,0	41 214	100,0	52 706	100,0

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a výpočty autora

Žiaľ, ďalšie sociodemografické charakteristiky cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku príslušnou inštitúciou zisťované neboli, čo sťažuje uskutočňovanie komplexnejších hodnotení vývoja v tejto najpočetnejšej a najdôležitejšej skupine migrantov v krajine. Absentovali najmä údaje o ich rodinnom stave, materinskom jazyku, vzdelaní, náboženstve, profesijnej orientácii a i.

Tabuľka 8

Pohlavná a veková štruktúra cudzincov s povoleným pobytom v SR v období 2004 – 2008 (v %)

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Muži	55,8	58,1	60,0	63,1	65,0
Ženy	44,2	41,9	40,0	36,9	35,0
0 – 14 roční	6,1	5,8	6,0	5,7	5,6
15 – 64 roční	86,4	87,0	87,7	89,0	89,6
65+ roční	7,5	7,2	6,3	5,3	4,8

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

2.2.4 Zmeny v rozmiestnení legálnych migrantov žijúcich na území krajiny

V období 2004 – 2008 sme boli svedkami aj čiastočnej transformácie priestorového rozloženia cudzincov s povolením na pobyt na Slovensku. Počas uvedeného päťročia pokračovala kumulácia imigrantov predovšetkým do Bratislavy a jej bezprostredného okolia. Z celoeurópskeho hľadiska sa Bratislavský kraj už v prvej polovici dekády vyznačoval po regióne vnútorného Londýna druhou najväčšou relatívnou koncentráciou cudzincov²² v rámci vybraných krajín (Salt, 2005). Tento trend sa po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie vysoko pravdepodobne zrýchlil. V priebehu piatich rokov totiž počet cudzincov s povoleným pobytom v Bratislavskom kraji stúpol z 5 627 osôb v roku 2004 na 15 890 osôb v roku 2008, t. j. 2,8-násobne (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). **Ako dokumentuje tabuľka 9, podiel cudzincov v tomto kraji tak v období 2004 – 2008 vzrástol z 25,5 na vyše 30 % zo súhrnného počtu cudzincov na Slovensku, resp. až na 2,6 % z celkovej populácie kraja – zďaleka najviac v porovnaní s ostatnými kraji SR. To dokazuje, že čoraz väčší počet legálnych migrantov na Slovensku uprednostňoval na svoj pobyt práve Bratislavský kraj ako región s najbohatšou ponukou pracovných**

22 T. j. pomerom medzi podielom cudzincov na populácii daného regiónu a podielom cudzincov na celkovej populácii štátu.

miest, podnikateľských možností a školských zariadení v krajine, s najmodernejšou obchodnou, dopravnou a inou infraštruktúrou, ako aj so široko rozvinutým trhom s bytmi.

Do určitej miery prekvapujúcim vývojom prešli v období 2004 – 2008 niektoré ďalšie kraje Slovenskej republiky. Interesantný bol obzvlášť geografický presun druhej najväčšej koncentrácie cudzích štátnych príslušníkov v SR z Košického kraja, ktorý túto pozíciu zaujímal bezkonkurenčne dlhé obdobie až do roku 2007 vrátane. V roku 2008 ho však predstihol Trnavský aj Nitriansky kraj (tabuľka 9). Najmä v Trnavskom kraji bolo väčšie sústreďovanie cudzincov v posledných dvoch-troch rokoch dôsledkom rozsiahlych investícií zahraničných spoločností do automobilového a strojárského priemyslu. Podiel imigrantov v Trenčianskom kraji takisto dynamicky stúpal (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Na druhej strane pre Žilinský kraj bol síce spočiatku charakteristický vyšší podiel cudzincov žijúcich v ňom v rámci všetkých cudzincov pobývajúcich na Slovensku (v rokoch 2005 – 2006 dosiahol až 10,5 %) ako reakcia na príchod veľkého automobilového producenta tiež zo zahraničia, ale neskôr sa tento trend zvrátil. Prešovský i Banskobystrický kraj boli príkladom pomerne markantného poklesu hodnôt analyzovaného ukazovateľa. Podiel migrantov na celkovej populácii kraja však v predmetnom období podstatne vzrástol vo všetkých ôsmich krajoch SR (tabuľka 9).

Tabuľka 9

Rozmiestnenie cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku v rokoch 2004 a 2008 podľa krajov

Kraj / Rok	BA	TT	NR	TN	BB	ZA	KE	PV
Podiel cudzincov v danom kraji zo všetkých cudzincov v SR (v %)								
2004	25,5	9,1	11,4	6,9	8,8	9,2	17,6	11,5
2008	30,1	12,9	11,9	9,1	6,9	8,9	11,8	8,3
Podiel cudzincov v danom kraji zo všetkých jeho obyvateľov (v %)								
2004	0,94	0,36	0,36	0,25	0,30	0,29	0,51	0,32
2008	2,58	1,21	0,89	0,80	0,56	0,67	0,80	0,55

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky

2.2.5 Krajiny pôvodu legálnych migrantov v Slovenskej republike

V roku 2008 bola štruktúra štátov či ich zoskupení, z ktorých pochádzali cudzinci s povoleným pobytom v SR, v mnohých aspektoch odlišná oproti štruktúre zdrojových krajín cudzincov v roku 2004, resp. ešte predtým. Vstup Slovenska do Európskej únie očividne spôsobil viaceré závažnejšie zmeny a pohyby v zložení legálnych migrantov podľa krajiny pôvodu.

Za jeden z kľúčových trendov možno označiť pokles podielu cudzincov z tretích krajín²³ na súhrnnom počte cudzincov s povolením na pobyt v SR. Zatiaľ čo tieto osoby tvorili v roku 2004 vyše ½ zo všetkých legálnych migrantov, v roku 2008 už len 38 %. Zároveň v období 2004 – 2008 inverzne vzrástol podiel cudzincov z EÚ-25, resp. EÚ-27 zo 49 % na 62 % (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). V absolútnych číslach stúpol počet občanov Európskej únie na Slovensku z 10 803 koncom roka 2004 na 32 743 ku koncu roka 2008 – t. j. trojnásobne, čo možno považovať za pozoruhodný rastový trend v takom krátkom období. Táto vývojová trajektória je však logickým následkom radikálneho zjednodušenia podmienok na vstup a pobyt občanov EÚ v SR, ako aj úplného otvorenia pracovného trhu krajiny pre nich. Je potrebné však tiež priznať, že nezanedbateľný vplyv na zvyšujúci sa podiel imigrantov z Únie malo v prípade Slovenska jej rozšírenie o Rumunsko a Bulharsko, keďže oba štáty sa na ňom v roku 2008 podieľali zhruba 1/5.

Pokiaľ ide o cudzincov zo „starých“ členských štátov EÚ, ich počet v roku 2004 predstavoval len 3 130²⁴, kým v roku 2008 to bolo už 11 122 osôb. V absolútnom vyjadrení vzrástol až 3,5-krát, v relatívnych hodnotách zo 14,2 % na 21,1 % (ibidem). Legálni migranti z týchto krajín sa tak stali jednou z najdynamickejšie sa rozvíjajúcich skupín cudzích štátnych príslušníkov na teritóriu Slovenska v skúmanom období. Tieto osoby prišli do SR predovšetkým z pracovných dôvodov – uplatňovali sa v krajine najmä ako vysoko kvalifikovaní zamestnanci v terciárnom a kvartérnom sektore ekonomiky alebo top manažéri významných nadnárodných priemyselných spoločností (cf. Divinský, 2007d; Luther, 2007). Rodinné či iné dôvody na pobyt na Slovensku boli v tejto skupine málo frekventované – ich práca má totiž zväčša dočasný ráz a po jej ukončení sa vracajú domov. **Medzi cudzincami zo „starých“ členských krajín EÚ dominovali v SR v rokoch 2004 – 2008 (ale aj predtým) Nemci (tabuľka 10). Ich stav sa v danom období výrazne zvýšil (3,9-krát). Z tejto kategórie však v rokoch 2004 – 2008 najrýchlejšie expandovali imigranti z Francúzska (a to štvornásobne – z 332**

23 V tomto kontexte chápaných ako nečlenské krajiny EÚ.

24 Pre zaujímavosť v roku 2003 ešte menej – iba 2 853 osôb, t. j. 9,8 % zo súhrnu legálnych migrantov žijúcich v tom čase v SR (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Tabuľka 10

Desať najdôležitejších krajín pôvodu cudzincov s povoleným pobytom v SR v období 2004 – 2008 (koncoročné stavy)

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet cudzincov	Krajina	Počet cudzincov	Krajina	Počet cudzincov	Krajina	Počet cudzincov	Krajina	Počet cudzincov
Ukrajina	4 007	Česká rep.	4 363	Česká rep.	5 113	Česká rep.	5 958	Česká rep.	6 943
Česká rep.	3 583	Ukrajina	3 719	Ukrajina	3 927	Poľsko	4 011	Rumunsko	4 984
Poľsko	2 468	Poľsko	2 858	Poľsko	3 646	Ukrajina	3 833	Ukrajina	4 726
Maďarsko	1 519	Maďarsko	1 766	Nemecko	2 289	Rumunsko	3 013	Poľsko	4 380
Rusko	1 213	Nemecko	1 650	Maďarsko	2 106	Nemecko	2 883	Nemecko	3 819
Nemecko	988	Rusko	1 246	Rusko	1 311	Maďarsko	2 713	Maďarsko	3 624
Vietnam	832	Rakúsko	892	Rakúsko	1 202	Srbsko/ČH	1 795	Srbsko/ČH	2 886
USA	643	Vietnam	847	Srbsko/ČH	1 073	Rakúsko	1 473	Vietnam	2 534
Bulharsko	633	USA	635	Vietnam	1 063	Vietnam	1 452	Rakúsko	1 712
Rakúsko	576	Francúzsko	634	Čína	898	Rusko	1 366	Rusko	1 485
Ostatné	5 646	Ostatné	7 025	Ostatné	9 525	Ostatné	12 717	Ostatné	15 613
Spolu	22 108	Spolu	25 635	Spolu	32 153	Spolu	41 214	Spolu	52 706

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

Tabuľka 11
Tridsať najdôležitejších krajín pôvodu cudzincov s povoleným pobytom na Slovensku koncom roka 2008

Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet
1. Česká republika	6 943	11. Južná Kórea	1 485	21. Chorvátsko	340
2. Rumunsko	4 984	12. Čína	1 478	22. Nórsko	295
3. Ukrajina	4 726	13. Bulharsko	1 353	23. Belgicko	253
4. Poľsko	4 380	14. Francúzsko	1 333	24. Turecko	239
5. Nemecko	3 819	15. Veľká Británia	1 171	25. Dánsko	215
6. Maďarsko	3 624	16. Taliansko	1 143	26. Grécko	214
7. Srbsko/Čierna Hora	2 886	17. USA	825	27. Japonsko	203
8. Vietnam	2 534	18. Holandsko	394	28. Švédsko	194
9. Rakúsko	1 712	19. Macedónsko	360	29. Švajčiarsko	182
10. Rusko	1 485	20. Španielsko	341	30. Izrael	163
Ostatné krajiny	3 432	Celkový počet cudzincov s povoleným pobytom v SR			52 706

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

na 1 333 osôb) v súvislosti s vybudovaním pobočky francúzskeho automobilového koncernu PSA v SR. Okrem uvedených štátov konštitovali v krajine početnejšie komunity aj občania Veľkej Británie, Talianska, Holandska, Španielska alebo Belgicka (tabuľka 11).

Štátni príslušníci susedných krajín (Českej republiky, Poľska, Ukrajiny, Maďarska a Rakúska) vždy reprezentovali osobitnú kategóriu legálnych migrantov, ktorých k Slovensku viazali hlbšie pracovné, rodinné a iné väzby. V roku 2004 dokonca tvorili kvantitatívne najdôležitejšiu skupinu cudzincov: ich podiel na celkovom počte cudzincov v SR vtedy dosahoval až 55 % (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Do roku 2008 síce ich počet vzrástol 1,7-krát, avšak ich podiel na populácii imigrantov, naopak, citelne poklesol na 41 %. **Najväčšou cudzineckou komunitou v Slovenskej republike boli po celý čas (s výnimkou roku 2004) občania Českej republiky, vykazovali však pozvoľný relatívny úbytok – 16 % v roku 2004 oproti 13 % v roku 2008.** Česi boli obvykle zamestnaní alebo podnikali v rôznych odvetviach národného hospodárstva, ale pre nemalú časť z nich bolo primárnou príčinou pobytu v SR aj uzavretie manželstva/zjednotenie rodiny, príp. štúdium (Divinský, 2007c). Podobné dôvody viedli k príchodu na Slovensko tiež Poliakov, Maďarov a Ukrajincov. Pozícia Ukrajiny v rámci najrelevantnejších krajín pôvodu cudzincov s povoleným pobytom v SR však postupne slabla (tabuľka 10) a percentuálne zastúpenie Ukrajincov sa do roku 2008 zredukovalo sotva na polovicu.

Niektoré juho- a východoeurópske krajiny (Rusko, Rumunsko, Bulharsko, Srbsko, Chorvátsko) predstavovali pre Slovensko z hľadiska legálnej migrácie špecifickú podskupinu. Pristáhovalci z týchto štátov sformovali svoje komunity na území SR už dávnejšie. Novoprichádzajúci rozširovali v období 2004 – 2008 ich rady, pričom vykonávali rozličné ekonomické aktivity, študovali či zakladali si rodiny. Veľká časť z nich, najmä z Rumunska a Srbska, boli tzv. Slováci žijúci v zahraničí²⁵ spomedzi tamojších slovenských menšín a mohli tak eventuálne využívať výhody tohto štatútu (len registrácia prechodného pobytu v SR, voľný prístup na jej pracovný trh, možnosť získania vládneho štipendia na štúdium, jednoduchšie udelenie slovenského štátneho občianstva). Napriek tomu cudzinci pochádzajúci z danej skupiny krajín do roku 2006 viac-menej absolútne i relatívne stagnovali, **principiálny obrat priniesol až vstup Rumunska a Bulharska do EÚ. Rumunsko sa tak skoro okamžite stalo pre Slovensko druhou imigračne najvýznamnejšou krajinou (tabuľka 10) a podiel osôb z uvedených piatich štátov na celkovom počte cudzincov v SR vzrástol v období 2004 – 2008 z 10 na 21 % (v absolútnych hodnotách až 5-krát – štatistiky Úradu hraničnej**

²⁵ Podľa zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí definovaní ako osoby, ktoré nie sú štátnymi občanmi Slovenskej republiky, ale uchovávajú si národné povedomie a ony alebo ich predkovia v priamom rade majú slovenskú národnosť.

a cudzineckej polície MV SR).

Na záver **je potrebné spomenúť ešte jednu veľmi dynamicky sa rozvíjajúcu kategóriu legálnych migrantov v Slovenskej republike v rokoch 2004 – 2008. Ide o občanov Vietnamu, Číny a Južnej Kórey, ktorých intenzívny prílev do SR v tomto období tvoril nový trend. V priebehu piatich rokov sa počet osôb z týchto krajín zvýšil 4-krát, ich podiel na populácii cudzincov v SR stúpol zo 6,2 na 10,4 % (ibidem).** Čo sa týka Vietnamu a Číny, ich občania usadení na Slovensku sa zaoberali hlavne typickými drobnými podnikateľskými aktivitami, ale tiež si zakladali rodiny. Imigranti z Južnej Kórey sa však zdržiavali v krajine takmer výlučne kvôli práci v automobilovom a elektronickom priemysle. Ešte pomerne nedávno boli občania tohto štátu na Slovensku prakticky neznámi, k totálnej zmene situácie prispel okrem iných faktorov aj ich mimoriadny kvantitatívny nárast – zo 159 osôb v roku 2004 (resp. sotva 36 osôb v roku 2003) až na 1 485 osôb v roku 2008. Ázijské komunity v SR boli dosť separované a ich mimopracovné kontakty s majoritnou spoločnosťou značne obmedzené (cf. Divinský, 2007b; Divinský, 2005a).

Početné stavy najväčších komunít legálnych imigrantov v Slovenskej republike v roku 2008 predstavuje tabuľka 11.

2.3 Imigrácia za prácou

2.3.1 Definično-inštitucionálny kontext

Pracovná migrácia sa stala v období 2004 – 2008 jedným z najdynamickejších sa vyvíjajúcich komponentov v rámci zahraničnej migrácie Slovenskej republiky. Vstup krajiny do Európskej únie radikálne ovplyvnil rozsah, štruktúru a atribúty pracovnej sily smerujúcej do krajiny a z nej a spôsobil aj iné (napr. právne, inštitucionálne, ekonomické, sociálne, evidenčno-informačné) zmeny. Preto sa mala skúmaniu rôznych aspektov migrácie za prácou do SR aj zo SR v uvedených rokoch venovať adekvátne, komplexná a systematická pozornosť zo strany odborníkov na migráciu z akademickej sféry i relevantných inštitúcií, čo však nebolo vždy pravidlom.

Pri používaní pojmu „migrácia za prácou“ (pracovná migrácia, ekonomická migrácia) a „migrant za prácou“ (pracovný migrant) sme v tejto kapitole vychádzali z univerzálne platnej definície medzinárodných organizácií (Medzinárodná organizácia práce, Organizácia Spojených národov, Medzinárodná organizácia pre migráciu a i.). Migrantom za prácou sa vo všeobecnosti chápe osoba, ktorá

sa zaoberá alebo chce zaoberať platenou aktivitou v štáte, ktorého nie je občanom.²⁶ Presnejšie a podrobnejšie vymedzenia termínov pracovný migrant, ekonomický migrant, migrujúci pracovník, sezónny pracovník, cezhraničný pracovník atď. možno nájsť v reprezentatívnej literatúre na túto tému (UN, 1998; ILO, 2004; IOM, 2004a; OSCE, IOM et ILO, 2006).

V praxi sa v Slovenskej republike imigrantom za prácou rozumie osoba, ktorá sa prisťahovala do krajiny predovšetkým z pracovných dôvodov (zamestnanie i podnikanie); analogicky za emigranta za prácou možno považovať osobu, ktorá sa prechodne či natrvalo vystaňovala zo SR kvôli práci v zahraničí. Údaje o pracovných migrantoch primárne poskytuje Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny zriadené v januári 2004 zákonom č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a služieb zamestnanosti²⁷, ale aj Štatistický úrad SR, Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR a Daňové riaditeľstvo SR.

2.3.2 Právny rámec prístupu cudzincov na pracovný trh krajiny

Rok 2004 predstavoval z viacerých hľadísk historický medzník na tomto poli. Slovensko začalo na svojom teritóriu po vstupe do Európskej únie uplatňovať pre všetkých jej občanov, resp. občanov Európskeho hospodárskeho priestoru (ďalej EHP) princíp voľného pohybu za prácou. Neprijalo nijaké recipročné reštriktívne opatrenia v prístupe na svoj trh práce ani pre občanov tých krajín, ktoré voči nemu tzv. prechodné obdobie – obmedzujúce pohyb pracovných síl zo SR – naopak zaviedli. Od 1. mája 2005 sa slobodný pohyb za prácou v Slovenskej republike rozšíril takisto na občanov Švajčiarska a ich rodinných príslušníkov.

Začiatkom roka 2004 bol tiež schválený (a neskôr viackrát novelizovaný) zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorý v období 2004 – 2008 upravoval aj otázku zamestnávania cudzincov. Podľa tohto zákona mali občania členských štátov EHP/Švajčiarska, ako aj ich rodinní príslušníci v zamestnanecko-právnych vzťahoch identickú pozíciu ako občania SR, a teda nepotrebovali na prácu žiadne povolenie. Táto výhoda sa týkala všetkých skupín zamestnancov z uvedených krajín – stálych pracovníkov, osôb vyslaných na výkon zamestnania, sezónnych pracovníkov, pracovníkov z prihraničných regiónov a i.

Pracovné povolenie sa v Slovenskej republike nevyžadovalo ani od niektorých imigrantov, ktorí nepochádzali z krajín EHP. Išlo najmä o cudzincov s povolením

26 Pozri Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (ktorý prijalo Valné zhromaždenie OSN rezolúciou č. 45/158 z 18. decembra 1990 a ktorý vstúpil do platnosti 1. júla 2003).

27 <http://www.upsvar.sk/rsi/rsi.nsf/0/8BE0B48750DDBA68C12571170031391A?OpenDocument> (stiahnuté v júli 2009).

na trvalý pobyt v SR, cudzincov s povolením na prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny, štúdia alebo iný účel za špecifických podmienok, ďalej o zahraničných Slovákov, azylantov, žiadateľov o azyl po jednom roku pobytu v krajine, o osoby, ktorým sa poskytlo dočasné útočisko, osoby zamestnané na základe medzinárodnej zmluvy, príslušníkov cudzích ozbrojených síl alebo ich civilných zložiek, akreditovaných zahraničných novinárov či o niekoľko ďalších, v zákone jasne definovaných kategórií imigrantov.

Všetci ostatní záujemcovia o prácu zo zahraničia, ktorí zamýšľali v období 2004 – 2008 v Slovenskej republike pracovať, museli získať od kompetentných orgánov povolenie na zamestnanie. Toto sa v podstate automaticky udeľovalo zahraničným stážistom, pedagogickým, vedeckým alebo výskumným pracovníkom, osobám, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana, osobám s určitým druhom tolerovaného pobytu, cudzincom – duchovným, resp. ekonomicky aktívnym osobám v rámci výmen medzi školami/programov pre mládež.

Ďalšie kategórie imigrantov však na udelenie pracovného povolenia v SR nemali právny nárok, ale miestne príslušné úrady práce o ňom rozhodovali podľa aktuálnej situácie na trhu práce. Po udelení platného povolenia na zamestnanie mal pracovný imigrant v zásade rovnaký právny status ako občan SR. Pracovné povolenie sa vydávalo najprv maximálne na obdobie jedného roka, od roku 2008 už na obdobie do dvoch rokov (pri sezónnych prácach najviac na 6 mesiacov), mohlo však byť predĺžené – dokonca aj opakovane – ak to momentálne pomery na trhu práce dovoľovali.

Na povolenie na zamestnanie v Slovenskej republike nemali právo, a teda nemohli legálne pracovať žiadatelia o azyl nespĺňajúci už spomenutú podmienku aspoň ročného pobytu v krajine (t. j. drvivá väčšina), zadržaní nelegálni migranti a v priebehu rokov 2004 – 2008 klesajúci počet kategórií osôb s prechodným či tolerovaným pobytom (pre detailnejšie informácie o právach jednotlivých kategórií imigrantov pozri zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších zmien a doplnkov, resp. diela autorov Divinský – Šnírerová, 2008; Jurčová, 2008b; Divinský, 2008b; Vaňo et al., 2007).

V oblasti podnikania imigrantov nebola situácia na Slovensku tak právne komplikovaná ako na úseku ich zamestnávania. Podnikať na území krajiny mohla po splnení zákonom²⁸ stanovených požiadaviek a po zapísaní do živnostenského alebo obchodného registra väčšina cudzincov, a to v takom istom rozsahu ako občania SR. Fyzické osoby z krajín EÚ a OECD mali určité administratívne výhody

28 Napr. zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, zákon č. 455/1991 Zb. Živnostenský zákon, zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a i.

v porovnaní s ostatnými podnikateľmi (Divinský, 2007c).

2.3.3 Kvantitatívny vývoj imigrácie za prácou do SR v rokoch 2004 – 2008

Základné vývojové trendy v imigrácii za prácou v tomto päťročí demonštruje tabuľka 12. Počet cudzincov zamestnaných v období 2004 – 2008 na Slovensku stúpol 4,4-násobne na takmer 15 tisíc a medziročné prírastky dosahovali enormné hodnoty 22 až 73 %. Jedinú výnimku predstavoval rok 2004 s bezmála tretinovým prepadom počtu pracujúcich zo zahraničia oproti roku 2003 (ich počet v tomto roku tvoril 4 983 osôb – štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny). Inak minimálne od roku 1998 do roku 2003 sa súhrnný počet ekonomicky aktívnych cudzincov na trhu práce SR²⁹ pohyboval v rozpätí zhruba 4,5 až 5 tisíc, ako sme ukázali v starších prácach (Divinský, 2004a; Divinský, 2005a). Pokles v roku 2004 však bol vysoko pravdepodobne len zdanlivý; súvisel jednak s prechodom na novú evidenciu zahraničných pracovníkov (Vaňo et al., 2007), jednak s čiastočným ignorovaním povinnosti registrácie týchto osôb ich zamestnávateľmi (Divinský, 2007b).

Načrtnutý kvantitatívny vývoj imigrácie za prácou mal aj ďalšie dôsledky. Keďže počet cudzincov zamestnaných na pracovnom trhu SR sa v období 2004 – 2008 zvyšoval oveľa rýchlejším tempom než celková populácia legálnych migrantov (t. j. cudzincov s povolením na pobyt v krajine), neprekvapuje, že ich podiel v tejto populácii vzrástol od roku 2004 skoro dvojnásobne z 15 na vyše 28 %. Zároveň podiel zamestnaných cudzincov zo všetkých pracujúcich osôb v SR stúpol v období 2004 – 2008 ešte výraznejšie – štvornásobne – a koncom roka 2008 dosiahol už 0,6 % (tabuľka 12). Existuje silný predpoklad, že to bol mimoriadny percentuálny nárast i v medzinárodnom porovnaní (prinajmenšom v rámci krajín EÚ), hoci tu – žiaľ – nie je k dispozícii dôveryhodný zdroj údajov.

Opísané trendy jednoznačne potvrdzujú fakt, že Slovenská republika sa v období 2004 – 2008 stala pre cudzích štátnych príslušníkov hľadajúcich prácu na jej území nepomerne atraktívnejšou, než bola v predchádzajúcom období. Na pozoruhodnej akcelerácii tokov imigrantov za prácou do SR sa v analyzovanom období synergicky podieľalo viacero faktorov. Medzi najdôležitejšie – okrem samotného vstupu krajiny do Európskej únie – patrili: otvorenie pracovného trhu pre občanov Európskeho hospodárskeho priestoru bez akýchkoľvek obmedzení či prechodných období hneď od roku 2004, postupné zmierňovanie podmienok na voľný pohyb

²⁹ Podľa vtedy platných právnych noriem (Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o vzájomnom zamestnávaní občanov z roku 1992) postačovala občanom ČR iba registrácia na slovenských úradoch práce, kým občania iných štátov potrebovali povolenie na zamestnanie.

pracovních síl zo zahraničia aj z krajín mimo EHP, rozšírenie Európskej únie o ďalšie (pre Slovensko nie nevýznamné) štáty v roku 2007, ako aj evidentný rozvoj slovenskej ekonomiky, pokračujúca transformácia trhu práce a predovšetkým prudko rastúci dopyt po pracovnej sile, ktorý SR nebola schopná saturovať z vlastných zdrojov. Jeho útlm v dôsledku svetovej finančno-ekonomickej krízy sa začal v tejto súvislosti prejavovať až v štvrtom štvrťroku 2008 (cf. Katuščák, 2009).

Tabuľka 12

Dynamika počtu cudzincov zamestnaných na pracovnom trhu SR v období 2004 – 2008 (údaje ku koncu roka)

Ukazovateľ / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Počet zamestnaných cudzincov	3 351	5 797	7 078	10 910	14 903
Medziročný prírastok (v %)	-32,7	73,0	22,1	54,1	36,6
Ich podiel na populácii všetkých migrantov v SR (v %)	15,2	22,6	22,0	26,5	28,3
Počet všetkých pracujúcich osôb na pracovnom trhu SR (v tis.)	2 199,8	2 254,7	2 332,7	2 398,3	2 466,0
Podiel cudzincov zo všetkých pracujúcich osôb v SR (v %)	0,15	0,26	0,30	0,45	0,60

Zdroj: štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny; údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky a výpočty autora

2.3.4 Odhad skutočného počtu ekonomicky aktívnych cudzincov v SR

V kontexte týchto faktov je fundamentálna otázka, do akej miery sú údaje o počte imigrantov zamestnaných (ale i podnikajúcich) na pracovnom trhu Slovenskej republiky v období 2004 – 2008 spoľahlivé/realistické. Už v skorších prácach (Divinský, 2005a; Divinský, 2007b; Divinský, 2007c) sme vyslovili názor, že kvantitatívne údaje o zamestnaných cudzincoch vykazované Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny sú signifikantne podhodnotené. Kým v skúmanom päťročí sa počet všetkých legálnych migrantov na území SR zvýšil 2,4-násobne (kapitola 2.2.2), počet zamestnaných cudzincov vzrástol až 4,4-násobne a migrácia za prácu sa stala – aj vďaka vyššie uvedeným činiteľom – najdôležitejším komponentom zahraničnej migrácie na Slovensku. Prevažná časť cudzincov s povolením na pobyt sa zdržiavala v krajine z pracovných dôvodov, napriek tomu koncom roka 2008 podiel cudzích štátnych príslušníkov zamestnaných v krajine oficiálne nedosahoval ani 30 % (tabuľka 12).

Príčin tohto stavu bolo viac. Zamestnávateľa so sídlom v Slovenskej republike, ktorí prijali do zamestnania občanov EHP/Švajčiarska (resp. niektoré ďalšie zvýhodnené kategórie cudzincov špecifikované v kapitole 2.3.2) nepotrebujúci povolenie na prácu, mali zo zákona informovať o vzniku aj ukončení pracovnoprávneho pomeru týchto osôb miestne príslušné úrady práce, sociálnych vecí a rodiny tzv. informačnou kartou. Neznalosť tejto povinnosti, jej úmyselné ignorovanie či oneskorené registrovanie osôb zo strany zamestnávateľov mohli podstatne prispieť k rozdielu medzi prezentovaným a reálnym stavom zamestnaných cudzincov v SR (interné informácie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).³⁰

Ďalšia príčina existencie neúplných počtov imigrantov za prácou udávaných kompetentnými orgánmi v rokoch 2004 – 2008 mohla spočívať aj v prenose dát z úradov práce do Ústredia, ale hlavne v častých úpravách systému slúžiaceho na evidenciu cudzích štátnych príslušníkov zamestnaných na Slovensku, čo malo za následok jeho komplikovanosť i generovanie nepresností.

Situáciu zároveň neľahčoval ani fakt, že údaje o počte/štruktúrach ekonomicky aktívnych imigrantov v SR simultánne produkovalo viacero štátnych inštitúcií; každá pre svoje potreby. Tieto štatistiky boli (sú) navzájom len minimálne kompatibilné a komparabilné. Napr. Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR evidoval cudzincov v krajine podľa účelu ich pobytu, ale táto evidencia nedovoľovala stanoviť presnejšie počet ekonomicky aktívnych osôb spomedzi nich. Zamestnanie v akejkoľvek forme bolo totiž ako účel pobytu vykazované iba u cudzincov s povolením na prechodný pobyt³¹, ktorí v celom období 2004 – 2008 tvorili len okolo 1/5 zo súhrnného počtu legálnych migrantov v SR (tabuľka 7). U oveľa početnejšej skupiny cudzincov s trvalým pobytom v krajine – kde sa v rámci niektorých kategórií dala predpokladať obzvlášť vysoká miera ekonomickej aktivity (napr. „občan EHP“) – nebolo vôbec možné určiť počet/podiel pracujúcich. Úrad hraničnej a cudzineckej polície práve z týchto dôvodov uvádzal ku koncu roka 2004, resp. roka 2008 iba 1 241, resp. 4 880 osôb zamestnaných na pracovnom trhu Slovenskej republiky (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR), čo bolo oproti realite zjavne veľmi nízke číslo.

Čo sa týka sféry podnikania, tu bol problém kvantifikácie živnostníkov a podnikateľov zo zahraničia nielen v študovanom období 2004 – 2008 ešte vypuklejší. Táto skupina migrantov nespádala pod evidenciu Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a, žiaľ, Obchodný register SR ani Živnostenský register SR nediferenco-

30 Pokiaľ ide o pracovné povolenia, tu sa domnievame, že ich evidencia bola korektnejšia, keďže ich úrady práce udeľovali priamo.

31 Ani tu však nie vždy – u relatívne početnej kategórie tzv. Slovákov žijúcich v zahraničí to tak nebolo.

vali medzi subjektmi pochádzajúcimi zo Slovenska a zahraničia, takže údaje za obe kategórie neboli vedené separátne (interné informácie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstva spravodlivosti SR a Ministerstva vnútra SR). Opäť podľa dát Úradu hraničnej a cudzineckej polície počet cudzincov v SR s povolením na pobyt na účel podnikania predstavoval koncom roka 2004 len 2 178 a koncom roka 2008 to bolo iba o niečo viac – 2 525 (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Na základe zisťovania Štatistického úradu SR zasa počet migrantov podnikajúcich koncom roka 2004 v krajine tvoril 2 960 (ŠÚ SR, 2006), v neskorších analogických publikáciách Štatistického úradu sa však už tento parameter neobjavoval (cf. ŠÚ SR, 2007; ŠÚ SR, 2008). Exaktnejšie počty podnikateľov – fyzických osôb zo zahraničia v rokoch 2004 až 2008 možno nájsť na Portáli daňovej správy SR. Podľa neho podnikalo k 31. decembru 2008 na teritóriu Slovenska 7 289 takýchto daňových subjektov.³²

Zväziac vývoj a charakter zahraničnej migrácie a pracovnej imigrácie osobitne v období 2004 – 2008, známe fakty a dostupné údaje, načrtnuté nedostatky v evidencii či kvalite štatistických databáz, ako aj vychádzajúc z realistických predpokladov je možné sa oprávnene domnievať, že skutočný počet ekonomicky aktívnych cudzincov (zamestnancov i podnikajúcich) v Slovenskej republike bol v predmetnom časovom intervale výrazne väčší než hodnoty udávané vyššie zmienenými inštitúciami. Podľa nášho názoru bol tento počet každý rok najmenej jedenapolnásobný oproti oficiálnym údajom. Odhadujeme, že koncom roka 2008 tak reálny počet cudzích štátnych príslušníkov aktívnych na pracovnom trhu SR mohol dosahovať približne 34 až 37 tisíc osôb, t. j. 65 až 70 % z populácie legálnych migrantov (resp. 1,4 až 1,5 % zo všetkých pracujúcich osôb v krajine). Tieto čísla odporúčame používať pre ďalšie expertné analýzy.³³

2.3.5 Niektoré štrukturálne zmeny v skupine imigrantov za prácou

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny sledovalo za obdobie 2004 – 2008 aj viaceré demografické, sociálne a ekonomické charakteristiky zamestnancov zo zahraničia na Slovensku. Konkrétne to bola pohlavná, veková, vzdelanostná a zamestnanecká štruktúra dotknutých osôb, ako i predpokladaná dĺžka trvania ich pracovného pomeru/dĺžka udeleného povolenia.

Ako dokumentuje tabuľka 13, podiel mužov – imigrantov za prácou sa medzi rokmi 2004 a 2008 zvýšil takmer na 81 %, čo bola vo všeobecnosti

32 <http://www.drsr.sk/wps/portal> (stiahnuté v júli 2009).

33 Pre zaujímavosť porovnaj odhad za rok 2006 (Divinský, 2007c).

veľmi vysoká hodnota. Pracovná migrácia do SR – na rozdiel od mnohých iných krajín – tak mala jednoznačne maskulínny ráz.

Veková štruktúra cudzincov zamestnaných v Slovenskej republike sa v období 2004 – 2008 mierne omladila. Podiel osôb v nižšom produktívnom veku (15 – 39 rokov) stúpol, kým podiel jedincov vo vyššom produktívnom veku (40 – 64 rokov) i v poproduktívnom veku klesol, hoci tieto zmeny neboli príliš signifikantné (tabuľka 13). V detailnejšom pohľade najpočetnejšie vekové kategórie vždy konštituovali jedinci vo veku 30 – 34, resp. 25 – 29 rokov (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Migranti za prácou do SR sa v období 2004 – 2008 vyznačovali vysokou úrovňou dosiahnutého vzdelania. Len minimálny podiel z nich mal iba základné vzdelanie. Na začiatku uvedeného obdobia podiel osôb s vysokoškolským vzdelaním presahoval dokonca 50 % (a to 54,1 % v roku 2004), avšak do roku 2008 postupne klesol na 31,5 % v prospech zamestnaných cudzincov s ukončeným stredoškolským vzdelaním (tabuľka 13). Bolo to predovšetkým v dôsledku masového prílevu občanov Rumunska (sčasti aj Bulharska) s nižšou úrovňou dosiahnutého vzdelania na pracovný trh SR po vstupe oboch balkánskych štátov do EÚ. Napriek tomu univerzitne vzdelané osoby medzi občanmi EHP/Švajčiarska ako celok dominovali. Ich podiel zo súhrnného počtu VŠ vzdelaných pracovných imigrantov na Slovensku vzrástol v priebehu piatich rokov zo 68 na vyše 71 %, čo úzko súviselo s charakterom a štruktúrou odvetví, v ktorých boli v krajine ekonomicky aktívni. Naopak, stredoškolské vzdelanie bolo po celý čas typické skôr pre menej kvalifikované osoby z krajín mimo EHP a zo spomínaného Rumunska a Bulharska (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Zaujímavú informáciu prináša ukazovateľ „predpokladaná dĺžka trvania zamestnania“ (u cudzincov pracujúcich na základe informačnej karty), resp. „dĺžka pracovného povolenia“ (u cudzincov, ktorí ho potrebovali). V roku 2004 sa bezmála ½ občanov EHP plánovala zamestnať v Slovenskej republike na dlhšie ako 12 mesiacov a 52 % osôb z krajín mimo EHP dostalo povolenie na prácu na dobu 7 až 12 mesiacov. V roku 2008 bola situácia inverzná: relatívne najviac (takmer 49 %) zamestnancov pochádzajúcich zo štátov EHP zamýšľalo pracovať na Slovensku 7 až 12 mesiacov, zatiaľ čo väčšina (až 56 %) osôb z krajín mimo EHP získala pracovné povolenie na dlhšie ako 12 mesiacov. Tento vývoj do značnej miery ovplyvnila novela zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti³⁴, ktorá umožnila udeľovať povolenie na prácu až na dva roky. Kratšia doba zamestnaneckého pomeru – do 3 či 6 mesiacov – bola u oboch skupín imigrantov za prácou do SR v rokoch 2004 – 2008 dosť zriedkavá (tabuľka 13).

34 Zákon č. 139/2008 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. mája 2008.

Tabuľka 13

Zamestnanci zo zahraničia na Slovensku v rokoch 2004 a 2008 podľa vybraných ukazovateľov (v %)

Kategória osôb / Rok	2004	2008
Muži	77,4	80,7
Ženy	22,6	19,3
Osoby 0 – 14 ročné	0,1	0,0
Osoby 15 – 39 ročné	61,5	64,6
Osoby 40 – 64 ročné	37,1	34,7
Osoby 65+ ročné	1,3	0,7
Osoby so základným vzdelaním	4,6	8,8
Osoby s nižším stredoškolským vzdelaním	15,3	34,4
Osoby s vyšším stredoškolským vzdelaním	25,9	25,3
Osoby s vysokoškolským vzdelaním	54,1	31,5
Dĺžka trvania zamestnania/povolenia do 3 mesiacov	4,7	7,9
Dĺžka trvania zamestnania/povolenia 4 až 6 mesiacov	7,6	7,6
Dĺžka trvania zamestnania/povolenia 7 až 12 mesiacov	41,8	43,1
Dĺžka trvania zamestnania/povolenia nad 12 mesiacov	45,9	41,4

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny

Z geografického aspektu bol v období 2004 – 2008 pre pracujúcich imigrantov v Slovenskej republike najpríťažlivejším regiónom Bratislavský kraj, a to najmä samotná Bratislava. V jednotlivých rokoch predstavoval podiel zamestnancov zo zahraničia v tomto kraji zhruba 35 až 60 % z ich súhrnného počtu na území SR (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny; cf. Vaňo et al., 2007; ŠÚ SR, 2007; ŠÚ SR, 2008; Katusčák, 2009). Tento fakt odrážal intenzívny prílev investícií zo zahraničia a širokú ponuku pracovných miest pre cudzincov práve v Bratislavskom kraji. Atraktívnymi pre ekonomicky aktívnych imigrantov boli v danom období aj Trnavský, Nitriansky, Žilinský a Trenčiansky kraj. V týchto regiónoch sa v priebehu rokov 2004 – 2008 realizovali ďalšie významné investície vytvárajúce pracovné pozície vhodné tiež pre cudzích štátnych príslušníkov. Najnižším počtom/podielom zahraničných zamestnancov sa trvale vyznačovali Prešovský a Banskobystrický kraj.

2.3.6 Krajiny pôvodu migrantov za prácou v Slovenskej republike

Začlenenie Slovenska do Európskej únie v roku 2004 malo v oblasti zamestnávania za následok – okrem už podrobne opísaných kvantitatívnych a kvalitatívnych zmien – aj relatívne zásadnú modifikáciu štruktúry krajín pôvodu cudzincov pracujúcich v SR v období 2004 – 2008. Ak tieto osoby rozdelíme na tri fundamentálne kategórie, sledované separátne aj Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (tabuľka 14), možno konštatovať nasledujúce skutočnosti.

Vďaka uplatňovaniu princípu voľného pohybu za prácou pre občanov členských štátov Európskeho hospodárskeho priestoru – bez akýchkoľvek teritoriálnych či sektorových výnimiek – hneď od vstupu Slovenska do Únie zastúpenie týchto občanov na pracovnom trhu krajiny signifikantne vzrástlo. Ich počet sa v rokoch 2004 až 2008 zvýšil takmer päťnásobne. Súčasne ich podiel zo všetkých zamestnaných cudzincov v SR stúpil zo 63 % v roku 2004 na skoro 76 % v roku 2007, do konca roka 2008 však poklesol na 70 % hlavne kvôli väčšiemu toku imigrantov za prácou z Ukrajiny a Vietnamu (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Hoci sa počet zamestnancov pochádzajúcich z krajín mimo EHP, u ktorých zo zákona postačovala na prácu v Slovenskej republike iba informačná karta (pozri kapitolu 2.3.2), v období 2004 – 2008 takisto výrazne zvýšil, ich podiel zo súhrnu v tomto časovom intervale osciloval len medzi 6 a 9 % s maximom v roku 2006.

Napokon v poslednej skupine migrantov, u ktorých sa na prácu v SR vyžadovalo povolenie, sa manifestoval klesajúci trend ich podielu z celkového počtu zamestnancov zo zahraničia v krajine (napriek stúpajúcim absolútnym hodnotám – tabuľka 14). Od roku 2004 do roku 2007 sa tento podiel rapídne znížil, a to z 31 na približne 17 %. V roku 2008 bol však zaznamenaný inverzný trend (vzrast na takmer 23 %) v dôsledku už zmieneného prílevu imigrantov za prácou z Ukrajiny a Vietnamu do SR, ktorého príčiny budú vysvetlené nižšie.

V každom prípade je evidentné, že vstup Slovenska do Európskej únie v roku 2004, ako aj inkorporácia Rumunska a Bulharska do nej v roku 2007 podnietili bezprecedentnú (v takom objeme expertmi ani verejnosťou neočakávanú) akceleráciu pracovnej imigrácie do krajiny.

Zároveň vývoj v oblasti migrácie za prácou v Slovenskej republike v období 2004 – 2008 potvrdil jeden nami už dávnejšie predpovedaný proces – rastúcu internacionalizáciu slovenského pracovného trhu (Divinský, 2005a). Kým v roku 2004 boli v SR zamestnaní cudzí štátni príslušníci

z 90 krajín, koncom roka 2008 už zo 122 krajín všetkých kontinentov sveta (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny). Počet štátov, ktorých občania boli zamestnaní v SR, sa tak počas piatich rokov zvýšil o 32 (t. j. o 36 %).

Pokiaľ ide o individuálne krajiny pôvodu cudzincov zamestnaných na Slovensku, tu sa v období 2004 – 2008 prejavovala nerovnaká dynamika v závislosti od mnohých ekonomických, politických, legislatívnych a iných faktorov. Na trhu práce SR od jeho vzniku vždy logicky dominovali občania Českej republiky. Napr. v období 1999 – 2003 ich podiel zo súhrnného počtu zamestnancov zo zahraničia kolísal medzi 43 a 47 % (Divinský, 2005a na báze štatistík bývalého Národného úradu práce). Po vstupe oboch krajín do Európskej únie sa význam Slovenska pre potenciálnych záujemcov o prácu z ČR substanciálne oslabil – títo migrovali predovšetkým do niektorých „starých“ členských krajín EÚ. Preto neprekvapuje, že už v roku 2004 podiel Čechov medzi zamestnanými cudzincami v SR prudko klesol pod 19 % a do konca roka 2008 tento trend pokračoval až na konečných 12,8 % (pozri tabuľku 15). Takmer 60 % občanov Českej republiky pracovalo na Slovensku v roku 2008 na vysokokvalifikovaných postoch ako riadiaci zamestnanci rozličných, zväčša komerčných spoločností, ale tiež ako vedeckovýskumní, technickí, pedagogickí alebo zdravotnícki pracovníci (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Spomedzi susedných krajín patrili v päťročí 2004 – 2008 medzi dôležitých „exportérov“ migrantov za prácou do Slovenskej republiky aj Poľsko a Maďarsko. Zatiaľ čo podiel občanov Poľska na celkovom počte zamestnancov zo zahraničia v SR najprv rástol (dosiahnuť úroveň 14 % v roku 2006), do roku 2008 sa znížil na 8 %. Tento vývin reflektoval ekonomickú stabilizáciu a markantnú redukciu miery nezamestnanosti v Poľsku v ostatných rokoch (on-line údaje Eurostatu), a tým zmiernenie emigrácie za prácou, o. i. aj do SR. Naopak, ekonomická situácia v Maďarsku sa od roku 2004 postupne zhoršovala. Tento fakt – spolu s rozmachom slovenskej ekonomiky, pevným kurzom koruny voči euru, zvyšujúcimi sa mzdami a silnejúcim dopytom po pracovnej sile zo strany slovenských zamestnávateľov – viedol k rastu podielu Maďarov na pracovnom trhu SR z 3 % (rok 2004) až na 8 % (rok 2008 – tabuľka 15). Tento rast bol najintenzívnejší v priebehu roka 2008, keď počet občanov Maďarska zamestnaných na Slovensku stúpol oproti roku 2007 až 1,8-krát (cf. Katuščák, 2009). Poliaci i Maďari zvyčajne pracovali ako kvalifikovaní robotníci v rôznych odvetviach priemyslu, stavebníctva, dopravy a obchodu (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Signifikantným komponentom imigrácie za prácou do SR bola v období 2004 – 2008 skupina zamestnancov pôvodom zo „starých“ členských krajín Európskej únie. Ich podiel zo sumáru zamestnaných cudzincov síce v danom čase klesol

Tabuľka 14

Počet cudzincov zamestnaných na území SR v období 2004 – 2008 podľa jednotlivých kategórií (údaje ku koncu roka)

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Počet občanov EHP pracujúcich na základe informačnej karty	2 115	4 008	4 767	8 269	10 404
– z toho pracovnoprávny vzťah	1 560	2 423	3 334	6 551	8 540
– z toho vyslanie na výkon zamestnania	555	1 585	1 433	1 718	1 864
Počet občanov z krajín mimo EHP pracujúcich na základe informačnej karty	190	338	651	741	1 096
Počet cudzincov pracujúcich na základe povolenia na zamestnanie	1 046	1 451	1 660	1 900	3 403
Počet zamestnaných cudzincov spolu	3 351	5 797	7 078	10 910	14 903

Zdroj: štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny

z 31 na 20 % v prospech iných, nižšie uvedených kategórií migrantov zo zahraničia.³⁵ Osoby pochádzajúce z najvyspelejších štátov Európy však naďalej predstavovali v rámci pracovnej migrácie na Slovensku veľký hospodársky prínos. Uplatňovali sa totiž v krajine najmä ako zamestnanci a podnikatelia v odvetviach s vysokou pridanou hodnotou. Často zastávali pozície ako vedúci pracovníci a reprezentanti firiem, poradcovia, experti, vedeckí, technickí a finanční pracovníci, učitelia, lektori a pod. v terciárnom a kvartérnom sektore, ale do značnej miery aj ako manažéri významných industriálnych podnikov (cf. Divinský, 2007b; Divinský, 2007c; Divinský, 2004b). Najpočetnejšou komunitou v tejto skupine boli už od roku 2005 občania Francúzska (väčšinou zamestnaní v automobilke PSA Peugeot Citroën Slovakia), v roku 2008 ich nasledovali Nemci (silno zastúpení v automobilovom koncernu Volkswagen Slovakia, ale aj inde), Rakúšania, Briti (hlavne učitelia anglického jazyka) a Taliani (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny; tabuľka 15).

Koncom obdobia 2004 – 2008 sa z hľadiska štruktúry cudzincov na trhu práce Slovenskej republiky stali obzvlášť relevantnými občania niektorých krajín juhovýchodnej a východnej Európy. Predovšetkým vstup Rumunska a Bulharska do Európskej únie radikálne transformoval zloženie zamestnancov zo zahraničia v SR. Kým v období 2004 – 2006 tvorili občania Rumunska 2 – 3 % a Bulharska približne 1 % z celkového počtu týchto osôb, dynamiku od roku 2007 predpokladal len málokto (cf. Rajecová, 2006). Podiel Rumunov zo súhrnu zamestnaných cudzincov v krajine predstavoval v roku 2007 vyše 18 %, v roku 2008 takmer 17 % (u Bulharov tento podiel presahoval v oboch rokoch viac než 3 %). Mimoriadne dramaticky tento rast vyzeral, ak sa vyjadril v absolútnych hodnotách – počet zamestnancov z Rumunska stúpol na území SR v roku 2008 oproti roku 2006 zo 194 osôb na 2 513 (t. j. 13-krát; oproti roku 2004 dokonca 38-krát). Rumunsko sa tak ihneď po svojom začlenení do EÚ stalo pre Slovensko, čo sa týka imigrácie za prácou, kvantitatívne najdôležitejšou krajinou (tabuľka 15). Na rozdiel od predchádzajúcej kategórie migrantov však občania Rumunska (i Bulharska) boli najčastejšie zamestnaní ako menej kvalifikované, resp. pomocné/nekvalifikované pracovné sily v priemysle (najmä strojárskom), stavebníctve a doprave (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

35 Ich absolútny počet, naopak, vzrástol v rokoch 2004 – 2008 bezmála trikrát (ibidem).

Tabuľka 15

Počet cudzincov zamestnaných v SR koncom roka 2008 podľa krajín pôvodu

Krajina	Osoby zamestnané na báze		Spolu
	informačných kariet*	pracovných povolení	
Krajiny EHP			
Belgicko	61 + 25	–	86
Bulharsko	437 + 60	–	497
Cyprus	0 + 0	–	0
Česká republika	1 681 + 233	–	1 914
Dánsko	47 + 14	–	61
Estónsko	6 + 0	–	6
Fínsko	19 + 3	–	22
Francúzsko	314 + 512	–	826
Grécko	22 + 1	–	23
Holandsko	48 + 20	–	68
Írsko	33 + 11	–	44
Litva	8 + 0	–	8
Lotyšsko	12 + 2	–	14
Luxembursko	0 + 0	–	0
Maďarsko	1 141 + 44	–	1 185
Malta	0 + 2	–	2
Nemecko	427 + 203	–	630
Poľsko	990 + 179	–	1 169
Portugalsko	35 + 0	–	35
Rakúsko	180 + 219	–	399
Rumunsko	2 471 + 42	–	2 513
Slovinsko	23 + 3	–	26
Španielsko	80 + 75	–	155
Švédsko	40 + 5	–	45
Taliansko	177 + 136	–	313
Veľká Británia	265 + 72	–	337

2. Vývojové trendy podľa jednotlivých komponentov zahraničnej migrácie

Island	2 + 0	–	2
Lichtenštajnsko	0 + 0	–	0
Nórsko	8 + 1	–	9
Švajčiarsko	13 + 2	–	15
Spolu	8 540 + 1 864	–	10 404
Krajiny mimo EHP			
Ukrajina	202	946	1 148
Vietnam	19	930	949
Južná Kórea	230	388	618
Srbsko/Čier. Hora	161	74	235
USA	81	144	225
Rusko	88	80	168
Čína	17	72	89
Japonsko	15	69	84
Indonézia	1	78	79
India	16	62	78
Moldavsko	6	70	76
Thajsko	1	69	70
Macedónsko	4	65	69
Chorvátsko	30	30	60
Turecko	14	30	44
Bielorusko	5	24	29
Bosna a Herceg.	2	25	27
Brazília	6	21	27
Malajzia	4	18	22
Austrália	8	13	21
Ostatné	186	195	381
Spolu	1 096	3 403	4 499
Všetky krajiny			
Úhrnom	11 500	3 403	14 903

Poznámka: * = u krajín EHP je v tabuľke uvedená diferenciácia na pracovnoprávne vzťahy a vyslania na výkon zamestnania

Zdroj: štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny

Veľmi podobným charakterom profesijnej štruktúry sa vyznačovali na Slovensku po celé študované obdobie aj pracovní migranti z Ukrajiny (ibidem; cf. Divinský, 2007b). Ich podiel zo všetkých zamestnaných cudzincov v krajine však vykazoval odlišný trend – postupne sa znížil z vyše 10 % v roku 2004 na menej ako 6 % v roku 2007. Princiálny zvrät ale nastal koncom roka 2007, keď slovenská vláda vypovedala bilaterálnu dohodu o vzájomnom zamestnávaní občanov, dovtedy výrazne – prostredníctvom nízkych kvót – limitujúcu uchádzačov o prácu z Ukrajiny.³⁶ Platnosť tejto dohody sa oficiálne skončila 5. mája 2008³⁷, čo sa do konca roka odrazilo na prudkom (dvojpercentnom) zvýšení ich podielu zo sumáru zamestnancov zo zahraničia v SR i na 1,8-násobnom medziročnom náraste ich absolútneho počtu.

Napokon zaujímavý môže byť tiež pohľad na vývin migrácie za prácou z tých ázijských krajín, ktoré boli pre Slovensko v období 2004 – 2008 najvýznamnejšie. Tu je možné identifikovať dve protikladné podskupiny – vysokokvalifikované a nízkokvalifikované osoby. Medzi tie prvé možno nepochybne zaradiť občanov Južnej Kórey (zamestnaných napr. v Kia Motors Slovakia alebo Samsung Electronics), príp. Japonska (Sony, Panasonic a i.). Hlavne Kórejčania prešli pozoruhodným kvantitatívnym vývojom – ich počet medzi rokmi 2004 a 2008 vzrástol skoro 7-krát (hoci relatívne len z 2,7 na 4,1 % zo súhrnu zamestnaných cudzincov na trhu práce SR). Na druhej strane stáli nižšie kvalifikovaní občania predovšetkým z Vietnamu, kde sa v rokoch 2007 – 2008 realizovali náborové pre nedostatkové robotnícke profesie, ako boli napr. zvárači, kovoobrábači, mechanici a pod. V dôsledku tejto skutočnosti počet zamestnancov z Vietnamu na Slovensku expandoval zo zanedbateľných čísel (2 jedinci v roku 2004, 59 osôb v roku 2006) až na 949 osôb v roku 2008, t. j. 6,4 % z celkového počtu zahraničných zamestnancov v krajine (štatistiky a interné informácie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny; tabuľka 15). Avšak práve imigranti za prácou z Vietnamu, ale i Číny a niektorých iných štátov uprednostňovali v Slovenskej republike podnikanie nad zamestnaným pomerom. Tradične sa ekonomicky uplatňovali ako maloobchodníci, stánkoví predavači, drobní živnostníci, veľkoobchodníci s lacným tovarom, majitelia/prevádzkari typických reštaurácií a pod. (Divinský, 2007d; Divinský, 2008b).

Stavy cudzích štátnych príslušníkov zamestnaných na území Slovenska zo všetkých štátov EHP, ako aj najdôležitejších krajín pôvodu mimo EHP v roku 2008 demonštruje tabuľka 15 (porovnaj s údajmi za predošlé roky v dielach Divinský, 2005a; Divinský, 2007b; Jurčová, 2008b).

³⁶ Uznesením vlády č. 929 zo dňa 24. októbra 2007.

³⁷ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 65/2008 Z. z.

2.4 Migrácia za štúdiom

Migrácia cudzích štátnych príslušníkov do Slovenskej republiky za štúdiom³⁸ bola v období 2004 – 2008 (i predtým) len minimálne skúmaným komponentom zahraničnej migrácie v krajine. Kardinálnym dôvodom bol nielen jej objektivný ráz, ale aj jej ponímanie spoločnosťou. Je pravda, že v predmetných rokoch bol rozsah migrácie za štúdiom niekoľkonásobne menší v porovnaní s objemom ďalších zložiek zahraničnej migrácie v krajine – migrácie za prácou, azylovej migrácie či nelegálnej migrácie (pozri príslušné kapitoly). Na druhej strane však bola imigrácia žiakov a študentov zo zahraničia do SR aj subjektívne značne podceňovaná až prehliadaná; bola chybné považovaná len za akúsi marginálnu formu migrácie. Pritom kvalitné a komplexné vzdelávanie detí migrantov (vrátane zvládnutia slovenčiny) je nevyhnutným predpokladom ich úspešnej integrácie do majoritnej spoločnosti (cf. Bargerová – Divinský, 2008). Okrem toho školné uhrádzané zahraničnými študentmi VŠ za štúdium znamená pre krajinu ekonomický prínos.

Z kvantitatívneho hľadiska predstavovalo obdobie 2004 – 2008 prelom vo vývojovej trajektórii migrácie na účely štúdia v SR. Do roku 2005 pretrvávala stagnácia počtu zahraničných žiakov a študentov ešte z predchádzajúcich rokov (Divinský, 2005a), avšak v školskom roku 2006/7 sa začal v krajine manifestovať nový trend – zvyšovanie ich počtu, ako dokumentujú absolútne čísla aj medziročné prírastky (tabuľka 16). V súhrne počet žiakov a študentov zo zahraničia stúpol v SR od roku 2004 do roku 2008 približne 1,4-krát. Príčinou tohto rastu bol intenzívny rozvoj legálnej imigrácie ako takej po začlenení Slovenskej republiky do Európskej únie a zjednodušenie podmienok na slobodný pohyb osôb, a teda i na štúdium.

Ďalším charakteristickým trendom v období 2004 – 2008, napriek ich evidentnému početnému nárastu, bol percentuálny úbytok migrantov za štúdiom v rámci celej populácie legálnych migrantov v SR (zo 14,6 na 8,7 %). To možno vysvetliť väčším rozmachom imigrácie za prácou než za štúdiom v danom časovom intervale. Zaujímavejším faktom však bolo relatívne rýchle zvyšovanie podielu zahraničných žiakov a študentov zo všetkých žiakov a študentov v Slovenskej republike (tabuľka 16), čo potvrdzovalo stúpajúci význam imigrácie za štúdiom v celoslovenskom kontexte.

Čo sa týka niektorých štrukturálnych atribútov imigrantov za štúdiom na Slovensku v období 2004 – 2008, permanentne medzi nimi prevažovali muži nad ženami; podiel žien sa do roku 2008 mierne znížil na 43 % (tabuľka 17). Pokiaľ išlo o jednotlivé stupne škôl (a tým implicitne aj o vekové kategórie), podiel zahra-

38 Exaktnú definíciu termínu „zahraničný študent“ pozri OECD (2008), resp. UN (1998).

ničných žiakov v materských, základných a stredných školách SR v päťročí 2004 – 2008 klesol. Naopak, podiel cudzincov študujúcich na slovenských vysokých školách v tomto období výrazne stúpol – zo 49 % (rok 2004) až na vyše 63 % (rok 2008) zo súhrnného počtu migrantov za štúdiom na Slovensku, resp. z 1,4 % (rok 2004) na 2,1 % (rok 2008) zo sumárneho počtu študentov VŠ v krajine (štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva). Vysokoškooláci tak tvorili jednoznačne najpočetnejšiu skupinu medzi imigrantmi na školách SR (tabuľka 17).

Je potrebné však podotknúť, že napriek tomu **v medzinárodnom porovnaní bol podiel cudzincov vzdelávajúcich sa na slovenských vysokých školách v roku 2006 po Poľsku a Litve tretí najnižší v EÚ-27 (Eurostat, 2009); identické poradie bolo aj v roku 2004 (cf. Divinský, 2007b). Táto skutočnosť nasvedčuje tomu, že SR bola v období 2004 – 2008 pre zahraničných záujemcov o VŠ štúdiom len veľmi málo atraktívna. Do veľkej miery to bolo spôsobené aj úrovňou škôl, ktorá bola na Slovensku nižšia ako v iných krajinách** (cf. NMŠ, 2006 – 2007).

Prezentovanú štruktúru žiakov a študentov zo zahraničia na všetkých typoch (štátnych, verejných, súkromných, cirkevných) škôl v SR v päťročí 2004 – 2008 možno z ekonomického hľadiska hodnotiť ako čoraz priaznivejšiu. Náklady na bezplatné školské vzdelanie, poskytované podľa zákona maloletým cudzincom študujúcim na Slovensku, zaťažovali verejné zdroje len nepatrne. Na druhej strane zvyšujúce sa počty študentov VŠ zo zahraničia prinášali do krajiny stále väčšie finančné prostriedky vo forme školného za štúdiom, ako aj iných výdavkov spojených s pobytom týchto študentov v Slovenskej republike (interné informácie Ministerstva školstva SR).

Štruktúra krajín pôvodu imigrantov za štúdiom do SR sa v období 2004 – 2008 čiastočne transformovala. **Medzi najdôležitejšími krajinami pôvodu nepretržite dominovala Česká republika (zhruba s 1/5 zahraničných žiakov a študentov). Početní boli tiež cudzinci pochádzajúci zo Srbska, Ukrajiny, Vietnamu, Izraela, Ruska a ďalších štátov tradične generujúcich migrantov učiacich sa a študujúcich na Slovensku. Novým trendom v uvedenom období však bol prudký nárast počtu cudzincov z Grécka, Nórska, Francúzska či Nemecka³⁹ na (hlavne vysokých) školách v SR**, ktorý sa ako jeden z dôsledkov vstupu krajiny do Európskej únie začal prejavovať najmä od roku 2006. Študujúci občania zo štátov EHP totiž mali právo na trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, kým osobám z tretích krajín bol udeľovaný iba prechodný pobyt (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov).

39 V roku 2008 sa tieto štyri štáty prepracovali v rámci najvýznamnejších krajín pôvodu migrantov za štúdiom v SR dokonca na 2., 4., 8. a 11. pozíciu (štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva).

Napriek na začiatku kritizovanej situácii predsa len v období 2004 – 2008 pozvoľna dochádzalo aj k čiastočným zmenám v chápaní postavenia migrácie za štúdiom v migračnom manažmente Slovenskej republiky. V tejto oblasti sa najviac angažovalo Ministerstvo školstva SR s jeho priamo riadenou organizáciou – Štátnym pedagogickým ústavom.⁴⁰ V roku 2005 Ministerstvo školstva SR vypracovalo strategický dokument Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014, ktorý definoval úlohy rezortu vo sfére vzdelávania, výchovy a boja proti intolerancii v prospech marginalizovaných cieľových skupín vrátane imigrantov.⁴¹

Viaceré relevantné analýzy/projekty realizoval v nami sledovanom období Štátny pedagogický ústav s cieľom zvýšiť úroveň vzdelávania detí cudzincov. Je nutné spomenúť predovšetkým tieto: *Výchova a vzdelávanie detí cudzincov v SR* (experimentálne overovanie základného a rozširujúceho kurzu štátneho jazyka pre deti cudzincov v školách SR), *Príprava učiteľov vyučujúcich štátny jazyk a iné jazyky deti migrantov v SR*, *Metodický materiál pre učiteľov štátneho jazyka a iných jazykov na prácu s deťmi migrantov v SR*, *Deti cudzincov vo výchovno-vzdelávacom procese z hľadiska dodržiavania ľudských práv a práv detí* či *Tvorba kurikula slovenských reálií pre deti cudzincov na stredných školách* (ŠPÚ, 2005 – 2009). Podobnou problematikou sa v posledných rokoch zaoberali aj štúdie Slovenského národného strediska pre ľudské práva (SNSĽP, 2007), Nadácie Milana Šimečku (NMS, 2006 – 2007), autoriek Gallová – Kriglerová – Kadlečíková et al. (2009) a i., reagujúc tak na potreby praxe.

Týmito aktivitami sa Slovenská republika snažila v období 2004 – 2008 naplňovať svoje záväzky vyplývajúce z transpozície Smernice Rady č. 1977/486/EHS o vzdelávaní detí migrujúcich pracovníkov, Dohovoru o právach dieťaťa, resp. ďalších medzinárodných právnych noriem – a to integrovať deti cudzích štátnych príslušníkov do školského systému krajiny a poskytovať im primerané vzdelanie vrátane výučby jazyka majoritnej spoločnosti.

40 <http://www.statpedu.sk/sk>.

41 Národný plán o. i. kladie dôraz na kvalitnú výučbu slovenského jazyka pre deti cudzincov, podporu ich materinského jazyka a pôvodnej kultúry, zvyšovanie informovanosti slovenských žiakov základných a stredných škôl o migrantoch, formovanie priaznivého interkultúrneho prostredia na školách, vzdelávanie pedagógov v oblasti predchádzania diskriminácii, rasizmu a xenofóbie a i. (MŠ SR, 2005).

Tabuľka 16

Elementárne ukazovatele vývoja v skupine žiakov a študentov zo zahraničia v SR v období 2004 – 2008

Ukazovateľ / Školský rok	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9
Počet žiakov a študentov zo zahraničia*	3 236	3 171	3 477	4 381	4 609
Medziročný vývoj (v %)	0,5	-2,0	9,6	26,0	5,2
Podiel zahraničných žiakov a študentov zo všetkých legálnych migrantov v SR (v %)	14,6	12,4	10,8	10,6	8,7
Podiel zahraničných žiakov a študentov zo všetkých žiakov a študentov v SR (v %)	0,27	0,28	0,31	0,40	0,43

Poznámka: * = začiatkom školského roka, t. j. v septembri až novembri kalendárneho roka

Zdroj: výpočty autora na báze štatistik Ústavu informácií a prognóz školstva a štatistik Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

Tabuľka 17

Počet žiakov a študentov zo zahraničia na všetkých typoch a stupňoch škôl v SR v období 2004 – 2008

Školský rok	Žiaci a študenti v zariadeniach							Spolu	Podiel dievčat (v %)
	materské školy	základné školy	gymnázia	ostatné stredné školy	vysoké školy*	PhD. študenti*			
2004/5	250	877	221	223	1 586	79	3 236	46,7	
2005/6	239	785	230	199	1 641	77	3 171	47,4	
2006/7	275	765	244	194	1 904	95	3 477	47,9	
2007/8	312	841	222	188	2 699	119	4 381	42,7	
2008/9	329	822	230	169	2 915	144	4 609	43,2	

Poznámka: * = v dennej forme štúdia

Zdroj: štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva a výpočty autora

2.5 Nelegálna migrácia

2.5.1 K terminológii a definícii nelegálnej migrácie v SR

V tomto diele používame jednotne výraz „nelegálna“ migrácia, resp. „nelegálni“ migranti. V zahraničí je však evidentná snaha vyhýbať sa zmienenému prívlastku považovanému za negatívny či nevhodný, keďže v mnohých jazykoch je jednoznačne asociovaný s trestnou činnosťou.⁴² Z tohto dôvodu sa v cudzojazyčnej odbornej literatúre a praxi používa skôr výraz „irregular (undocumented, unauthorized alebo clandestine) migration/migrants“. Analogicky korektnější termín, vyžadujúci konsenzus viacerých vedných odborov, sa zatiaľ v slovenských podmienkach príliš neujal (avšak príslušné orgány SR začali základné zložky nelegálnej migrácie označovať ako „nedovolené/neoprávnené“ prekročenia štátnych hraníc a „neoprávnené“ pobyty sporadicky už od rokov 2006 – 2007). Preto v tejto publikácii používame naďalej vyššie uvedený pojem, zrozumiteľnejší pre domáceho čitateľa, vychádzajúc zároveň z diel migračných/demografických expertov a výstupov relevantných inštitúcií v SR (napr. Bargerová – Divinský, 2008; Divinský, 2006a; Jurčová, 2005; Divinský, 2005a, resp. ÚHCP, 2001 – 2009; ŠÚ SR, 2006).

Vo svete neexistuje univerzálna definícia fenoménu nelegálnej migrácie. Podstatou väčšiny národných definícií je však pohyb migrantov cez hranice iného štátu a/alebo ich pobyt či práca na teritóriu iného štátu v rozpore s jeho zákonmi (cf. IOM, 2008; Düvell, 2006; IOM, 2004a; Jandl, 2004). Kompetentné authority SR nelegálnu migráciu charakterizujú stručne ako „prekročenie štátnych hraníc alebo pobyt osoby na území Slovenskej republiky, ktorý nerešpektuje medzinárodné dohody a zákonné predpisy Slovenskej republiky“ (ÚHCP, 2008; ŠÚ SR, 2008). Ako je zjavné, nelegálna migrácia sa skladá z dvoch komponentov – neoprávneného prekročenia štátnej hranice a neoprávneného pobytu.

Potreby praxe si však vyžadujú podrobnejšie a presnejšie vymedzenie oboch zložiek nelegálnej migrácie. Neoprávnenými prekročeniami štátnej hranice SR sa tak rozumieju tie udalosti, pri ktorých: „štátny príslušník tretej krajiny neoprávnené prekročil (alebo sa pokúsil prekročiť) vonkajšiu alebo vnútornú hranicu bez ohľadu na smer prekročenia, ako aj udalosti, pri ktorých osoba, ktorá požíva právo Spoločenstva na voľný pohyb osôb, neoprávnené prekročila (alebo sa pokúsila prekročiť) vonkajšiu hranicu bez ohľadu na smer prekročenia“ (ÚHCP, 2009).⁴³

42 Pozri napr. Stanovisko Výboru regiónov Komplexný prístup k migrácii: Vybudovanie európskej politiky pracovnej migrácie a jej začlenenie do vzťahov s tretími krajinami, Official Journal C 257/04, 9. 10. 2008.

43 Príčom vnútornou hranicou sú úseky štátnej hranice Slovenska s Rakúskom, Maďarskom, Českom, Poľskom a tzv. vnútrošchengenské letiská, kým vonkajšou hranicou je štátna hranica SR s

Z citovanej definície vyplýva, že za špecifických okolností môžu do tejto kategórie nelegálnych migrantov patriť aj občania členských krajín EÚ.

Druhý konštituent nelegálnej migrácie – neoprávnený pobyt na teritóriu SR – zahŕňa tie prípady, keď sa „štátny príslušník tretej krajiny zdržiava na území Slovenskej republiky v rozpore s platnou legislatívou bez ohľadu na skutočnosť, či vstúpil na územie Slovenskej republiky oprávnene (legálne), alebo neoprávnene (nelegálne)“ (ÚHCP, 2009). Ide teda o cudzincov, ktorí v momente zadržania prekročili dobu pobytu stanovenú vo víze, povolenie na pobyt im už zaniklo, vykonávali nelegálnu prácu v krajine, nezdržovali sa v SR v súlade s účelom povoleného pobytu, používali neplatný, falošný, pozmenený či cudzí cestovný doklad/povolenie a pod. (ÚHCP, 2008 – 2009). Občania krajín Európskej únie spadajú do tejto skupiny osôb len veľmi výnimočne.

V nami skúmanom časovom intervale 2004 – 2008 bol na Slovensku obsah pojmu „nelegálna migrácia“ modifikovaný. Ešte na začiatku tohto obdobia boli medzi nelegálnych migrantov zaraďovaní nielen cudzinci, ale i občania samotnej SR, ktorí boli zadržaní pri úmyselnom, ale aj náhodnom (nevedomom, nechcennom) nezákonnom prekročení štátnej hranice (cf. Divinský, 2005a; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR za roky 2004 a 2005). Od roku 2006 však už občania SR v štatistických prehľadoch ako nelegálni migranti nefigurujú.

Problematikou nelegálnej migrácie sa na Slovensku inštitucionálne zaoberá primárne Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR s jemu podriadenými organizačnými útvarmi (predovšetkým Národnou jednotkou boja proti nelegálnej migrácii). Úrad okrem iného riadi činnosť služby hraničnej polície, zabezpečuje ochranu štátnych hraníc SR, odhaľuje trestné činy súvisiace s prevádzkovaním (pašovaním migrantov) v krajine, vyhľadáva nelegálne zamestnané osoby v SR, zameriava sa na boj proti falšovaniu a pozmeňovaniu cestovných a ďalších dokladov, gestoruje výmenu informácií so zahraničnými partnermi v oblasti potláčania nelegálnej migrácie a ochrany štátnej hranice, zostavuje analytické správy a poskytuje štatistické údaje o nelegálnej migrácii v krajine (len o tokoch) atď.⁴⁴

2.5.2 Vývoj na úseku nelegálnej migrácie na Slovensku v období 2004 – 2008

Ako sme uviedli už v starších prácach (cf. Divinský, 2004b; Divinský, 2007f), nelegálna migrácia bola v SR počiatkom 3. tisícročia na veľkom vzostupe. Počty

Ukrajinou a letiská Bratislava, Poprad a Košice (ibidem).

⁴⁴ <http://www.minv.sk/?uhcp> (stiahnuté v júli 2009).

zadržaných nelegálnych migrantov nadobudli alarmujúce hodnoty obzvlášť v rokoch 2001 a 2002 s vyše 15 tisíc osobami ročne. Krajina sa tak vtedy etablovala na európskej scéne nelegálnej migrácie ako signifikantný regionálny tranzitný koridor, ale odpoveď príslušných aktérov na túto výzvu bola málo promptná, systematická a efektívna.

Avšak v období 2004 – 2008 nadväzoval kvantitatívny vývoj vo sfére nelegálnej migrácie v SR na trend, ktorý sa začal manifestovať už v roku 2003 – a to rapidný pokles počtu nelegálnych migrantov (tabuľka 18). Každoročný relatívny úbytok týchto osôb dosahoval s výnimkou roku 2006 dvojciferné číslo; v absolútnom vyjadrení sa znížil počet zachytených nelegálnych migrantov v krajine od jej vstupu do Európskej únie do roku 2008 až 4,6-krát (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR; Divinský, 2009).

Táto vývojová trajektória reflektovala interné aj externé činitele. Medzi tie prvé patrili: transpozícia relevantných právnych predpisov EÚ do právneho systému SR vrátane kontinuálneho zavádzania Schengenského *acquis*, striktnější realizácia reforiem týkajúcich sa ochrany štátnych hraníc, príprava krajiny na začlenenie do schengenského priestoru a budovanie vonkajšej schengenskej hranice, zrušenie kontrol na vnútorných schengenských hraničiach, implementácia Dublinského nariadenia so systémom Eurodac, energetickejšia eliminácia organizovaných prevádzачských gangov v SR, sprísňovanie trestných postihov za prevádzачstvo viacerými novelami Trestného zákona, aktívnejšie pôsobenie cudzineckej polície pri odhaľovaní migrantov neoprávnene sa zdržiavajúcich či pracujúcich na Slovensku a i.

Z vonkajších faktorov možno uviesť opätovné „sfunkčnenie“ readmisnej dohody s Ukrajinou v roku 2005⁴⁵, oveľa dôraznejší prístup ukrajinskej pohraničnej stráže a polície v boji proti nelegálnej migrácii v krajine, výrazné oslabovanie tokov nelegálnych migrantov do EÚ od roku 2004 cez východoeurópske štáty⁴⁶ a, naopak, bezprecedentný prílev týchto osôb v ostatnom období do stredomorského regiónu (cf. Divinský, 2006b; Divinský, 2008a; Divinský, 2009).

Znižovanie celkového objemu nelegálnej migrácie na Slovensku v rokoch 2004 – 2008 však sprevádzal rozdielny vývoj v jej oboch fundamentálnych zlož-

45 Túto readmisnú dohodu ukrajinská vláda ešte v októbri roku 2000 zablokovala (v reakcii na zrušenie bezvízového styku slovenskou stranou), čo znamenalo závažný krok späť z pohľadu ochrany spoločných hraníc a kontroly pohybu nelegálnych migrantov, prenikajúcich z územia Ukrajiny na Slovensko (cf. Duleba et al., 2001).

46 Do tejto skupiny štátov sme zahrnuli Estónsko, Litvu, Lotyšsko, Poľsko, Slovensko, Českú republiku, Ukrajinu a Maďarsko. Medzi rokmi 2004 a 2007 sa znížil počet migrantov prekračujúcich nelegálne ich štátne hranice až o 40 % (ICMPD, 2005 – 2008).

kách.⁴⁷ Počet migrantov nezákonne prekračujúcich štátnu hranicu SR sa počas študovaného obdobia zmenšil nielen absolútne (vyše 8-krát), ale aj relatívne – a to prekvapujúco rýchlym tempom. Zatiaľ čo v roku 2004 tvoril viac ako ¾ zo súhrnného počtu nelegálnych migrantov zachytených políciou, v roku 2008 po prvý raz poklesol pod 50 % (tabuľka 18).

Ako dokumentuje tá istá tabuľka, od vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie sa však postupne dostával do popredia druhý komponent nelegálnej migrácie – neoprávnené pobyty cudzincov na teritóriu krajiny. V absolútnych hodnotách ich počet najprv (roky 2004 – 2006) dokonca stúpala, znižoval sa až v rokoch 2007 – 2008 a oproti východiskovému roku 2004 klesol približne len dvakrát. Ich podiel v rámci celého obdobia vzrástol o 32 percentuálnych bodov a v roku 2008 migranti s neoprávneným pobytom už jasne prevládali v sumárnom počte nelegálnych migrantov zadržaných v SR (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Prezentovaný vývoj naznačuje, že nelegálni migranti nevnímali Slovenskú republiku v období 2004 – 2008 len ako tranzitnú krajinu, ale stávala sa pre nich čoraz atraktívnejšia aj ako cieľová krajina. Tento významný fakt bol v odborných kruhoch len zriedka diskutovaný, najmä z aspektu možných dopadov na budúci charakter nelegálnej migrácie v SR a nutnosti prijať adekvátne opatrenia s cieľom jej redukcie (cf. Divinský, 2008a; Divinský, 2007b).

Ako sme už uviedli, nelegálne zamestnanie a podnikateľské aktivity – vykonávané cudzími štátnymi príslušníkmi i v prípade, že sa zdržiavajú na území Slovenska s platným povolením na pobyt – sa tiež považujú za druh neoprávneného pobytu v krajine.⁴⁸ V analyzovanom období 2004 – 2008 bol orgánmi polície zistený nezanedbateľný počet nelegálne zamestnaných migrantov v Slovenskej republike (tabuľka 19). Napriek predloženým číslam v skutočnosti nemožno s istotou hovoriť o klesajúcom trende od roku 2006. Údaje za rok 2008 sa totiž javia do značnej miery neúplné, a to hlavne v súvislosti s neustále rastúcim počtom legálne (a vysoko pravdepodobne aj nelegálne) pracujúcich cudzincov v krajine od roku 2004 (pozri kapitolu 2.3). Orgány inšpekcie práce a úrady práce, ktoré v SR takisto kontrolujú zamestnané osoby, odhalili v roku 2008 až 109 cudzincov zamestnaných v rozpore so zákonom⁴⁹ – po prvýkrát viac než polícia v danom

47 Metodológia evidencie nelegálnych migrantov sa zmenila práve v roku 2004 – dovtedy sa, žiaľ, údaje za neoprávnené prekročenia štátnej hranice a za neoprávnené pobyty nevykazovali samostatne.

48 Nelegálna práca, zamestnávanie a podnikanie, resp. podmienky legálneho zamestnania a podnikania v SR sú definované a/alebo upravené zákonmi č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov, č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších zmien a doplnkov, ako aj ďalšími právnymi predpismi.

49 Pozri <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/634F2AA4BDB1A29DC12574D7002CD9CE?OpenDocument> a <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/3EBD6561C0746A9CC125759003F9310?OpenDocument> (stiahnuté v auguste 2009).

Tabuľka 18
Dynamika tokov nelegálnej migrácie na Slovensku podľa jej zložiek v období 2004 – 2008

Kategória / Rok	2004		2005		2006		2007		2008	
	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %
Neoprávnené prekračenia	8 334	76,1	5 178	64,3	4 129	54,2	3 405	50,4	1 034	43,9
Neoprávnené pobyty	2 612	23,9	2 871	35,7	3 491	45,8	3 356	49,6	1 321	56,1
Spolu	10 946	100,0	8 049	100,0	7 620	100,0	6 761	100,0	2 355	100,0
Medziročný vývoj (v %)	-12,4		-26,5		-5,3		-11,3		-65,2	

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a výpočty autora

roku. To evokuje otázku o efektívnosti kontrol nelegálne zamestnaných migrantov, vykonávaných všetkými zainteresovanými subjektmi na Slovensku.

Z geografického hľadiska sa vyskytovali medzi krajinami pôvodu nelegálne zamestnaných cudzích štátnych príslušníkov primárne tie, ktorých občania pracovali v Slovenskej republike vo väčšom počte aj legálne a potrebovali zo zákona na prácu povolenie. Od vstupu Rumunska do Európskej únie v roku 2007 sa preto táto predtým hojne zastúpená krajina už v štatistikách neobjavovala, keďže jej občania mohli v SR pracovať bez povolenia práve tak ako ostatní občania EHP (tabuľka 19).

2.5.3 Neoprávnené prekročenia podľa jednotlivých štátnych hraníc SR

Rovnako zaujímavý môže byť pohľad na vývojové zmeny v tokoch migrantov nezákonne prekračujúcich konkrétne úseky štátnych hraníc SR v období 2004 – 2008. Nelegálni migranti využívajúci územie Slovenskej republiky predovšetkým na tranzit do krajín západnej Európy boli v uvedenom období zadržávaní logicky v oboch smeroch – zo SR (zväčša pri pokuse preniknúť do Rakúska) i do SR (najčastejšie na hranici s Ukrajinou). V roku 2004 (ako aj v predchádzajúcich rokoch) početne prevažovali ešte osoby zachytené pri výstupe z krajiny, čo dokazovalo vysokú priepustnosť teritória Slovenska pre tranzitujúcich nelegálnych migrantov, aktívne pôsobenie prevádzачských skupín, príp. úmyselnú inerciu kompetentných orgánov (cf. Divinský, 2009; Divinský, 2007b; Divinský, 2005a).

Od začlenenia SR do Európskej únie (presnejšie od roku 2005) sa však situácia začala principiálne meniť, a to nielen pre opakovanú kritiku zo strany susedných najviac zasiahnutých krajín – Rakúska a Českej republiky, ale najmä vďaka zavedeným opatreniam v oblasti ochrany štátnych hraníc, prípravám SR na vstup do schengenského priestoru, dôraznému boju proti prevádzачom, de facto zrušeniu kontrol na vnútorných schengenských hraniciach a ďalším faktorom. V konečnom dôsledku sa do roku 2008 počet i podiel osôb nezákonne prekračujúcich hranice krajiny smerom z nej zredukoval skoro na totálne minimum (tabuľka 20). Určitým problémom však stále zostali neoprávnené prekročenia hraníc smerom do SR, hoci v absolútnom vyjadrení sa v období 2004 – 2008 znížili 3,7-krát (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Čo sa týka vývoja objemu tokov nelegálnych migrantov cez jednotlivé úseky štátnych hraníc Slovenskej republiky v danom päťročí, tu sa manifestovali viaceré odlišnosti. Rakúsko, podľa očakávania, predstavovalo celý čas pre týchto migrantov najpríťažlivejšiu destináciu. Podiel osôb neoprávnene prechádzajúcich cez slovensko-rakúske hranice v období 2004 – 2007 tak osciloval medzi 30 – 40 %

Tabuľka 19

Počet migrantov nelegálne zamestnaných v SR v období 2004 – 2008 podľa najdôležitejších krajín pôvodu na základe zistení ÚHCP

2004		2005		2006		2007		2008	
	112		627		379		204		66
Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet
–	–	Vietnam	200	Vietnam	80	Ukrajina	69	Juž. Kórea	28
–	–	Rumunsko	82	Afganistan	70	Vietnam	27	Ukrajina	26
–	–	Juž. Kórea	64	Rumunsko	56	Čína	26	Čína	3
–	–	Ukrajina	50	Ukrajina	50	Juž. Kórea	26	Moldavsko	2
–	–	Čína	23	India	27	Malajzia	16	Vietnam	2
–	–	Ostatné	208	Ostatné	96	Ostatné	40	Ostatné	5

Poznámka: počty osôb za individuálne krajiny pôvodu neboli za rok 2004 k dispozícii

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

zo súhrnného počtu nelegálnych migrantov a (okrem roku 2004) medzi 80 – 90 % z počtu migrantov zadržaných pri výstupe z krajiny. Podiel osôb nezákonne prekračujúcich štátne hranice SR smerom do/z Rakúska dramaticky poklesol až v roku 2008 z vyššie opísaných príčin (tabuľka 20).

Počty a/alebo podiely migrantov neoprávnene prenikajúcich cez hranice s Českou republikou (s výnimkou roku 2004), Maďarskom či Poľskom v ktoromkoľvek smere prekonalí svoje maximá už pred rokom 2004 (Divinský, 2008a). Po tomto roku – okrem drobných fluktuácií – nedosahovali signifikantné hodnoty, dokonca boli v roku 2008 úplne minimálne. Významnú úlohu v tomto procese však zohralo aj spomenuté zrušenie kontrol osôb na vnútorných hraniciach po začlenení Slovenska do schengenského priestoru v decembri 2007.

Na druhej strane pozícia Ukrajiny, z ktorej prichádzalo na územie SR najviac nelegálnych migrantov, sa napriek markantnému poklesu ich absolútneho počtu v období 2004 – 2008 relatívne posilňovala. Podiel osôb nezákonne prenikajúcich cez ukrajinsko-slovenské hranice stúpol v skúmanom časovom intervale z 89 na 96 % z celkového počtu migrantov zachytených pri vstupe do SR a zo 40 na 95 % zo všetkých nelegálnych migrantov v Slovenskej republike (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). Ukrajina sa tak postupne do roku 2008 vyprofilovala na scéne slovenskej nelegálnej migrácie ako takmer výhradný „dodávateľ“ tranzitujúcich nelegálnych migrantov (tabuľka 20).

2.5.4 Niektoré štrukturálne zmeny v skupine nelegálnych migrantov

Pokiaľ ide o pohlavnú a vekovú štruktúru nelegálnych migrantov na Slovensku v období 2004 – 2008, Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR síce poskytoval relevantné údaje, ale v nami želanej forme len za roky 2006 až 2008. Staršie dáta (t. j. za roky 2004 a 2005) boli s nimi o niečo menej porovnateľné, pretože nezahŕňali nelegálnych migrantov – občanov Slovenskej republiky. Ich počet však nebol zo sumárneho hľadiska príliš signifikantný.

Na základe údajov znázornených v tabuľke 21 možno konštatovať, že podiel mužov zo súhrnného počtu zadržaných nelegálnych migrantov v SR bol počas celého obdobia 2004 – 2008 v podstate konštantný a veľmi vysoký – okolo 80 % (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR). To bol očividný rozdiel oproti pohlavnej štruktúre legálnych migrantov, kde muži v predmetných rokoch dominovali tiež, avšak nie tak výrazne; navyše sa vyznačovali rastúcim podielom.

Tabuľka 20
Osoby neoprávnene prekračujúce štátne hranice SR v oboch smeroch v období 2004 – 2008

Rok / Hranica, smer	2004		2005		2006		2007		2008	
	do SR	zo SR	do SR	zo SR	do SR	zo SR	do SR	zo SR	do SR	zo SR
Rakúsko	41	2 852	10	2 002	4	1 306	1	1 346	0	5
Česká republika	149	1 522	15	113	2	83	15	126	2	0
Maďarsko	68	63	36	54	21	123	68	42	0	0
Poľsko	146	123	322	30	207	30	66	16	33	0
Ukrajina	3 352	15	2 554	32	2 308	11	1 674	10	978	0
Letiská*	0	3	2	8	4	30	5	36	9	7
Spolu	3 756	4 578	2 939	2 239	2 546	1 583	1 829	1 576	1 022	12

Poznámka: * = letiská Bratislava, Poprad a Košice ako súčasť vonkajšej schengenskej hranice
Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

Závažnejší metodologický problém však nastal pri hodnotení vekového zloženia nelegálnych migrantov v krajine, kde boli za obdobie 2004 – 2008 k dispozícii údaje len za dve vekové kategórie – maloletých a dospelých. Na dôkladnejší rozbor je táto diferenciacia nedostatočná. Ako demonštruje tabuľka 21, zastúpenie maloletých, ako aj podiel dospelých osôb⁵⁰ zo všetkých zachytených nelegálnych migrantov na Slovensku boli v priebehu študovaného obdobia viac-menej stabilné. Konfrontujúc vekové štruktúry nelegálnych a legálnych migrantov v SR sa nezdá, že by boli medzi nimi vo vývojových trendoch väčšie odlišnosti (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Iné sociodemografické charakteristiky týkajúce sa tokov nelegálnych migrantov v Slovenskej republike (napr. ich udávané vzdelanie, rodinný stav, náboženstvo, zamestnanie v krajine pôvodu) v rokoch 2004 – 2008 neboli, žiaľ, sledované.

Tabuľka 21

Pohlavné a vekové zloženie zadržaných nelegálnych migrantov v SR v období 2004 – 2008 (v %)

Kategória / Rok	2004*	2005*	2006	2007	2008
Muži	82,4	78,2	77,7	80,5	82,8
Ženy	17,6	21,8	22,3	19,5	17,2
0 – 18 roční	14,6	14,1	12,1	12,3	13,5
19+ roční	85,4	85,9	87,9	87,7	86,5

Poznámka: * = údaje za roky 2004 a 2005 neobsahujú nelegálnych migrantov – občanov SR
Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR; ICMPSD (2008) a výpočty autora

2.5.5 Krajiny pôvodu nelegálnych migrantov v Slovenskej republike

Podobne ako v predchádzajúcom období (pozri detailné údaje v dielach Divinský, 2005a; Divinský, 2007b), tak aj v rokoch 2004 – 2008 prechádzala štruktúra štátov pôvodu zadržaných nelegálnych migrantov (berúc do úvahy oba fundamentálne komponenty dovedna) v SR zmenami, i keď miernejšími. **V analyzovanom období boli medzi najdôležitejšími krajinami pôvodu týchto osôb jasne rozoznateľné dve skupiny – niektoré bývalé republiky Sovietskeho zväzu a zväčša najľudnatejšie štáty južnej a juhovýchodnej Ázie. V päťročí 2004 – 2008 sa na prvých desiatich miestach vystriedalo len 13 krajín. Osem z nich tam figurovalo dokonca počas celého obdobia (Ukrajina,**

⁵⁰ Tu predpokladáme, že podiel seniorov (osôb vo veku 65+) bol minimálny.

India, Rusko, Čína, Moldavsko, Pakistan, Gruzínsko a Bangladéš); modifikovalo sa len ich vzájomné poradie (tabuľka 22). Tento fakt svedčí o vysokej stálosti skúmanej štruktúry prinajmenšom na jej čelných pozíciách.

V 90. rokoch 20. storočia predstavovali významnú kategóriu nelegálnych migrantov na Slovensku utečenci generovaní ozbrojenými konfliktmi, násilím rôzneho druhu a perzekúciami (ibidem). **Začiatkom tretieho tisícročia však medzi nelegálnymi migrantmi v SR pozvoľna prevládli osoby, ktorých rozhodujúcim motívom migrácie boli ekonomické dôvody.** Spočiatku, do roku 2004 vrátane, boli medzi nimi najviac zastúpení občania Indie, Číny, Pakistanu, Bangladéša či Vietnamu.⁵¹ Toky nelegálnych migrantov zo štyroch bývalých republík ZSSR – Ukrajiny, Moldavska, Ruska a Gruzínska – sa však stávali čoraz intenzívnejšie a v období 2005 – 2008 sa plne prejavila ich dominancia v absolútnych i relatívnych hodnotách (tabuľka 22). Napr. v roku 2008 tvorili občania uvedených republík 63 % zo súhrnného počtu zadržaných nelegálnych migrantov v SR a až 70 % osôb v rámci 10 najrelevantnejších krajín pôvodu. Dobrovoľných ekonomických migrantov z dosiaľ vymenovaných štátnych útvarov dopĺňali do väčšej či menšej miery v rokoch 2004 – 2008 utečenci z Afganistanu, Iraku a Palestíny (príp. časť občanov Ruskej federácie pochádzajúcich z Čečenska).

Na ilustráciu, tabuľka 23 a tabuľka 24 ukazujú najvýznamnejšie krajiny pôvodu nelegálnych migrantov v Slovenskej republike v období 2004 – 2008 za obe zložky nelegálnej migrácie (neoprávnené prekročenia štátnej hranice a neoprávnené pobyty) separátne. Ako vidieť z ich porovnania, medzi oboma komponentmi neboli signifikantnejšie rozdiely čo do štruktúry krajín pôvodu (podrobnejšie Divinský, 2008a). Šesť štátov (Rusko, Čína, Moldavsko, Bangladéš, India, Pakistan) sa nachádzalo v prvej desiatke krajín pôvodu aj osôb nedovoľene prekračujúcich štátne hranice SR, aj osôb pobývajúcich v SR v rozpore so zákonom v priebehu celého študovaného obdobia; ďalšie dva štáty (Ukrajina a Gruzínsko) absentovali iba raz. Kým prvú kategóriu krajín viedlo od roku 2006 s náskokom Moldavsko (tabuľka 23), v druhej kategórii sa dostala bezkonkurenčne na čelo už v roku 2005 Ukrajina (tabuľka 24) – v roku 2004 ešte počtom zadržaných nelegálne sa zdržiavajúcich migrantov na Slovensku ôsma v poradí.

2.5.6 Odhad stavu nelegálnych migrantov dlhodobejšie prítomných v SR

Ako bolo zdôraznené vyššie, Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR zbiera a štatisticky vykazuje množstvo údajov o nelegálnych migran-

51 Štátni príslušníci Indie dokonca v roku 2004 konštituovali až 1/5 zo všetkých nelegálnych migrantov.

Tabuľka 22

Desať najdôležitejších krajín pôvodu nelegálnych migrantov (neoprávnené prekročenia hranice a neoprávnené pobyty spolu) v SR v období 2004 – 2008

Krajina	2004		2005		2006		2007		2008	
	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina
India	2 179	Rusko	1 654	Moldavsko	1 855	Ukrajina	1 733	Ukrajina	608	Ukrajina
Rusko	2 151	Moldavsko	1 415	Ukrajina	1 326	Moldavsko	1 163	Moldavsko	476	Moldavsko
Čína	1 459	Ukrajina	1 045	India	1 185	Pakistan	990	Pakistan	231	Gruzínsko
Moldavsko	1 076	India	970	Rusko	732	India	931	Pakistan	189	Pakistan
Gruzínsko	950	Čína	581	Pakistan	407	Rusko	441	Rusko	164	Rusko
Pakistan	614	Gruzínsko	495	Čína	396	Gruzínsko	325	Afganistan	137	Afganistan
Bangladéš	360	Pakistan	322	Bangladéš	354	Irak	176	India	122	India
Afganistan	337	Bangladéš	306	Irak	321	Bangladéš	174	Bangladéš	74	Bangladéš
Ukrajina	282	Vietnam	167	Gruzínsko	296	Čína	156	Čína	69	Čína
Slovensko	187	Palestína	159	Palestína	158	Afganistan	103	Južná Kórea	55	Južná Kórea
Ostatné	1 351	Ostatné	935	Ostatné	590	Ostatné	569	Ostatné	230	Ostatné
Spolu	10 946	Spolu	8 049	Spolu	7 620	Spolu	6 761	Spolu	2 355	Spolu

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

Tabuľka 23

Najdôležitejšie krajiny pôvodu nelegálnych migrantov neoprávnene prekračujúcich hranice SR v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb
Rusko	1 921	Rusko	1 278	Moldavsko	1 251	Moldavsko	903	Moldavsko	353
India	1 295	Moldavsko	1 126	Rusko	544	Ukrajina	524	Gruzínsko	203
Čína	993	India	582	India	464	Pakistan	459	Pakistan	105
Moldavsko	941	Čína	435	Čína	317	India	322	Rusko	90
Gruzínsko	828	Gruzínsko	356	Ukrajina	264	Rusko	307	Afganistan	73
Ostatné	2 356	Ostatné	1 401	Ostatné	1 289	Ostatné	890	Ostatné	210
Spolu	8 334	Spolu	5 178	Spolu	4 129	Spolu	3 405	Spolu	1 034

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

Tabuľka 24

Najdôležitejšie krajiny pôvodu nelegálnych migrantov neoprávnene pobývajúcich v SR v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb
India	884	Ukrajina	923	Ukrajina	1 062	Ukrajina	1 209	Ukrajina	574
Čína	466	India	388	India	721	India	609	Moldavsko	123
Rusko	230	Rusko	376	Moldavsko	604	Pakistan	531	Pakistan	84
Bangladéš	176	Moldavsko	289	Rusko	188	Moldavsko	260	India	80
Pakistan	169	Bangladéš	184	Pakistan	174	Rusko	134	Rusko	74
Ostatné	687	Ostatné	711	Ostatné	742	Ostatné	613	Ostatné	386
Spolu	2 612	Spolu	2 871	Spolu	3 491	Spolu	3 356	Spolu	1 321

Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR

toch v krajine. Tieto sa však vzťahujú výhradne na toky týchto osôb za konkrétnu časovú jednotku (rok, mesiac a pod.). Za vysoko cenné sa ale považujú tiež odhady o približných stavoch prítomných nelegálnych migrantov na teritóriu tranzitnej/cieľovej krajiny. Táto problematika, žiaľ, zatiaľ nebola v SR predmetom väčšieho záujmu ani praxe, ani výskumu (Divinský, 2009).⁵²

Preto sme sa pokúsili načrtnúť komplexnejší obraz o nelegálnych migrantoch pobývajúcich dlhodobejšie na Slovensku v nedávnej správe (Divinský, 2008a). Využili sme nielen empirické fakty, informácie z tlače či kusé údaje z literatúry, ale predovšetkým krátky dotazník rozposlaný takmer 60 expertom z kompetentných štátnych organizácií, štatistických inštitúcií, akadémie vied, viacerých univerzít, think-tankov, mimovládnych organizácií, IOM na Slovensku a médií. Úlohou respondentov bolo odhadnúť súhrnný počet nelegálnych migrantov zdržiavajúcich sa v SR, podiel pracujúcich osôb medzi nimi, ich najrozšírenejšie ekonomické aktivity, ako aj najčastejšie krajiny pôvodu nelegálnych migrantov na Slovensku.

Vychádzajúc zo všetkých uvedených zdrojov sa dá opodstatnene predpokladať, že v roku 2008 žilo na území Slovenskej republiky približne 15 až 20 tisíc nelegálnych migrantov bez povolenia na pobyt. Podiel týchto osôb na celkovej populácii krajiny tak v danom roku predstavoval 0,3 až 0,4 %. Nelegálni migranti sa sústreďovali skôr vo veľkých mestách, kde nachádzali bohatšiu ponuku pracovných príležitostí, dostupnejšie bývanie a zaručene väčšiu anonymitu.

Nelegálni migranti pobývajúci v SR pochádzali prevažne z troch makroregiónov – bývalých republík Sovietskeho zväzu (Ukrajiny, Moldavska, Ruska, Gruzínska, príp. Arménska, Bieloruska), niektorých štátov Ázie (Vietnamu, Číny, Indie, Pakistanu, Bangladéša, príp. Afganistanu, Iraku, Palestíny) a Balkánu (Srbska, Albánska, Turecka, Kosova, príp. ďalších bývalých republík Juhoslávie). Oveľa menej boli zastúpené osoby pôvodom z Afriky či iných regiónov sveta. **Kvantitatívne dominovali bezpochyby Ukrajinci – s pravdepodobným podielom až vyše 50 % zo sumárneho počtu, ale pri súčasnom stave vedomostí nie je možné toto číslo dostatočne verifikovať.**

Pokiaľ ide o vekovú a pohlavnú štruktúru nelegálnych migrantov prítomných na Slovensku, neexistujú žiadne hodnoverné odhady, a tak sa možno opierať iba o údaje o ich tokoch. Domnievame sa, že koncom obdobia 2004 – 2008 aspoň ¾ nelegálnych migrantov tvorili muži a drvivá väčšina (90 – 95 %) týchto osôb

52 Zopár značne vágnych a nespoľahlivých odhadov z rokov 2004 – 2008 uvádzalo počet migrantov žijúcich/pracujúcich nezákonne v krajine v rozpätí od niekoľko tisíc až do niekoľko desiatok tisíc jedincov (cf. Szalai, 2008; Poznjak, 2007; IOM, 2006; Duleba, 2004; Divinský, 2004a).

bola v produktívnom veku (t. j. vo veku 15 – 64 rokov). Obe štruktúry boli silno ovplyvnené rýdzo ekonomickým charakterom nelegálnej migrácie v krajine.

Napokon možno legitímne predpokladať, že zhruba 90 – 95 % migrantov s nelegálnym pobytom v Slovenskej republike bolo v rokoch 2004 – 2008 ekonomicky aktívnych. Boli zamestnaní hlavne v odvetviach orientovaných na nízko kvalifikovanú pracovnú silu a s vysokým podielom fyzickej, sezónnej a nárazovej práce. Kým nelegálni migranti z východnej Európy pracovali v SR obvykle v stavebníctve, lesníctve a poľnohospodárstve, osoby z Ázie sa venovali najmä maloobchodu, stravovacím a iným službám, migranti z Balkánu zasa uprednostňovali nelegálne podnikanie (cf. Divinský, 2009; Divinský, 2008a; Divinský, 2007c).

2.6 Azylová migrácia

2.6.1 Definičný, právny a inštitucionálny kontext

Začiatkom roka 2003 nadobudol účinnosť zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle, ktorý o. i. zaviedol modernejšiu terminológiu. Pojem „utečenec“ z predchádzajúcej právnej normy bol v ňom nahradený korektnejšími výrazmi „žiadateľ o azyl“ a „azylant“. Žiadateľom o azyl sa rozumie cudzinec, ktorý na útvare Policajného zboru vyhlási, že žiada o udelenie azylu na území Slovenskej republiky; ako azylant bol definovaný cudzinec, ktorému Ministerstvo vnútra SR udelilo azyl. Je potrebné však priznať, že časť expertov, ale predovšetkým médiá a verejnosť si na nové termíny spočiatku ťažšie zvykali, preferujúc stále pojem „utečenec“.

Zákon č. 480/2002 Z. z. bol v období 2004 – 2008 niekoľkokrát novelizovaný⁵³, pričom transponoval do slovenského právneho poriadku i dôležité predpisy Európskej únie (vrátane tzv. kvalifikačnej a procedurálnej smernice). Zákon o azyle obsahuje aj ďalšie fundamentálne definície (azyl, konanie o azyle, doplnková ochrana, odídenec, bezpečná tretia krajina, azylové zariadenie atď.) a vo všeobecnosti upravuje otázky týkajúce sa azylovej procedúry, poskytovania dočasného útočiska a doplnkovej ochrany, práv a povinností relevantných kategórií cudzincov, pôsobnosti orgánov verejnej moci na tomto úseku, integrácie azylantov do spoločnosti, pobytu v azylových zariadeniach, spolupráce s nevládnymi organizáciami a i.

Azyl udeľujú orgány Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v azylovej proce-

53 Najmä zákonmi č. 207/2004 Z. z., č. 1/2005 Z. z., č. 692/2006 Z. z., č. 643/2007 Z. z., č. 451/2008 Z. z.

dúre. Cudzí štátni príslušníci sa môžu uchádzať o azyl hneď po vstupe na teritórium krajiny, ale i neskôr – dokonca aj po zadržaní políciou ako nelegálni migranti. Všetci cudzinci v SR, ktorí o nejakú formu medzinárodnej ochrany žiadajú alebo im už bola udelená, sú povinní zachovávať zákonom presne stanovené podmienky.

Inštitucionálne sa problematikou azylovej migrácie na Slovensku primárne zaoberá Migračný úrad Ministerstva vnútra SR. Rozhoduje o udelení azylu, poskytnutí doplnkovej ochrany, resp. dočasného útočiska, zabezpečuje starostlivosť o zákonom definované kategórie cudzincov, napomáha integrovať azylantov do spoločnosti, podieľa sa na príprave migračných politík a koncepcií, úzko spolupracuje s UNHCR a IOM v SR, zainteresovanými mimovládnyimi organizáciami a samosprávou, publikuje rôzne štatistické prehľady atď.⁵⁴

2.6.2 Vývojové trendy v skupine žiadateľov o azyl na Slovensku v rokoch 2004 – 2008

V uvedenom období boli pre túto skupinu charakteristické dva diametrálne odlišné vývojové trendy. Práve v roku 2004 počet týchto osôb v SR kulminoval dosahujúc svoje historické maximum – takmer 11,5 tisíc (tabuľka 25). Bolo to vyvrcholenie extraordinárneho rastového trendu od roku 2001 (cf. Divinský, 2006b; Divinský, 2004b). Oproti roku 1993 ako bazálnemu časovému referenčnému bodu (vznik samostatného štátu) bol ročný prítok žiadateľov o azyl v krajine v roku 2004 vyšší až 81-krát (štatistiky Migračného úradu MV SR). Azylová migrácia sa tak stala najdynamickejším komponentom zahraničnej migrácie v Slovenskej republike.

Zaujímavé bolo aj zistenie, že v roku 2004 počet žiadateľov o azyl prevýšil počet zadržaných nelegálnych migrantov – po prvý a súčasne i posledný raz v histórii SR. Zároveň v rámci Európskej únie (EÚ-25) bolo v roku 2004 iba v šiestich krajinách predložených viac žiadostí o azyl než na Slovensku; v relatívnom vyjadrení (počet žiadostí prepočítaný na celkový počet obyvateľov krajiny) dokonca len v piatich (UNHCR, 2006).

Dokumentovaný kvantitatívny boom v tejto kategórii migrantov v Slovenskej republike do roku 2004 vrátane bol spôsobený viacerými faktormi. Vývoj počtu žiadateľov o azyl bol vo veľmi tesnej korelácii predovšetkým s vývinom v oblasti nelegálnej migrácie. Ďalej liberálny duch zákona o azyle viedol zachytených nelegálnych migrantov k jeho čoraz väčšiemu využívaniu (resp. zneužívaniu), hoci ich prvotným úmyslom vôbec nebolo uchádzať sa o azyl v SR. Azylová proce-

54 <http://www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr> (stiahnuté v auguste 2009).

dúra dávala týmto osobám garancie, že počas nej nebudú z krajiny vyhostení a takisto im umožňovala pokúsiť sa o opätovný neoprávnený prechod hranice smerom do pôvodne plánovanej destinácie. Mnohí žiadatelia o azyl na Slovensku mohli v roku 2004 ťažiť aj z ešte len počiatočnej fázy implementácie Dublinského nariadenia a zavádzania systému Eurodac⁵⁵ do praxe (cf. Divinský, 2007b; Divinský, 2005a).

V roku 2005 sa však situácia radikálne zmenila a začal sa manifestovať úplne opačný trend než dovtedy. V dôsledku toho sa v období 2004 – 2008 počet žiadateľov o azyl v SR dramaticky znížil – až 12,5-krát, pričom k najväčšiemu medziročnému poklesu došlo v rokoch 2005 a 2008 (tabuľka 25). Ročný prítok žiadateľov tak bol v roku 2008 iba o málo vyšší ako v roku 1998. Tým sa význam azylovej migrácie v Slovenskej republike v porovnaní s ostatnými zložkami zahraničnej migrácie substanciálne oslabil. Krajina sa postupne od roku 2005 dostala aj z medzinárodného hľadiska na pomyselný koniec rebríčka; napr. v roku 2008 zaregistrovalo v rámci EÚ-27 menej žiadateľov o azyl – absolútne i relatívne (t. j. na 1 000 obyvateľov) – len sedem štátov (UNHCR, 2009).

Naznačený vývoj od roku 2005 reflektoval v tejto oblasti niekoľko kľúčových momentov. V prvom rade to bol kontinuálny prudký pokles počtu zadržaných tranzitujúcich nelegálnych migrantov na Slovensku v celom skúmanom období – z príčin podrobne opísaných v kapitole 2.5. Keďže spomedzi nelegálnych migrantov pochádzala drvivá väčšina (ak nie všetci) žiadateľov o azyl v krajine, tento trend mal za následok kvantitatívny úbytok aj posledne menovaných. Nemenej dôležitým faktorom priamo ovplyvňujúcim počet žiadateľov o azyl v SR v období 2005 – 2008 bolo stále striktnéjšie uplatňovanie Dublinského nariadenia so systémom Eurodac kompetentnými štátnymi orgánmi. V zmysle príslušných ustanovení Dublinu mala osoba, ktorá už predložila žiadosť o azyl v Slovenskej republike, len minimálnu šancu získať ho neskôr v inej krajine Európskej únie. Tohto faktu si potenciálni žiadatelia boli čoraz viac vedomí a aj preto sa uchádzali o azyl v SR v klesajúcej miere. Možno uzavrieť, že vstup Slovenska do EÚ v roku 2004, resp. do schengenského priestoru v roku 2007 bol spojený o. i. s výrazným znižovaním počtu žiadateľov o azyl v krajine.

55 T. j. Nariadenia Rady č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, Nariadenia Komisie č. 1560/2003 ustanovujúceho podrobné pravidlá pre uplatňovanie tohto nariadenia, Nariadenia Rady č. 2725/2000 týkajúceho sa zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru a Nariadenia Rady č. 407/2002 ustanovujúceho určité pravidlá na vykonávanie tohto nariadenia.

Tabuľka 2.5

Elementárne charakteristiky azylovej migrácie v SR v období 2004 – 2008

Ukazovateľ / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Ročný prítok žiadateľov o azyl	11 395	3 549	2 849	2 642	909
Medziročný vývoj (v %)	10,0	-68,8	-19,7	-7,3	-65,6
Udelený azyl	15	25	8	14	22
Neudelený azyl	1 592	827	861	1 259	482
Poskytnutá doplnková ochrana	-	-	-	82	66
Zastavené konanie	11 782	2 930	1 940	1 693	455
Prípady v riešení	775	542	604	584	595
Počet osôb so štatútom azylanta*	83	83	88	87	99
Počet osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou*	-	-	-	52	91

Poznámka: * = koncom roka

Zdroj: štatistiky Migračného úradu MV SR; štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a výpočty autora

2.6.3 Niektoré štrukturálne zmeny u žiadateľov o azyl

Popri už prezentovaných kvantitatívnych zmenách sa v Slovenskej republike v období 2004 – 2008 modifikovala tiež štruktúra žiadateľov o azyl podľa veku a pohlavia. Potrebné dáta vychádzajúce z ročných/mesačných tokov žiadateľov sú zodpovednou inštitúciou (Migračný úrad MV SR) sledované dlhodobo. Ako znázorňuje tabuľka 26, podiel mužov medzi uchádzačmi o azyl sa v krajine – s výnimkou roku 2005 – pozvoľna zvyšoval. Do roku 2008 stúpol takmer o 6 percentuálnych bodov až na skoro 91 % (štatistiky Migračného úradu MV SR). Koncom analyzovaného obdobia tak muži prevažovali nad ženami v pomere 9,7 : 1, čo je veľmi vysoký rozdiel (v roku 2004 bol tento pomer len 5,7 : 1). Žiaľ, nemáme k dispozícii na porovnanie dostatočne spoľahlivé údaje z iných krajín.

Pokiaľ ide o zloženie záujemcov o azyl na Slovensku podľa veku, tu boli vo všetkých vekových skupinách evidentné fluktuácie. Celkovo však podiel detí v období 2004 – 2008 klesol, zastúpenie osôb vo veku 15 – 49 rokov sa mierne zvýšilo a relatívny počet najstarších osôb (50 a viac rokov) vzrástol viac ako dvojnásobne (tabuľka 26). Osoby v reprodukčnom veku tak predstavovali absolútnu väčšinu žiadateľov o azyl v SR. Na základe detailnejších údajov možno upresniť, že najpočetnejšou vekovou kategóriou boli (okrem roku 2008) žiadatelia vo veku 18 – 25 rokov. Ich podiel sa v rokoch 2004 – 2007 pohyboval v rozmedzí 43 až 48 % zo súhrnného počtu osôb uchádzajúcich sa v krajine o azyl, iba v roku 2008 sa znížil na 37 %. Medzi pohlaviami však existovali diferencie – u mužov dominovala veková kategória 18 – 25 (opäť okrem roku 2008), kým u žien bola po celý čas početnejšia kategória osôb vo veku 26 – 39 rokov (štatistiky Migračného úradu MV SR).

Vo všeobecnosti zmeny prebiehajúce v pohlavnej a vekovej štruktúre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike v období 2004 – 2008 boli jasne determinované vývojom pohlavnej a vekovej štruktúry zadržaných nelegálnych migrantov. Zároveň situácia v SR potvrdzovala skúsenosti iných imigračných krajín (cf. Divinský, 2004a; Divinský, 2007b) – a síce, že typickým žiadateľom o azyl je muž, mladý (a slobodný).

Tabuľka 26

Pohlavná a veková skladba žiadateľov o azyl v SR v období 2004 – 2008 (v %)

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Muži	85,0	80,8	84,1	90,7	90,7
Ženy	15,0	19,2	15,9	9,3	9,3
0 – 14 roční	8,2	11,7	7,7	4,1	5,2
15 – 49 roční	90,8	87,3	91,3	94,6	92,5
50+ roční	1,0	0,9	0,9	1,3	2,3

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Migračného úradu MV SR

2.6.4 Krajiny pôvodu žiadateľov o azyl v Slovenskej republike

Štruktúra krajín pôvodu žiadateľov o azyl odráža rozličné politické, spoločenské i ekonomické procesy vo svete, ako aj aktuálny vývoj na úseku nelegálnej migrácie v SR (cf. Divinský, 2006c; Divinský, 2005a). V tomto kontexte roky 2004 až 2008 neboli výnimkou. Z makrogeografického hľadiska – podľa kontinentov – viedla počas celého hodnoteného obdobia Ázia, ktorej podiel varíroval medzi 50 % (rok 2005) až 71 % (rok 2007). Zastúpenie uchádzačov o azyl v SR z krajín Európy (najmä z Balkánu a východnej Európy vrátane Ruskej federácie) kolísalo v rozpätí 27 až 48 % a len zanedbateľný zvyšok (1 – 2 %) pripadal na ďalšie kontinenty (Afriku, Ameriku) a osoby bez štátnej príslušnosti (štatistiky Migračného úradu MV SR).⁵⁶

Omnoho konkrétnejšia a preukaznejšia je však štruktúra najdôležitejších krajín pôvodu žiadateľov o azyl v Slovenskej republike. V rokoch 2004 – 2008 sa objavilo na prvých desiatich miestach dovedna len dvanásť štátov, z toho osem tam vystupovalo permanentne (India, Rusko, Čína, Gruzínsko, Moldavsko, Pakistan, Bangladéš a Vietnam) a menilo sa iba ich vzájomné poradie (tabuľka 27). Táto skutočnosť – spolu s takmer rovnakou frekvenciou výskytu Afganistanu a Iraku – svedčí o vysokej stabilite štruktúry najsignifikantnejších krajín pôvodu žiadateľov o azyl v období 2004 – 2008 (porovnaj s analogickou štruktúrou u nelegálnych migrantov). Absolútne maximum – a to dokonca historické – dosiahli žiadatelia z Indie v roku 2004 (2 969 osôb), kým relatívne boli v uvedenom období najpočetnejší občania Ruska v roku 2005 (tvoriaci vyše 29 % zo všetkých uchádzačov o azyl v SR).

⁵⁶ Zatiaľ čo v predchádzajúcom období – napr. v roku 2000 – záujemcovia o azyl v SR z ázijských krajín predstavovali až 94 %, z Európy necelých 5 % a z Afriky vyše 1 % zo súhrnu.

Tabuľka 27
Desať najdôležitejších krajín pôvodu žiadateľov o azyl na Slovensku v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb
India	2 969	Rusko	1 037	India	727	Pakistan	650	Gruzínsko	119
Rusko	2 413	India	561	Rusko	463	India	619	Moldavsko	113
Čína	1 271	Moldavsko	309	Moldavsko	385	Rusko	307	Pakistan	109
Gruzínsko	989	Čína	280	Gruzínsko	209	Moldavsko	208	Rusko	100
Moldavsko	826	Bangladéš	277	Irak	206	Gruzínsko	134	India	88
Pakistan	799	Gruzínsko	258	Bangladéš	183	Irak	131	Afganistan	72
Bangladéš	544	Pakistan	196	Pakistan	182	Bangladéš	108	Čína	44
Afganistan	393	Afganistan	109	Čína	164	Čína	96	Irak	42
Vietnam	155	Vietnam	100	Vietnam	63	Afganistan	67	Vietnam	41
Arménsko	144	Palestína	79	Palestína	56	Vietnam	58	Bangladéš	36
Ostatné	892	Ostatné	343	Ostatné	211	Ostatné	264	Ostatné	145
Spolu	11 395	Spolu	3 549	Spolu	2 849	Spolu	2 642	Spolu	909

Zdroj: štatistiky Migračného úradu MV SR

Geograficky boli najdôležitejšie krajiny pôvodu konštituované dvoma podskupinami – niektorými bývalými republikami Sovietskeho zväzu a prakticky najľudnatejšími štátmi Ázie. Čo sa týka žiadateľov o azyl v SR pochádzajúcich z nich, nešlo – okrem ojedinelých prípadov – o osoby postihnuté vojnami, násilnými konfliktmi, rozsiahlymi živelnými pohromami alebo diskriminované/prenasledované pre ich národnosť, náboženstvo, rasu, politické presvedčenie a pod. Naopak, títo žiadatelia boli motivovaní k odchodu z vlasti, (nelegálnej) migrácii a následnej účelovej žiadosti o azyl v SR hlavne ekonomickými dôvodmi (cf. Divinský, 2006a; Divinský, 2007e; MÚ, 2005 – 2009).

Dobrovoľných ekonomických migrantov z vyššie vymenovaných krajín v období 2004 – 2008 významne dopĺňali utečenci z Blízkeho a Stredného východu – Afganistanu, Iraku, príp. Palestíny (tabuľka 27). (Do tejto kategórie možno zaradiť aj ťažko kvantifikovateľnú časť občanov Ruskej federácie pôvodom z Čečenska.) Prevažná väčšina z nich bola donútená emigrovať v dôsledku vojny, ozbrojených konfliktov alebo hromadného násillia páchaného na civilistoch. Zaujímavým faktom je, že podiel osôb z týchto troch krajín na celkovom počte žiadateľov o azyl v Slovenskej republike vzrástol pomerne prudko z 5,5 % v roku 2004 až na 12,7 % v roku 2008 (štatistiky Migračného úradu MV SR).

2.6.5 Vývojové trendy v skupine azylantov na Slovensku

Žiadatelia o azyl sú štandardne ubytovaní v azylových zariadeniach, prevádzkovaných Migračným úradom MV SR, kde počas azylovej procedúry čakajú na rozhodnutie o udelení alebo neudelení azylu (eventuálne o poskytnutí alebo neposkytnutí doplnkovej ochrany⁵⁷). V období 2004 – 2008 prechádzali počet, kapacita i lokalizácia azylových zariadení v krajine – záchytných táborov a pobytových táborov – zmenami, reflektujúc predovšetkým dynamiku počtu žiadateľov o azyl, ako aj niektoré ďalšie činitele. V roku 2004 sa záchytné utečenecké tábory nachádzali v Opatovskej Novej Vsi, Gbeloch, Rohovciach a vo Vlachoch (od mája), zariadenia v Brezovej pod Bradlom, Gabčíkove a obci Jazierce (do júla) mali pobytový charakter. V roku 2006 bola prevádzka tábora v Gbeloch ukončená a zariadenie v Brezovej pod Bradlom vyhorelo, avšak súčasne bol zriadený nový záchytný tábor v Humennom. Nasledujúci rok bolo zariadenie vo Vlachoch uzavreté a záchytné tábory v Opatovskej Novej Vsi a Rohovciach boli prekatégorizované na pobytové. Koncom roka 2008 tak bol v Slovenskej republike v činnosti záchytný utečenecký tábor v Humennom a pobytové zariadenia v Opatovskej Novej Vsi, Rohovciach a Gabčíkove (MÚ, 2005 – 2009).

57 Táto sa v SR začala poskytovať od roku 2007 tomu žiadateľovi, ktorému nebol udelený azyl a ktorému by v prípade návratu do krajiny pôvodu reálne hrozilo vážne bezprávie (zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších zmien a doplnkov).

Ako demonštruje tabuľka 28, **napriek kvantu žiadateľov (resp. žiadostí) o azyl v SR iba minimálnemu počtu z nich bol azyl napokon udelený. V jednotlivých rokoch skúmaného obdobia sa tento počet pohyboval rádom na úrovni len 1 – 2 desiatok osôb. V päťročí 2004 – 2008 získalo azyl na Slovensku iba 84 zo súhrnného počtu 21 344 žiadateľov, t. j. 0,4 %.**⁵⁸ (Toto je však značne skresľujúci údaj, ktorý obsahuje aj prípady v riešení a zastavené konania, teda osoby, ktoré z azylovej procedúry odišli svojvoľne v jej priebehu a ktorých bola jednoznačná väčšina.) Možno konštatovať, že Slovenská republika tak patrila medzi tie krajiny EÚ-25/27, ktoré v období 2004 – 2008 (najmä v roku 2004 a 2006) najneochotnejšie udeľovali azyl (UNHCR, 2006 – 2008; UNHCR, 2009).

Oveľa korektnejším indikátorom je miera priznaných azylov, ktorá vyjadruje úspešnosť azyloveho konania. Vypočíta sa ako podiel osôb s udeleným azylom zo sumárneho počtu udelených i neudelených azylov (UNHCR, 2005). Miera priznaných azylov v SR bola za obdobie 2004 – 2008 ako celok nízka (1,7 %), dokonca v rokoch 2004 a 2006 nedosahovala ani jedno percento (tabuľka 28). Vyvrcholil tým zostupný trend z predchádzajúceho obdobia (cf. Divinský, 2007b; Divinský, 2005a). V rámci Európskej únie sa Slovenská republika vyznačovala opäť jednou z najnižších mier priznaných azylov – v rokoch 2004, 2006 a 2007 boli na tom horšie len tri štáty (UNHCR, 2006 – 2008; UNHCR, 2009).

Tabuľka 28 prezentuje tiež štruktúru krajín pôvodu azylových žiadateľov na Slovensku v období 2004 – 2008. V tomto časovom intervale získali azyl v SR žiadatelia iba z 19 krajín sveta, pričom najpočetnejší boli občania Kuby, Ukrajiny, Iránu, Iraku a Srbska/Čiernej Hory (štatistiky Migračného úradu MV SR). Z desiatich najsignifikantnejších krajín pôvodu pochádzalo až 87 % azylových žiadateľov. To všetko naznačovalo veľmi úzku teritoriálnu preferenciu pri rozhodovaní o tejto forme medzinárodnej ochrany v Slovenskej republike.

Hoci od roku 1993 do roku 2008 bol azyl v SR udelený 543 cudzincom (ibidem), veľká väčšina z nich sa v krajine už nezdržiava. Napr. koncom roka 2004 registrovala cudzinecká polícia na území Slovenska len 83 osôb so štatútom azylového žiadateľa a koncom roka 2008 to bolo iba 99 takýchto jedincov (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR – tabuľka 25). To znamená, že vždy na konci príslušného roku (2004 až 2008) bolo v krajine oficiálne prítomných len niečo vyše ¼ zo súhrnného počtu osôb, ktorým bol od roku 1993 udelený azyl.⁵⁹

⁵⁸ V období 2000 – 2003 bol tento podiel ešte menší – 0,2 % (štatistiky Migračného úradu MV SR).
⁵⁹ Po odrátaní tých azylových žiadateľov, ktorí medzitým získali štátne občianstvo Slovenskej republiky.

Tabuľka 28
Počet udelených azyllov podľa krajín a miera priznaných azyllov v SR v rokoch 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet
Rusko	5	Ukrajina	12	Irán	4	Irán	3	Irak	8
Irán	4	Srbsko/ČH	7	Čína	1	Kuba	3	Kuba	8
Kongo	2	Afganistan	2	Kongo	1	Sýria	2	Palestína	2
Angola	1	Kuba	2	Kuba	1	Kongo	1	Afganistan	1
Egypt	1	Irak	1	Srbsko/ČH	1	Palestína	1	Irán	1
Kuvajť	1	Zair	1	–	–	P. Slonoviny	1	Pakistan	1
Bez štát. prísl.	1	–	–	–	–	Sudán	1	Vietnam	1
–	–	–	–	–	–	Ukrajina	1	–	–
–	–	–	–	–	–	Bez štát. prísl.	1	–	–
Spolu	15	Spolu	25	Spolu	8	Spolu	14	Spolu	22
Mpa* (v %)	0,9	Mpa* (v %)	2,9	Mpa* (v %)	0,9	Mpa* (v %)	1,1	Mpa* (v %)	4,4

Poznámka: * = miera priznaných azyllov
 Zdroj: štatistiky Migračného úradu MV SR a výpočty autora

Opísaný vývoj v skupine azylantov v SR v období 2004 – 2008 bol spôsobený viacerými externými aj internými momentmi. Ako vonkajšie faktory osoby s priznaným azylom uvádzali existenciu ich rodín, priateľov a známych v štátoch západnej Európy, tamojšie početnejšie, dlhšie etablované a viac nápomocné komunity krajanov, evidentne pozitívnejšiu spoločenskú klímu vo vzťahu k imigrantom a výrazne nižší stupeň ich sociálnej exklúzie, bohatšiu ponuku pracovných príležitostí, niekoľkonásobne vyššie mzdy oproti Slovensku, väčší potenciál seberealizácie a pod. (Divinský, 2007g; Divinský, 2006c; Divinský, 2005a).

Za vnútorné príčiny bolo možné v danom období považovať reštriktívnu azylovú politiku štátu vyúsťujúcu do minima udeľovaných azyllov, problémy azylantov s hľadaním adekvátneho zamestnania a bývania, relatívne vysokú mieru nezamestnanosti v krajine, deficit finančných prostriedkov na integračné programy pre azylantov na celoštátnej i lokálnej úrovni, prevládajúcu odmietavú verejnú mienku majoritnej populácie s prejavmi intolerancie voči imigrantom a i. Je potrebné však vziať do úvahy aj skutočnosť, že časť azylantov nebola schopná/ochotná integrovať sa do spoločnosti či nemala v úmysle zostať trvalejšie v Slovenskej republike (ibidem).

2.7 Naturalizácia

2.7.1 Dynamika počtu naturalizovaných osôb a jej hlavné determinujúce faktory v období 2004 – 2008

Inštitút naturalizácie je pokladaný za formálne zavŕšenie integračného procesu imigrantov v hostiteľskej krajine, prostredníctvom ktorého získavajú identický právny status ako autochtónni obyvatelia (cf. Divinský, 2007e; Bauböck et al., 2006; IOM, 2004a).⁶⁰ Z normatívneho hľadiska upravoval v období 2004 – 2008 procedúru nadobúdania a straty občianstva Slovenskej republiky zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve, ktorý bol v uvedených rokoch významne novelizovaný zákonmi č. 265/2005 Z. z. a č. 344/2007 Z. z. Principiálnym nedostatkom na tomto úseku zahraničnej migrácie však po celý čas bola chýbajúca naturalizačná politika štátu (cf. Divinský, 2005d; Divinský, 2007g; Divinský – Šnirerová, 2008). O udelení občianstva SR na základe písomnej žiadosti cudzinca rozhodujú orgány Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Sekcia verejnej správy MV SR (Odbor všeobecnej vnútornej správy – oddelenie štátneho občianstva) tvorí a poskytuje

⁶⁰ Naturalizované osoby však môžu naďalej čeliť viacerým problémom spojeným o. i. so zvládaním jazyka, hľadaním práce zodpovedajúcej ich vzdelaniu, zabezpečovaním primeraného bývania, diskrimináciou atď. Z toho dôvodu sa proces integrácie udelením štátneho občianstva zvyčajne v realite nekončí (Bargerová – Divinský, 2008).

záujemcom štatistické údaje o naturalizovaných osobách.

Z kvantitatívneho aspektu boli na Slovensku pre obdobie 2004 – 2008 charakteristické dva odlišné trendy. V roku 2004 ešte doznievala vývojová trajektória od začiatku 21. storočia (konkrétne od roku 2000), keď bol inštitút naturalizácie v krajine používaný pomerne frekventovane. Ročný priemerný počet novo udelených občianstiev vtedy predstavoval približne 4 tisíc (pozri detailnejšie Divinský, 2005a; Divinský, 2007d), a preto i naturalizačné saldo⁶¹ bolo v roku 2004 vysoké (tabuľka 29). V tom čase kompetentné orgány udeľovali občianstvo SR aj osobám, ktoré vždy nespĺňali zákonné predpoklady – napr. neovládali slovenský jazyk ani na bazálnej úrovni.

Vzhľadom na túto skutočnosť, ale aj iné požiadavky praxe boli v roku 2005 a potom v roku 2007 schválené spomenuté novely zákona o štátnom občianstve. V ich dôsledku síce mohli určité kategórie cudzincov získať občianstvo SR ľahšie ako predtým, ale v zásade obe novely sprísnilo podmienky na udeľovanie slovenského občianstva (napr. preverovanie žiadateľov o naturalizáciu, predĺženie minimálnej doby trvalého pobytu na území krajiny, väčšie nároky na znalosť slovenčiny a i.).⁶² Tým sa nadobúdanie občianstva SR sťažilo a ako ukazuje tabuľka 29, počet naturalizovaných osôb sa v rokoch 2005 až 2008 oproti roku 2004 radikálne znížil. Tento fakt sa stal predmetom kritiky niektorých mimovládnych organizácií zameraných na ochranu ľudských práv migrantov (Divinský, 2007b).

Celkovo počet cudzincov, ktorí sa stali novými občanmi Slovenska, poklesol v období 2004 – 2008 až skoro šesťnásobne. Súčasne bol počet naturalizovaných osôb v roku 2008 najmenší v histórii samostatného štátu, t. j. od roku 1993 (štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR). Pohnútky na podanie žiadosti o štátne občianstvo Slovenskej republiky sa rôznili – od možnosti nadobúdania a disponovania s majetkom cez jednoduchší prístup na pracovný trh krajiny, etnické pozadie (u tzv. Slovákov žijúcich v zahraničí), ukončenie integračného procesu azyľantov až po reemigráciu osôb pôvodom zo SR.

61 Rozdiel medzi počtom osôb, ktoré nadobudli štátne občianstvo, a počtom osôb, ktoré boli prepustené zo štátneho zväzku v danom roku (t. j. analógia migračného salda).

62 Je nutné si však uvedomiť, že na udelenie štátneho občianstva SR nie je právny nárok ani po splnení všetkých zákonom stanovených podmienok – <http://www.minv.sk/?informacia-o-udeleni-a-strate-statneho-obcianstva-sr> (stiahnuté v septembri 2009).

Tabuľka 29

Vývoj počtu naturalizovaných osôb na Slovensku v období 2004 – 2008

Ukazovateľ / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Počet osôb, ktoré získali občianstvo	4 016	1 537	1 050	1 475	679
na 1 000 obyvateľov	0,75	0,28	0,19	0,27	0,13
Medziročný prírastok (v %)	-0,8	-61,7	-31,7	40,5	-54,0
Počet osôb, ktoré boli prepustené zo štátneho zväzku	391	432	331	174	154
Naturalizačné saldo	3 625	1 105	719	1 301	525

Zdroj: štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR a výpočty autora

2.7.2 Niektoré štrukturálne zmeny v skupine naturalizovaných osôb

Okrem už prezentovaných kvantitatívnych zmien sa v Slovenskej republike v období 2004 – 2008 modifikovala tiež pohlavná a veková štruktúra naturalizovaných osôb, aj keď nie príliš výrazne. Čo sa týka zloženia týchto osôb podľa pohlavia, podiel mužov sa od roku 2004 pomaly, ale neustále znižoval (štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR). Naopak, podiel žien medzi naturalizovanými stúpol v päťročí 2004 – 2008 presne o šesť percentuálnych bodov a na samom konci tohto obdobia prekročil hranicu 50 % (tabuľka 30).

Ani zmeny vo vekovej štruktúre cudzincov, ktorí v rokoch 2004 – 2008 nadobudli štátne občianstvo SR, neboli štatisticky veľmi významné. Po vyrovnaní ročných fluktuácií podiel detí i osôb v produktívnom veku (15 – 59 rokov) v priebehu celého obdobia mierne klesol, zatiaľ čo u seniorov bol zaznamenaný značný – takmer dvojnásobný – nárast (tabuľka 30). Najpočetnejšie vekové kategórie tvorili jedinci vo veku 30 – 34, resp. 35 – 39 rokov – po 10 až 14 % zo súhrnného počtu naturalizovaných osôb v individuálnych rokoch (štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR).

Žiaľ, vzhľadom na absenciu sprievodných informácií nie je možné dôveryhodne interpretovať príčiny načrtnutých trendov v období 2004 – 2008. Takisto neboli (nie sú) k dispozícii ani údaje o ďalších sociodemografických charakteristikách cudzincov, ktorí získali štátne občianstvo SR – napr. o ich rodinnom stave, dosiahnutom vzdelaní, ekonomickej aktivite, profesijnej orientácii, náboženstve

a i. Túto skutočnosť považujeme tiež za závažný nedostatok v oblasti udeľovania štátneho občianstva v Slovenskej republike.

Tabuľka 30

Pohlavná a veková štruktúra naturalizovaných osôb na Slovensku v období 2004 – 2008 (v %)

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Muži	55,5	53,9	51,8	50,6	49,5
Ženy	44,5	46,1	48,2	49,4	50,5
0 – 14 roční	15,1	11,2	9,7	9,6	12,7
15 – 59 roční	77,7	80,0	78,6	77,5	73,3
60+ roční	7,2	8,8	11,7	12,9	14,0

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Sekcie verejnej správy MV SR

2.7.3 Hlavné krajiny pôvodu naturalizovaných osôb v SR

Ako znázorňuje tabuľka 31, najdôležitejšie krajiny pôvodu naturalizovaných osôb na Slovensku v období 2004 – 2008 korešpondovali do veľkej miery s najviac zastúpenými krajinami pôvodu cudzincov s povolením na pobyt na území SR a sčasti aj s najvýznamnejšími krajinami pôvodu evidovaných prisťahovaných zo zahraničia v tom čase (porovnaj s tabuľkou 10, resp. tabuľkou 3). Je to logický jav odrážajúci zákonom stanovenú požiadavku určitej minimálnej dĺžky nepretržitého pobytu v SR pre nadobudnutie jej štátneho občianstva. Jednotlivé krajiny však v hodnotenom období vykazovali rozdielnu dynamiku vývoja.

Medzi novými občanmi Slovenskej republiky tak bolo možné najčastejšie nájsť osoby pochádzajúce z niektorých susedných krajín (predovšetkým z Ukrajiny a Českej republiky, ale i Poľska), ktoré si na Slovensku vybudovali silné rodinné a pracovné vzťahy. Hoci osoby z Českej republiky do roku 2004 dominovali, ich počet/podiel sa od roku 2000 markantne znižoval (Divinský, 2007b) a so začlenením SR i ČR do Únie sa dôvody, pre ktoré Česi o slovenské občianstvo žiadali, podstatne obmedzili. Pozíciu Českej republiky však od roku 2005 bezkonkurenčne zaujala Ukrajina – podiel osôb z tohto štátu dosiahol v roku 2007 takmer 1/2 zo súhrnného počtu naturalizovaných (tabuľka 31).

Ďalej stabilne hojne zastúpenými boli po celé obdobie 2004 – 2008 aj úspešní uchádzači o občianstvo SR z relevantnejších komunít legálnych migrantov

Tabuľka 31
Desať najdôležitejších krajín pôvodu naturalizovaných osôb na Slovensku v období 2004 – 2008

2004		2005		2006		2007		2008	
Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb	Krajina	Počet osôb
Česká rep.	775	Ukrajina	510	Ukrajina	374	Ukrajina	702	Ukrajina	203
Vietnam	619	Rumunsko	241	Rumunsko	145	Česká rep.	157	Česká rep.	93
Ukrajina	549	Srbsko/ČH	202	Česká rep.	120	Srbsko/ČH	112	USA	91
Srbsko/ČH	506	Česká rep.	175	Srbsko/ČH	71	USA	107	Srbsko/ČH	51
Rumunsko	442	USA	68	USA	70	Rumunsko	101	Vietnam	37
Čína	200	Vietnam	48	Vietnam	40	Vietnam	62	Rusko	33
Macedónsko	143	Rusko	46	Bulharsko	33	Rusko	42	Rumunsko	31
USA	136	Bulharsko	28	Rusko	32	Bulharsko	19	Maďarsko	15
Rusko	96	Chorvátsko	21	Poľsko	20	Chorvátsko	18	Nemecko	15
Chorvátsko	50	Poľsko	14	Kazachstan	19	Poľsko	18	Kanada	12
Ostatné	500	Ostatné	184	Ostatné	126	Ostatné	137	Ostatné	98
Spolu	4 016	Spolu	1 537	Spolu	1 050	Spolu	1 475	Spolu	679

Zdroj: štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR

na Slovensku či z krajín vyznačujúcich sa početnejšou slovenskou minoritou (Rumuni, Srbi, Rusi, Bulhari a Chorváti). Títo v SR dlhodobo pracovali, študovali alebo si založili rodinu, a tak naturalizácia bola prirodzeným vyvrcholením ich integrácie do spoločnosti. Podiel naturalizovaných osôb pôvodom z Rumunska bol v rokoch 2005 a 2006 dokonca druhý najvyšší, avšak vstup tejto krajiny do EÚ v roku 2007 priniesol o. i. zreteľnú stratu záujmu Rumunov (ale aj Bulharov) o štátne občianstvo SR.⁶³

Sprísnenie podmienok na udeľovanie štátneho občianstva Slovenskej republiky novelami zákona č. 40/1993 Z. z., prijatými v rokoch 2005 a 2007, postihlo najviac niektoré komunity cudzincov z Ázie. (Išlo najmä o Vietnamcov a Číňanov, ktorých počet/podiel v rámci naturalizovaných v SR od roku 2001 do roku 2004 vrátane enormne vzrástol – Divinský, 2005a.) Relatívny počet naturalizovaných osôb narodených vo Vietname, resp. Číne tak bol v roku 2008 oproti roku 2004 trojnásobne, resp. až päťnásobne menší (tabuľka 31). Na druhej strane sa v skúmanom období manifestoval aj opačný trend. Medzi naturalizovanými v SR sa pozoruhodne zvýšil podiel reemigrantov (osôb pochádzajúcich zo Slovenska) hlavne z USA (4-krát – z 3,4 na 13,4 %), Kanady (3-krát) a Nemecka (3-krát) (štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR).

2.8 Návratová migrácia

Problematika návratovej migrácie bola v slovenskej odbornej literatúre v období 2004 – 2008 (ale i v predchádzajúcich rokoch) jedným z najslabšie pertraktovaných komponentov zahraničnej migrácie vôbec. Pritom svetová literatúra jej venuje čoraz väčšiu pozornosť v súvislosti s jej úlohou ako signifikantného mechanizmu prevencie, riešenia a redukovania nelegálnej migrácie (napr. IOM, 2004b; Joly et al., 2004; OSCE, IOM et ILO, 2006; IOM, 2008; OECD, 2009). Návratová migrácia vychádza z konceptu „návratu migranta“, ktorý je definovaný ako jeho presun z cieľovej alebo tranzitnej krajiny späť do krajiny predošlého tranzitu alebo pôvodu bez ohľadu na to, či je dobrovoľný alebo nútený. Dobrovoľným návratom sa rozumie samostatný, resp. asistovaný návrat migranta založený na jeho slobodnej vôli. Ako nútený návrat sa zasa chápe nedobrovoľný odsun migranta do krajiny pôvodu alebo tranzitu v dôsledku administratívneho či súdneho nariadenia, pri ktorom sa však majú rešpektovať jeho ľudské práva a dôstojnosť (IOM, 2004a; IOM, 2005b; IOM, 2008).

63 Kým podiel naturalizovaných osôb z Rumunska tvoril v roku 2005 bezmála 16 %, v roku 2008 klesol už pod 5 % (štatistiky Sekcie verejnej správy MV SR).

2.8.1 Úsek nútených návratov zo Slovenskej republiky

V praxi sa v období 2004 – 2008 nedobrovoľné návraty vzťahovali na obe súčasti nelegálnej migrácie v krajine – neoprávnené prekročenia štátnej hranice, ako aj neoprávnené pobyty cudzincov na teritóriu Slovenskej republiky. Tí nelegálni migranti, ktorí po zadržaní policajnými orgánmi SR nepožiadali o azyl v krajine a ani nevyužili možnosť asistovaných dobrovoľných návratov do vlasti, sa obvykle museli podrobiť procedúre odsunu (vyhosteniu). Odsun migrantov zo Slovenska potom prebiehal v rámci readmisných dohôd⁶⁴ alebo na báze rozhodnutia o administratívnom vyhostení⁶⁵ zo SR podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov. V rokoch 2004 – 2008 sa voči relevantným kategóriám cudzincov porušujúcim zákon nezriedka uplatňoval aj inštitút súdneho vyhostenia z územia SR (pozri § 65 zákona č. 300/2005 Z. z. – Trestný zákon); tieto prípady sa takisto zahŕňali do štatistík odsunutých (vyhostených) osôb.

Nedobrovoľné návraty migrantov boli vykonávané Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (primárne organizačnými zložkami Úradu hraničnej a cudzineckej polície).⁶⁶ Ak existoval predpoklad, že procedúra vyhostovania bude o. i. komplikovanejšia, dotknuté osoby mohli byť zaistené a umiestnené do detenčných zariadení – útvarov policajného zaistenia pre cudzincov v Medveďove a Sečovciach (detailnejšie Divinský, 2005a). Na začiatku nami študovaného obdobia čelili obe zariadenia kapacitným i technickým problémom vyplývajúcim z vysokého počtu umiestňovaných migrantov a prebiehajúcej rekonštrukcie, na jeho konci však bola situácia už priaznivejšia (interné informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Počet odsunutých osôb (administratívne i súdne vyhostenia dovedna) zo Slovenskej republiky bol v období 2004 – 2007 pomerne stabilný, citeľnejšie sa znížil až v roku 2008 (tabuľka 32) v reakcii na prudký pokles počtu zadržaných nelegálnych migrantov v tomto roku opísaný v kapitole 2.5.2. Je preto logické, že aj štruktúra krajín pôvodu odsunutých osôb zo SR bola v úzkej korelácii so štruktúrou krajín pôvodu nelegálnych migrantov v SR. **Počas celého päťročia jasne kvantitatívne dominovali občania Ukrajiny a Moldavska; ich sumárny podiel medzi odsunutými bol vždy vyšší ako 50 %, dokonca v roku 2005 dosiahol 78 % a v roku 2007 až 88 %. Na ďalších miestach sa ako krajiny pôvodu vyhostených osôb permanentne nachádzali Čína,**

64 T. j. recipročných dohôd o odovzdávaní a prijímaní migrantov, ktorí predtým nelegálne vstúpili na územie SR alebo sa na ňom nelegálne zdržiavali; odovzdaniu predchádza rozhodnutie polície o administratívnom vyhostení (ÚHCP, 2009).

65 Administratívne vyhostenie je zákonom definované ako rozhodnutie policajného útvaru o skončení pobytu cudzincov na Slovensku s určením lehoty na jeho vycestovanie a času zákazu vstupu (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov).

66 <http://www.minv.sk/?uhcp> (stiahnuté v septembri 2009).

India, Rusko, Gruzínsko, Vietnam a Pakistan – menilo sa iba ich vzájomné poradie. Predtým tiež početní občania Rumunska sa počnúc rokom 2007 (po jeho vstupe do EÚ) už medzi vyhostenými v zásade neobjavovali (štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).

Značná časť migrantov bola odsunutá zo Slovenska na základe readmisných dohôd uzavretých s príslušnými zmluvnými stranami (tabuľka 32). V tejto oblasti nastal v období 2004 – 2008 evidentný pokrok; zatiaľ čo v roku 2004 mala Slovenská republika platných 18 readmisných dohôd s 20 krajinami (ÚHCP, 2005), do konca roka 2008 tento počet vzrástol až na 25 dohôd s 27 štátmi sveta (interné informácie Ministerstva zahraničných vecí SR).⁶⁷ Životne dôležitá pre Slovensko však bola readmisná dohoda s Ukrajinou, ktorá sa po zablokovaní v roku 2000 začala znovu plne aplikovať v praxi v roku 2005 (pozri kapitolu 2.5.2). V rámci všetkých uskutočnených readmisíí v rokoch 2005 až 2008 bola absolútna väčšina nelegálnych migrantov zachytených na teritóriu SR odovzdaná práve kompetentným orgánom Ukrajiny. V roku 2006 i 2008 to bolo približne 99,5 %, v rokoch 2005 a 2007 len o niečo menej (ÚHCP, 2005 – 2009; Divinský, 2008a).

Napriek uvedeným faktom sa v Slovenskej republike prejavovali v období 2004 – 2008 na úseku nútených návratov migrantov viaceré problémy. Odsun bol často nevykonateľný, lebo krajina pôvodu svojho občana odmietala prijať späť. Zisťovanie identity vyhostovanej osoby bolo takisto časovo náročné (príp. až nemožné). Rovnako oneskorené vydanie náhradných cestovných dokladov mohlo zabrániť odsunu. Totiž zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov umožňoval zaistiť nelegálnych migrantov najviac na 180 dní, potom museli byť prepustení.

Tabuľka 32

Vývoj počtu odsunutých cudzincov z územia Slovenska v období 2004 – 2008

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Odsunuté (vyhostené) osoby spolu*	2 743	2 686	2 711	2 462	1 734
– z toho osoby odovzdané v rámci readmisíí	1 041	2 011	1 711	1 236	695
– z toho deportované osoby	202	602	714	733	363

⁶⁷ A to s Ukrajinou, Poľskom, Českou republikou, Maďarskom, Slovinskom, Chorvátskom, Ruskou federáciou, Bulharskom, Macedónskom, Srbskom, Bosnou a Hercegovinou, Rumunskom, krajinami Beneluxu (Belgickom, Holandskom, Luxemburskom), Rakúskom, Nemeckom, Francúzskom, Talianskom, Španielskom, Švédskom, Nórskom, Švajčiarskom, Vietnamom, Srí Lankou, ako aj s čínskymi osobitnými administratívnymi regiónmi Macao a Hongkong.

Poznámka: * = presnejšie rozhodnutia o vyhostení, nielen osoby fyzicky vyhostené zo SR
Zdroj: štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR; ÚHCP (2005 – 2009); ICMPD (2005 – 2008)

2.8.2 Oblasť asistovaných dobrovoľných návratov zo SR

Návraty založené na slobodnom a informovanom rozhodnutí migrantov sú vo všeobecnosti vítanejšie než nútené návraty. Jednak sú pre osoby, ktoré danú krajinu opúšťajú, humánnejšie, diskrétnejšie, menej stresujúce a spravidla administratívne menej zaťažujúce a zároveň finančné náklady s nimi spojené sú výrazne nižšie (cf. IOM, 2001; IOM, 2004b; IOM, 2005c).

Z dlhodobejšieho hľadiska – už od konca 20. storočia – bol vo vývoji počtu i podielu asistovaných dobrovoľných návratov (AVR) v Slovenskej republike badateľný vzostupný trend (Divinský, 2004a; Divinský, 2008a). Absolútne počty AVR v období 2004 – 2008 ukazuje tabuľka 33. Podiel dobrovoľne navrátených zo všetkých reálne navrátených migrantov zo SR (t. j. AVR a deportovaných osôb spolu) vzrástol od roku 2005 do konca roka 2008 zo 16,5 % na takmer 21 % (štatistiky Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku a Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR).⁶⁸

Cieľovou skupinou asistovaných dobrovoľných návratov boli (zväčša) neúspešní žiadatelia o azyl a nelegálni migranti. Od roku 2004 Slovenská republika systematicky a komplexne informovala cieľovú skupinu o podmienkach návratov tohto druhu do krajiny pôvodu. Vzhľadom na dobrovoľný charakter AVR ich počty záviseli nielen od nastavenia systému v SR, ale vo veľkej miere aj od rozhodnutia zainteresovaného jedinca (interné informácie Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku).

V päťročí 2004 – 2008 využili migranti možnosť vrátiť sa zo Slovenska prostredníctvom AVR do 38 štátov sveta; najčastejšie do Moldavska, Číny, Ruskej federácie (vrátane Čechenska), Turecka, Gruzínska, Iraku, Kosova a Arménska (tabuľka 33). Pri asistovaných dobrovoľných návratoch v analyzovanom období kvantitatívne dominovali občania Moldavska a Číny, ale kým počet osôb pochádzajúcich z Číny postupne maximálne poklesol, Moldavci tvorili v roku 2007 takmer 59 % a v roku 2008 skoro 47 % z ročného počtu dobrovoľne navrátených migrantov. V súhrne do siedmich najvýznamnejších domovských krajín smerovalo v období 2004 – 2008 až 82 % dobrovoľne navrátených osôb zo SR (štatistiky Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku).

⁶⁸ Rok 2004 predstavoval anomáliu pre veľmi nízky počet realizovaných deportácií (ibidem).

Tabuľka 33

Vývoj počtu asistovaných dobrovoľných návratov zo SR v období 2004 – 2008 a najdôležitejšie krajiny pôvodu navrátených osôb

2004		2005		2006		2007		2008	
	148		119		128		153		96
Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet	Krajina	Počet
Čína	68	Čína	49	Moldavsko	31	Moldavsko	90	Moldavsko	45
Turecko	20	Rusko	21	Turecko	25	Čína	14	Irak	17
Arménsko	16	Gruzínsko	15	Rusko	14	Rusko	9	Kosovo	7
Rusko	15	Turecko	11	Gruzínsko	12	Irak	9	India	6
Moldavsko	12	Moldavsko	7	Kosovo	12	Domin. rep.	6	Rusko	5
Senegal	5	Bulharsko	4	Čína	9	Turecko	4	Arménsko	3
Srí Lanka	3	Arménsko	2	Domin. rep.	7	Kosovo	4	Afganistan	3
Ostatné	9	Ostatné	10	Ostatné	18	Ostatné	17	Ostatné	10

Zdroj: štatistiky Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku; ÚHCP (2005 – 2009)

Tabuľka 34 demonštruje zmeny v pohlavnej a vekovej štruktúre predmetných osôb počas nami sledovaného obdobia. U všetkých kategórií bol očividný vplyv náhodného faktora – hodnoty v individuálnych rokoch abnormálne kolísali, takže prakticky nie je možné identifikovať hlavný vývojový trend. Suverénne však v celom päťročí 2004 – 2008 dominovali medzi dobrovoľne navrátenými zo SR muži a osoby v produktívnom veku. Žiaľ, ďalšie sociodemografické charakteristiky neboli v tejto skupine migrantov zisťované.

Tabuľka 34

Pohlavná a veková skladba dobrovoľne navrátených osôb zo SR v období 2004 – 2008 (v %)

Kategória / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Muži	73,6	76,5	69,5	62,7	82,3
Ženy	26,4	23,5	30,5	37,3	17,7
0 – 17 roční	3,4	1,7	0,0	3,3	5,2
18 – 50 roční	94,6	93,3	100,0	90,2	87,5
51+ roční	2,0	5,0	0,0	6,5	7,3

Zdroj: výpočty autora na báze štatistík Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku

Zodpovednými inštitúciami pri realizácii asistovaných dobrovoľných návratov boli v Slovenskej republike Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR i Migračný úrad MV SR v spolupráci s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu na Slovensku⁶⁹ (a to už od roku 1998, keď bola medzi MV SR a IOM v SR podpísaná dohoda o vzájomnej pomoci pri návrate neúspešných žiadateľov o azyl a nelegálnych migrantov do krajiny pôvodu – cf. ÚHCP, 2007). Podľa vyjadrení príslušných subjektov možno konštatovať, že úroveň a efektívnosť tejto spolupráce sa obzvlášť v priebehu posledných rokov skúmaného obdobia podstatne zvýšila. Asistované dobrovoľné návraty boli na 75 % hradené z fondov Európskej únie a na 25 % kofinancované z rozpočtu Ministerstva vnútra SR (interné informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR, Migračného úradu MV SR a Medzinárodnej organizácie pre migráciu na Slovensku).

69 <http://www.iom.sk>.

3.

Charakter a klíčové výzvy migračného manažmentu SR v období 2004 – 2008

3.1 Prehľad vývoja migračného manažmentu od roku 2004

Manažment zahraničnej migrácie ako celok prešiel v Slovenskej republike v päťročí 2004 – 2008 viacerými kvalitatívnymi fázami. Prvá trvala aj po vstupe krajiny do Európskej únie až do začiatku roka 2005. V tomto období všeobecný postoj štátu a jeho praktické aktivity v oblasti zahraničnej migrácie stále určovali tzv. Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky, schválené vládou ešte v roku 1993 hneď po vzniku samostatnej SR.⁷⁰ Tieto zásady pozostávali iba z 10 relatívne vágnych ustanovení.⁷¹ Ako sme informovali v skorších prácach (napr. Divinský, 2005b; Divinský, 2005c; Divinský, 2007a), už na počiatku nového tisícročia boli značne zastarané a nezodpovedali meritórne, štrukturálne ani mierou komplexity dynamickému vývoju a aktuálnym požiadavkám na poli zahraničnej migrácie v SR v tomto období. Tento stav sa, prirodzene, po začlenení krajiny do Únie zhoršil, čo neraz kritizovali experti, medzinárodné a mimovládne organizácie alebo samotní migranti. Slovensko však do svojho vstupu do EÚ stihlo prijať principiálne nové zákony o pobyte cudzincov a azyľe, ako aj realizovať niektoré významné inštitucionálne reformy.

Inkorporácia SR do štruktúr Spoločenstva a kumulujúce sa výzvy na úseku zahraničnej migrácie napokon viedli k uskutočneniu dlho očakávaného systémového kroku. Tým bolo vypracovanie Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky ako fundamentálneho „manuálu“ migračného manažmentu v krajine – hoci s istým oneskorením – začiatkom roka 2005.⁷² Dokument predstavoval výrazný kvalitatívny posun v oblasti imigračnej, azyľovej a integračnej politiky štátu

70 Uznesenie vlády č. 846 zo dňa 16. novembra 1993.

71 Ich znenie aj rozsiahlejšie komentáre k nim možno nájsť napr. v práci autorov Csámpai – Haládk (2002).

72 Koncepcia bola schválená uznesením vlády č. 11 zo dňa 12. januára 2005.

(Divinský, 2006c; Divinský, 2007g) a bol vytvorený v súlade s Haagskym programom (pozri kapitolu 1.2). Koncepcia migračnej politiky SR (ktorá je stále v platnosti) definovala partikulárne politiky na zabezpečenie želaného vývoja zahraničnej migrácie v krajine a zároveň špecifikovala konkrétne nástroje na dosiahnutie tohto cieľa. Z dnešného pohľadu sa však Koncepcia vyznačovala určitými rezervami. Väčšia pozornosť sa v nej mohla venovať otázkam pracovnej imigrácie, integrácii migrantov do slovenskej spoločnosti, vzdelávaniu a občianskej participácii cudzincov, ich naturalizácii, podpore združeniam migrantov, zástoju orgánov samosprávy, objektívnejšiemu pôsobeniu médií, zlepšeniu štatistických databáz o imigrácii atď. (cf. Divinský, 2005a; Divinský, 2005e; Divinský, 2007b).

Pretože Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky je len rámcový dokument, relevantní aktéri⁷³ boli v období 2005 – 2008 povinní podrobnejšie rozpracovať z nej vyplývajúce úlohy podľa svojich kompetencií v ročnej periodicite. Nie všetkým subjektom sa to však vždy a v rovnakej miere darilo. Potvrdzovali to – okrem poznatkov nešťatných inštitúcií či postrehov migrantov žijúcich na území SR – súhrnné správy o ich činnosti za roky 2005 – 2006, 2007 a 2008, ktoré naznačovali aj niektoré nespĺnené úlohy. Medzi ne predovšetkým patrili minimálny pokrok pri artikulovaní štátnej integračnej politiky, neujasnenosť filozofie a rozsahu ekonomickej imigrácie do SR, nie vždy dostatočný priestor/čas na zmenu príslušných právnych predpisov, komplikované financovanie zdravotnej starostlivosti vybraných kategórií cudzincov, pomalšia transformácia inštitucionálnej sféry, nižšia efektivita spolupráce medzi zainteresovanými aktérmi migračného manažmentu a i. (pozri uznesenia vlády č. 415/2007, č. 390/2008 a č. 467/2009 s prílohami).

V súvislosti s nevyhnutnosťou komplexného riešenia problematiky zahraničnej migrácie na Slovensku v období 2004 – 2008 chýbala najmä jedna centrálna autorita, zlučujúca inštitúcie pôsobiace separátne v parciálnych oblastiach zahraničnej migrácie (cudzinecká agenda, azylová migrácia, imigrácia za prácou, nelegálna migrácia, naturalizácia cudzincov, repatriácia migrantov) a kooperujúce menej flexibilne. Ďalej už v roku 2005 (Divinský, 2005d), ale opakovane aj v neskorších výstupoch (cf. Divinský, 2006c; Divinský, 2007c; Bargerová – Divinský, 2008; Divinský, 2008a) sme odporúčali vláde SR, resp. Národnej rade SR zriadenie vládnej Rady, resp. parlamentného Výboru pre záležitosti migrantov (cudzincov), medziministerskej komisie alebo osobitného splnomocnenca s cieľom pomáhať skvalitneniu manažmentu migrácie v krajine. Žiaľ, do konca roka 2008

73 Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo školstva SR, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Štatistický úrad SR, príp. zastupiteľské organizácie samosprávy (ZMOS, Únia miest Slovenska), konštituujúci spolu s UNHCR a IOM na Slovensku medzirezortnú pracovnú komisiu.

sa tak nestalo.⁷⁴

Klíčovým problémom sa však v Slovenskej republike v celom období 2004 – 2008 zdala absencia migračnej doktríny, t. j. oficiálneho postoja štátu a spoločnosti voči zahraničnej migrácii v súlade so záujmami krajiny, migrantov a Európskej únie. Aj v dôsledku toho boli priority v rámci zahraničnej migrácie a jej úloha v celkovom rozvoji SR nevyjasnené, diskusie politických elít o tomto fenoméne zriedkavé a rozporuplné, informovanie médiami stále len príležitostné, povrchné a zväčša negativistické, verejná mienka majoritnej populácie o imigrantoch prevažne nepriaznivá a migranti vystavení spoločenskej marginalizácii. Situácia v roku 2008 bola v týchto aspektoch iba o málo lepšia ako v roku 2004.

3.2 Stručná charakteristika vývoja jednotlivých migračných politík v krajine v rokoch 2004 – 2008

Kvantitatívne i kvalitatívne trendy v individuálnych komponentoch zahraničnej migrácie v období 2004 – 2008 sme detailne analyzovali a interpretovali v 2. kapitole. Tu boli spomenuté aj zmeny, ktoré sa odohrali v danom časovom intervale v politickej, právnej a inštitucionálnej rovine. Preto v nasledujúcom texte uvádzame len rozhodujúce momenty ovplyvňujúce a/alebo spoluvytvárajúce príslušné migračné politiky.

Pokiaľ ide o legálnu migráciu v užšom zmysle slova (t. j. pobytový režim), esenciálny zákon upravujúci podmienky vstupu cudzincov na územie Slovenskej republiky, ich pobytu, evidencie, kontroly či vyhostenia (zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov) nadobudol účinnosť už v roku 2002. Avšak v období 2004 – 2008 bol niekoľkokrát signifikantne novelizovaný, a to jednak kvôli transpozícií viacerých smerníc EÚ⁷⁵, ako aj z dôvodu začleňovania krajiny do schengenského priestoru. Vďaka tomu sa na Slovensku markantne posilnilo postavenie osôb z krajín Európskeho hospodárskeho priestoru; ich práva (a práva ich rodinných príslušníkov) sa prakticky vyrovnali právam občanov SR. To sa logicky odzrkadlilo nielen v náraste ich počtu, ale i podielu zo všetkých legálnych migrantov do

74 Až v polovici roka 2009 schválila vláda SR štatút tzv. Radiaceho výboru pre migráciu a integráciu cudzincov, ktorý možno považovať za čiastočnú analógiu nášho návrhu.

75 Medzi najdôležitejšie patrili Smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny; Smernica Rady č. 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov; Smernica Rady 2004/81/ES o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prístahovateľstvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi.

roku 2008. Na druhej strane občania tretích krajín považovali možnosti legálneho pobytu v krajine za relatívne obmedzené. Procedúru udeľovania povolenia na pobyt hodnotili ako byrokratickú, zložitú a zdĺhavú. Napriek pravidelne aktualizovaným Akčným plánom predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie (roky 2004 – 2005, roky 2006 – 2008)⁷⁶ sa členovia viacerých komunít – najmä z Afriky a Ázie – nezriedka stretávali s verbálnymi a fyzickými útokmi alebo inými formami intolerancie (interné informácie združení migrantov). Je potrebné však zdôrazniť, že v druhej polovici nami študovaného obdobia sa pomoc občanom tretích krajín zvýšila. V roku 2006 Medzinárodná organizácia pre migráciu na Slovensku otvorila Migračné informačné centrum (MIC), ktoré im poskytovalo informácie a individuálne poradenstvo v rôznych oblastiach. V roku 2008 sa takisto zintenzívil dialóg s niektorými komunitami migrantov na pôde Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Na úseku migrácie za prácou do Slovenskej republiky predstavoval rok 2004 radikálny zlom. Krajina začala pre občanov členských štátov EHP – a od roku 2005 aj pre Švajčiarov – uplatňovať princíp voľného pohybu za prácou bez prechodných období. Ďalej bol v roku 2004 schválený zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti definujúci o. i. právne vzťahy na tomto poli pre všetky kategórie osôb zo zahraničia. Na základe tohto zákona mali občania EHP/Švajčiarska, ako aj ich rodinní príslušníci na slovenskom trhu práce v podstate totožnú pozíciu ako občania SR. Uchádzači o zamestnanie pôvodom z tretích krajín však považovali udeľovanie povolení na prácu za komplikované a hlavne neisté (úrady práce z pochopiteľných dôvodov uprednostňovali pri prijímaní do práce nezamestnaných zo SR). Vzhľadom na rastúci deficit pracovných síl v určitých odvetviach a profesiách slovenskej ekonomiky v rokoch 2007 a 2008 sa postoj kompetentných orgánov k migrantom za prácou z tretích štátov v tomto období modifikoval. Koncom roka 2007 vláda SR konečne vypovedala pre Ukrajincov značne nevýhodnú bilaterálnu dohodu o vzájomnom zamestnávaní občanov a od jari roku 2008 bolo možné vydávať povolenie na prácu až na obdobie dvoch rokov. Zároveň bol často kritizovaný problém uznávania odborných kvalifikácií cudzincov korigovaný zákonom č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií, avšak v oblasti regulovaných povolání museli občania tretích krajín stále čeliť istým ťažkostiam. Zásadným nedostatkom však po celé obdobie 2004 – 2008 bola neexistencia akejkoľvek komplexnej politiky/schém regulujúcich pracovnú migráciu do SR podľa potrieb krajiny.

Očividne dynamický vývoj sa odohral na Slovensku od roku 2004 na úseku ochrany štátnych hraníc, resp. boja proti nelegálnej migrácii. Spektrum politik zameraných na jej redukciu bolo pomerne široké, jednoznačne však domino-

76 Uznesenia vlády č. 446/2004 a č. 287/2006.

val reštriktívno-represívny prístup. Tzv. mäkké (nereštriktívne) politiky boli presadzované len výnimočne, príp. boli úplne ignorované. Už pred inkorporáciou krajiny do Únie nadobudol začiatkom roka 2004 účinnosť zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice, v roku 2007 vláda odsúhlasila Národný plán riadenia ochrany štátnych hraníc SR.⁷⁷ V kontexte príprav na vstup do schengenského priestoru sa prijímali ďalšie opatrenia. Prakticky ročne sa aktualizoval Schengenský akčný plán, preberalo sa Schengenské acquis, budoval sa Schengenský informačný systém, sprísňovali sa postihy za prevádzachstvo novelami Trestného zákona, realizovali sa viaceré inštitucionálne reformy (napr. vznikol nový odbor hraničnej polície v Sobranciach zodpovedný za ochranu hranice SR s Ukrajinou, v roku 2007 prešiel Úrad hraničnej a cudzineckej polície pod priame riadenie ministerstva vnútra atď.). Napriek uvedeným opatreniam sa situácia tesne pred vstupom do schengenského priestoru výrazne skomplikovala. Tzv. Schengenská hodnotiaca komisia z EÚ pri kontrole pripravenosti krajiny na tento krok vznikla až 168 pripomienok (napr. veľký rozdiel medzi počtami zadržaných nelegálnych migrantov a počtami readmitovaných/vyhostených osôb z krajiny, mätúci charakter niektorých štatistických dát o nelegálnej migrácii, neucelenosť stratégie ochrany hraníc, nižšia kvalita elektronických zariadení na monitorovanie hranice, neuspokojivý boj proti nelegálnej migrácii a cezhraničnej kriminalite na štátnej hranici s Ukrajinou a i.). Pred príslušnými inštitúciami tak vyvstala povinnosť uskutočniť nápravu v termíne len niekoľkých mesiacov (do jesene 2007), čo si vyžadovalo ich extraordinárne nasadenie. Stanovené úlohy sa však podarilo načas splniť.

V súvislosti s azylovou migráciou sa Slovenská republika z právneho hľadiska opierala o zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle. V období 2004 – 2008 prebehla séria jeho novelizácií s cieľom reagovať na potreby praxe a transponovať do vnútroštátneho právneho poriadku relevantné predpisy Európskej únie.⁷⁸ V rámci tohto procesu bola v roku 2007 zavedená tiež nová forma medzinárodnej ochrany – inštitút doplnkovej ochrany definovaný v 2. kapitole. Aj vďaka týmto právnym zmenám sa významne zrýchlila činnosť súdov rozhodujúcich o azylových záležitostiach a skrátilo čakanie žiadateľov o azyl na výsledok. Zároveň koniec roka 2008 a novely zákona č. 480/2002 Z. z. i zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní

77 Uznesenie vlády č. 465/2007.

78 Konkrétne Smernicu Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov; Smernicu Rady č. 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne štandardy pre prijímanie žiadateľov o azyl; Smernicu Rady č. 2004/83/ES o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany, a Smernicu Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca.

právej pomoci osobám v materiálnej núdzi priniesli primárne žiadateľom o azyl možnosť využiť bezplatnú právnu pomoc pri podávaní odvolania proti zamietnutiu ich žiadosti, zabezpečovanú buď organizáciou Ministerstva spravodlivosti SR – Centrom právnej pomoci, alebo mimovládnymi organizáciami. Avšak po celé obdobie 2004 – 2008 sa manifestovali absolútne odlišné názory medzi štátnymi inštitúciami na jednej strane a UNHCR na Slovensku, zainteresovanými mimovládnymi organizáciami či samotnými migrantmi na druhej strane v pohľade na počet, resp. mieru priznaných azylů v krajine. Posledne menované subjekty považovali azylovú politiku SR za značne reštriktívnu, posudzovanie kritérií na získanie azylu za príliš rigorózne, azylovú procedúru za veľmi prísnu. Autority udeľujúce azyl sa zasa obhajovali striktným dodržiavaním medzinárodných dohôrov a slovenských právnych noriem, ako aj zneužívaním konania o azyle – svojvoľným odchodom väčšiny žiadateľů (pôvodne nelegálnych migrantů) z azylových zariadení a dokonca zo SR pred jeho ukončením.

Na záver možno stručne vyhodnotiť aj politiky týkajúce sa ostatných komponentů zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v období 2004 – 2008. V oblasti naturalizácie cudzích štátnych príslušníkov sa prostredníctvom dvoch noviel zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve – prijatými v rokoch 2005 a 2007 – podstatne sťažilo nadobúdanie občianstva SR, čo postihlo predovšetkým niektoré komunity cudzinců z krajín mimo EHP. Okrem toho citeľným nedostatkom bol fakt, že Slovensko nebolo schopné do konca roka 2008 sformulovať aspoň tézy svojej naturalizačnej politiky, zahŕňajúcej jasnú stratégiu udeľovania štátnych občianstiev do budúca (príp. preferenciu vybraných skupín migrantů). Na úseku imigrácie za štúdiom – napriek čiastkovému posunu v rámci základného a stredného školstva – sa v päťročí 2004 – 2008 dosiahol len malý pokrok v kvantitatívne i ekonomicky pre krajinu najdôležitejšom segmente, t. j. vysokom školstve. Žiaľ, nebol vypracovaný nijaký scenár, ako zahraničným záujemcom zatraktívniť VŠ štúdiom na Slovensku (čo je však zrejme nemožné bez radikálneho zvýšenia úrovne vysokých škôl v krajine). Pozitívnejší vývoj nastal v rokoch 2004 – 2008 v SR vo sfére návratovej migrácie. Výrazne sa zefektívnila spolupráca kardinálnych aktérov, isté rezervy ale stále pretrvávali v relatívne nižšom počte realizovaných asistovaných dobrovoľných návratů zo SR. Ich podiel však oproti podielu deportácií z krajiny do roku 2008 zreteľne vzrástol.

3.3 Situácia na poli integrácie imigrantov v Slovenskej republike

Túto problematiku predstavujeme v samostatnej kapitole pre jej mimoriadnu závažnosť aj špecifické informácie, ktoré máme za obdobie 2004 – 2008 k dispozícii. Otázky, výzvy a politiky spojené s touto organickou a vysoko významnou súčasťou migračného manažmentu boli evidentne štátnymi inštitúciami, ale aj inými subjektmi v SR v danom období – okrem výnimiek – silne podceňované až prehliadané, a to vo všetkých dimenziách (konceptnej, legislatívnej, inštitucionálnej, praktickej či výskumnej). V rozpore s vývojom v migračne vyspelých krajinách Európskej únie si Slovenská republika takmer po celý čas neuvedomila význam a naliehavosť riešenia tejto témy.

Do minima odborných výstupov možno zaradiť dokument nazvaný Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti⁷⁹, pomocou ktorého sa v rokoch 2004 – 2008 riadila integrácia azylantov na Slovensku (MÚ, 2006 – 2009). Dokument vznikol ešte v roku 1996, takže je prirodzené, že po roku 2004 už celkom nespĺňal požiadavky kladené na modernú integráciu tejto kategórie migrantov (Bargerová – Divinský, 2008). Konceptia migračnej politiky Slovenskej republiky z roku 2005 sa síce zmieňovala o integrácii „pristahovalcov a azylantov“ do spoločnosti, ale skôr v deklaratívnej, všeobecnej podobe, načrtávajúc úlohy do budúcnosti, hoci prezieravo zdôrazňovala potrebu definovania národnej integračnej politiky. Ďalšie oficiálne materiály, správy, plány, štúdie a pod. sa zaoberali integráciou cudzincov v SR iba v okrajovej miere (cf. Divinský, 2005a; Divinský, 2007b).

Preto neprekvapovalo, že migranti (najmä z tretích krajín) pobývajúcí na území Slovenskej republiky sa aj po jej vstupe do EÚ viac-menej oprávnené domnievali, že ich integrácii sa v SR venovala len veľmi malá pozornosť, prístup zo strany štátu bol formálny a zväčša improvizovaný, finančné zdroje určené na integráciu boli skromné, chýbali rôznorodé integračné projekty a osobitné programy, infraštruktúra pre integráciu bola slabo rozvinutá a informácie pre cudzincov neboli dostupné v žiaducom rozsahu. Väčšina migrantov v SR sa navyše cítila spoločensky marginalizovaná (Divinský, 2004a; Divinský, 2005a; Popper et al., 2006; Divinský – Šnirerová, 2008).

Zaostávanie Slovenska v procese integrácie cudzincov do spoločnosti objektivizoval aj medzinárodný výskum. Experti z 25 členských štátov Európskej únie, Nórska, Švajčiarska a Kanady analyzovali v rokoch 2006 – 2007 charakter národných politík orientovaných na integráciu imigrantov (prevažne občanov tretích

79 Schválený uznesením vlády č. 105 zo dňa 6. februára 1996; stále v platnosti (október 2009).

krajín) do majoritnej spoločnosti s cieľom ich skvalitnenia. Na tento účel použili 142 rôznych elementárnych indikátorov. Prostredníctvom nich vyhodnotili stav v 6 parciálnych integračných politikách – podmienky na dlhodobý pobyt cudzincov v krajine, zjednotenie rodiny, politickú participáciu, nadobúdania štátneho občianstva, prístupu na pracovný trh, boj proti diskriminácii imigrantov – ako aj celkovú úroveň integračnej politiky predmetnej krajiny, vyjadrenú číselne súhrnným indexom pomenovaným MIPEX (BC et MPG, 2007; Bargerová – Divinský, 2008).

Ako ukazuje tabuľka 35, sumárna hodnota indexu MIPEX za Slovenskú republiku (časovo sa vzťahujúca na rok 2006) bola, žiaľ, veľmi nízka. Krajina sa ocitla na 4. – 5. najhoršom mieste z 28 porovnávaných štátov. Táto pozícia presvedčivo potvrdila vyššie uvedené skutočnosti i subjektívne názory migrantov žijúcich na Slovensku. SR dosahovala sotva priemerné skóre iba na úseku ekonomickej integrácie (t. j. v možnostiach prístupu na pracovný trh) a naturalizácie.

Nepriaznivá situácia v integrácii migrantov do slovenskej spoločnosti sa v polovici nami sledovaného obdobia začala aspoň čiastočne zlepšovať. V apríli 2006 Medzinárodná organizácia pre migráciu na Slovensku zriadila Migračné informačné centrum v Bratislave aj Košiciach.⁸⁰ Toto centrum poskytovalo migrantom cenné informácie a individuálne poradenstvo v oblasti ekonomickej, sociálnej, politickej a kultúrnej integrácie (otázky týkajúce sa zamestnania, podnikania, zlúčenia rodiny, bývania, zdravotnej starostlivosti, zdravotného poistenia, vzdelávania, štátneho občianstva, ľudských práv a i.). Klienti MIC mali tiež možnosť absolvovať rekvalifikačné a vzdelávacie kurzy podľa vlastného výberu. Zároveň Migračné informačné centrum vytvorilo sieť tzv. kultúrnych mediátorov z radov komunít migrantov, ktorí im pomáhali priamo v regiónoch Slovenska. Koncom roka 2008 sa však činnosť centra musela prerušiť pre nedostatok finančných zdrojov.⁸¹

Následne sa pozvoľna začali „prebúdzat“ aj štátne inštitúcie na poli integrácie cudzincov v krajine. Tu však pomerne dlho nepanovala zhoda stanovísk, ktorý subjekt sa má primárne integráciou imigrantov do spoločnosti zaoberať. Po istých kompetenčných preťahoch sa až v roku 2007 stanovilo, že to bude Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. V septembri 2007 tak bol konštituovaný nový Odbor migrácie a integrácie cudzincov⁸² v rámci Sekcie medzinárodných vzťahov MPSVR SR. Odbor však bol až do konca roka 2008 značne kapacitne, kádrovo a finančne poddimenzovaný vzhľadom na množstvo úloh, ktoré pred ním stáli (cf. Bargerová – Divinský, 2008).

80 <http://mic.iom.sk>.

81 Naštastie len na krátky čas; 20. apríla 2009 bolo Migračné informačné centrum IOM opäť uvedené do prevádzky.

82 Rozhodnutím ministerky práce, sociálnych vecí a rodiny č. 42/2007 zo dňa 14. septembra 2007.

V súvislosti s potrebou intenzívnejšieho riešenia o. i. problémov zamestnávania cudzincov a ich ekonomickej aj sociálnej integrácie na Slovensku bola koncom roka 2007 zriadená tiež Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MEKO-MIC).⁸³ Komisia slúžila v roku 2008 predovšetkým ako poradný orgán expertov, resp. názorová platforma pri príprave netrpezlivo očakávanej Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike (viac pozri Čierna, 2009). Žiaľ, túto koncepciu sa nepodarilo do konca roka 2008 vypracovať, hoci jej predloženie na rokovanie vlády SR sa pôvodne predpokladalo už v polovici roka.⁸⁴

Tabuľka 35

Postavenie Slovenska v analýze MIPEX podľa jednotlivých integračných politík i súhrnne (stav v roku 2006)

Po- ra- die	Podmien- ky na dlhodobý pobyt	Prístup na pracovný trh	Podmien- ky na zlúčenie rodiny	Možnosti politickej participá- cie	Podmien- ky natura- lizácie	Antidiskri- mináčn- é opatrenia	Celkové umiestne- nie krajiny
1	SE = 76	SE = 100	SE = 92	SE = 93	SE = 71	SE = 94	SE = 88
2	BE = 74	ES = 90	PT = 84	NO = 86	BE = 71	PT = 87	PT = 79
3	NO = 72	PT = 90	IT = 79	LU = 84	PT = 69	HU = 85	BE = 69
4	ES = 70	IT = 85	CA = 76	FI = 81	CA = 67	CA = 85	NL = 68
5	UK = 67	CA = 80	SI = 71	NL = 80	UK = 62	UK = 81	FI = 67
6	PT = 67	CH = 75	LT = 68	PT = 79	IE = 62	NL = 81	CA = 67
7	PL = 67	EE = 75	FI = 68	DE = 66	FR = 54	FR = 81	IT = 65
8	IT = 67	BE = 75	ES = 66	IE = 59	NL = 51	SI = 79	NO = 64
9	DK = 67	NO = 70	PL = 66	BE = 57	CZ = 50	FI = 75	UK = 63
10	NL = 66	NL = 70	NO = 66	CH = 55	PL = 45	BE = 75	ES = 61
11	MT = 65	FI = 70	MT = 66	IT = 55	LU = 45	IT = 69	SI = 55
12	FI = 65	UK = 60	UK = 61	DK = 55	FI = 44	CY = 60	FR = 55
13	SI = 63	SI = 60	DE = 61	FR = 52	CH = 44	IE = 58	LU = 55
14	CZ = 63	SK = 55	EE = 61	ES = 50	SI = 41	GR = 58	DE = 53
15	EE = 61	LT = 55	BE = 61	UK = 46	ES = 41	LU = 56	IE = 53
16	CA = 60	DE = 50	NL = 59	CZ = 41	SK = 40	NO = 54	CH = 50

83 Rozhodnutím ministerky práce, sociálnych vecí a rodiny č. 55/2007 zo dňa 30. novembra 2007.

84 Napokon vláda Koncepciu integrácie cudzincov v SR schválila svojím uznesením č. 338 zo dňa 6. mája 2009.

17	GR = 60	IE = 50	CZ = 58	AT = 34	NO = 39	ES = 50	HU = 48
18	AT = 55	FR = 50	LU = 50	CA = 32	LT = 38	DE = 50	CZ = 48
19	DE = 53	CZ = 50	IE = 50	EE = 30	DE = 38	LT = 48	EE = 46
20	CH = 51	AT = 45	HU = 50	HU = 29	HU = 36	PL = 46	LT = 45
21	SK = 51	LU = 45	FR = 45	MT = 19	CY = 36	SK = 44	PL = 44
22	LV = 51	HU = 40	CH = 43	CY = 18	IT = 33	AT = 42	DK = 44
23	HU = 50	GR = 40	LV = 42	SI = 15	DK = 33	MT = 38	MT = 41
24	LU = 48	DK = 40	GR = 41	SK = 14	MT = 29	CH = 33	SK = 40
25	FR = 48	CY = 40	SK = 38	PL = 14	EE = 26	LV = 33	GR = 40
26	CY = 47	MT = 30	DK = 36	GR = 14	LV = 25	DK = 33	AT = 39
27	LT = 47	PL = 25	AT = 34	LT = 12	GR = 25	CZ = 27	CY = 39
28	IE = 39	LV = 20	CY = 32	LV = 11	AT = 22	EE = 23	LV = 30
EÚ25	= 59	= 56	= 57	= 43	= 43	= 58	= 53
G-28	= 60	= 58	= 58	= 46	= 44	= 59	= 54

Poznámka: AT = Rakúsko, BE = Belgicko, CA = Kanada, CY = Cyprus, CZ = Česká republika, DE = Nemecko, DK = Dánsko, EE = Estónsko, ES = Španielsko, FI = Fínsko, FR = Francúzsko, GR = Grécko, HU = Maďarsko, CH = Švajčiarsko, IE = Írsko, IT = Taliansko, LT = Litva, LU = Luxembursko, LV = Lotyšsko, MT = Malta, NL = Holandsko, NO = Nórsko, PL = Poľsko, PT = Portugalsko, SE = Švédsko, SI = Slovinsko, SK = Slovensko, UK = Veľká Británia, EÚ-25 = priemer za štáty Európskej únie, G-28 = priemer za všetky zúčastnené štáty; číslo 100 vyjadruje maximálnu možnú hodnotu, číslo 0 minimálnu

Zdroj: BC et MPG (2007)

3.4 Vzťah migrácie a populačného vývoja SR (s návrhom trendov do roku 2050)

Vo všeobecnosti populačná politika založená – okrem iného – na dôkladnom poznaní dopadov zahraničnej migrácie na demografický vývoj štátu síce s migračným manažmentom a migračnými politikami priamo nesúvisí, ale mala by ich zohľadňovať. Migračné procesy totiž – v závislosti od pomerov v konkrétnej krajine – vo väčšej či menšej miere ovplyvňujú dynamiku, početnosť, niektoré štruktúry a iné atribúty obyvateľstva (dokonca môžu byť v tomto kontexte rozhodujúcim determinantom) a súčasne je manažment migrácie jedným z efektívnych nástrojov populačnej politiky (cf. Bleha, 2005; Bleha – Vaňo, 2007a).

Kapitola 2.2.2 prezentovala fakt, že napriek prudkému rastu počtu cudzincov, ktorí sa v období 2004 – 2008 legálne zdržiavali v Slovenskej republike, ich podiel na jej populácii bol v porovnaní s ostatnými štátmi Európskej únie veľmi nízky – od 0,4 % (rok 2004) po takmer 1,0 % (rok 2008). Aj z uvedeného dôvodu imigranti len zanedbateľne participovali na prirodzenom pohybe obyvateľstva SR. Napr. počet žien – imigrantiek, ktorým sa na Slovensku narodilo v rokoch 2001 – 2008 dieťa, dosahoval rádo vo len niekoľko desiatok, t. j. nikdy nepresiahol ani 0,01 % zo všetkých rodičiek v krajine (interné informácie Štatistického úradu SR a Národného centra zdravotníckych informácií). Teda platilo, že vplyv migrantov na reprodukčné procesy v SR bol absolútne minimálny.

Na druhej strane osoby prisťahované do Slovenskej republiky tvorili v období 2004 – 2008 kľúčový komponent celkového prírastku obyvateľstva krajiny.⁸⁵ To znamená, že to bola práve oficiálne vykazovaná imigrácia osôb zo zahraničia, ktorá sa substanciálne zaslúžila o nárast populácie SR v analyzovanom období. Výrazne kladné migračné saldo (migračný prírastok) sa podieľalo na generovaní celkového prírastku populácie krajiny vysokými hodnotami. V rokoch 2004 – 2007 tento podiel stúpol zo 60 až na 92 %, len v roku 2008 poklesol relatívne na 63 % v dôsledku zvýšenej natality autochtónneho obyvateľstva (tabuľka 36).⁸⁶

Trendmi svojho populačného pohybu v období 2004 – 2008 sa Slovenská republika čoraz viac približovala demografickej situácii vo väčšine rozvinutých krajín Európskej únie. Tu už dlhodobo stabilizácia či rast populácie krajiny závisí prevažne od prílevu imigrantov (cf. Council of Europe, 2005; Salt, 2006; Eurostat, 2009).

Hoci cieľom tejto publikácie je charakterizovať vývojové trajektórie zahraničnej migrácie na území Slovenskej republiky v päťročí 2004 až 2008, pre čitateľa môže byť zaujímavá aj prognóza vývoja populácie krajiny, ktorá obsahuje tiež odhad dynamiky imigrácie (migračného salda) krajiny do roku 2050. Ako naznačujú predikcie renomovaných medzinárodných i národných zdrojov (OSN, Eurostatu, slovenského Infostatu), vývoj počtu obyvateľov krajiny do budúcnosti nie je vôbec optimistický (tabuľka 37). Populácia SR by sa mala v rokoch 2010 – 2050 zredukovať skoro o 0,5 milióna osôb na úroveň 4,9 milióna, čo by bol pokles takmer o 10 %. Zároveň sa budú prejavovať ďalšie negatívne črty populačného vývoja – bude akcelerovať starnutie slovenskej populácie, rásť podiel dôchodcov na úkor detskej zložky, znižovať sa podiel ekonomicky aktívnych/zamestnaných osôb, prudko sa zvýši podiel pracujúcich vo veku 55 – 64 rokov a i. (Divinský, 2008b; Divinský, 2007c; cf. Vaňo, 2006).

85 Presnejšie už od roku 2001 – po prvýkrát v histórii.

86 Tu však ešte nie je definitívne jasné, či išlo len o fluktuáciu, alebo začiatok nového trendu.

Tabuľka 36

Elementárne ukazovatele populačného pohybu SR v období 2004 – 2008

Ukazovateľ / Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Živonarodení	53 747	54 430	53 904	54 424	57 360
Zomretí	51 852	53 475	53 301	53 856	53 164
Prírodný prírastok	1 895	955	603	568	4 196
na 1 000 obyvateľov	0,35	0,18	0,11	0,11	0,78
Priťahovaní	4 460	5 276	5 589	8 624	8 765
Vystaňovaní	1 586	1 873	1 735	1 831	1 705
Migračné saldo	2 874	3 403	3 854	6 793	7 060
na 1 000 obyvateľov	0,53	0,63	0,71	1,26	1,31
Celkový prírastok	4 769	4 358	4 457	7 361	11 256
na 1 000 obyvateľov	0,89	0,81	0,83	1,36	2,08
Podiel migračného salda na celkovom prírastku v SR (v %)	60,3	78,1	86,5	92,3	62,7

Zdroj: ŠÚ SR (2005 – 2009); štatistiky Infostatu a výpočty autora

Experti sa všeobecne zhodujú v názore, že migrácia sama osebe nepredstavuje náhradu za proces starnutia populácií rozvinutých krajín (UN, 2000; van Krieken et al., 2001; Burcin et al., 2007), ale len nástroj na jeho určité zmiernenie, s čím sa možno stotožniť. V prípade Slovenskej republiky sa predpokladá, že dôsledky uvedených negatívnych tendencií bude imigrácia v dlhodobom horizonte čiastočne korigovať. Zhruba po roku 2015 alebo 2020 – keď sa očakáva, že ekonomická, sociálna a politická situácia v krajine už bude plne stabilizovaná, starnutie a nedostatok pracovných síl citelné, ale aj postoje majoritnej spoločnosti voči imigrantom priateľskejšie ako dnes – sa predpokladá, že objem imigrácie do krajiny sa zintenzívni. Do roku 2050 by Slovensko malo zahraničným sťahovaním získať kumulatívne približne 110 až 200 tisíc migrantov všetkých kategórií (cf. Bargerová – Divinský, 2008; Eurostat, 2006b; Vaňo et al., 2002).⁸⁷ Domnievame sa, že túto fázu imigrácie do SR budú z veľkej miery tvoriť nižšie kvalifikovaní pracovní migranti z ekonomicky menej vyspelých regiónov juhovýchodnej a východnej Európy (Balkánu, Moldavska, Ukrajiny, Bieloruska), resp. strednej a juhovýchodnej Ázie.

⁸⁷ Podľa aktualizovanej prognózy Infostatu – hoci len do roku 2025 – by tento počet mohol byť dokonca značne vyšší (cf. Bleha – Vaňo, 2007b).

Tabuľka 37

Prognóza vývoja počtu obyvateľov a migračného salda SR do roku 2050

Ukazovateľ / Rok	2010	2020	2030	2040	2050
Počet obyvateľov podľa OSN, stredný variant (v tis.)	5 412	5 442	5 348	5 151	4 917
Počet obyvateľov podľa Eurostatu, scenár EUROPOP 2008 (v tis.)	5 407	5 432	5 332	5 115	4 859
Počet obyvateľov podľa Infostatu, stredný variant (v tis.)	5 401	5 417	5 340	5 139	4 880
Migračné saldo podľa OSN, všetky varianty	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Migračné saldo podľa Eurostatu, scenár EUROPOP 2008	3 210	5 001	3 866	6 081	6 147
Migračné saldo podľa Infostatu, stredný variant	2 439	4 154	4 999	4 999	4 999

Zdroj: UN (2009b); on-line údaje Eurostatu; Vaňo et al. (2002)

4.

Záver

Obdobie 2004 až 2008, t. j. po vstupe Slovenska do Európskej únie, možno vo sfére migračného manažmentu označiť za podstatne odlišné od predošlého obdobia, azda až za prelomové. Situáciu v SR od vzniku samostatného štátu do konca roka 2003 sme v staršom diele (Divinský, 2004a) nehodnotili vôbec pozitívne. Na základe podrobnej analýzy individuálnych migračných komponentov bolo možné konštatovať, že fenoménu zahraničnej migrácie v krajine sa v tom čase venovala len slabá pozornosť, dokonca bol výrazne podceňovaný. Množiac sa výzvy na tomto poli zastihli kardinálnych migračných aktérov v SR (štátne inštitúcie aj iné zainteresované subjekty) nedostatočne pripravených. Z tohto dôvodu len do malej miery reagovali koncepčne, koordinovane, promptne, efektívne, adekvátne a cielene. SR evidentne zaostávala v migračnom manažmente absolútne – vzhľadom na potreby majoritnej spoločnosti i migrantov, ale aj relatívne – v porovnaní so susednými krajinami.

V rokoch 2004 – 2008 však v Slovenskej republike došlo k viac či menej intenzívnym zmenám. Ako sme uviedli v predchádzajúcich kapitolách, práve v tomto období sa zdynamizoval kvantitatívny vývoj vo viacerých migračných zložkách. Markantne stúpol obrat zahraničného sťahovania (hlavne počet prisťahovaných), viac než dvakrát vzrástol počet legálnych migrantov (cudzincov s povolením na pobyt), niekoľkonásobne sa zvýšil počet pracovných imigrantov v SR. Na druhej strane enormne klesol počet zadržaných nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl i naturalizovaných osôb. Modifikovali sa tiež štruktúry a charakteristiky jednotlivých kategórií migrantov v krajine.

Azda ešte signifikantnejšie zmeny v oblasti zahraničnej migrácie nastali v uplynulom päťročí na Slovensku z kvalitatívneho hľadiska. Bola schválená na to obdobie pomerne progresívna Koncepcia migračnej politiky SR, harmonizovali sa početné staršie právne normy, resp. prijali nové, transformovala sa príslušná inštitucionálna sféra v krajine, silne negatívny postoj verejnosti voči zahraničným migrantom sa o niečo zmiernil, začali sa práce na Koncepcii integrácie cudzincov v SR, zlepšila sa úroveň komunikácie medzi principiálnymi migračnými aktérmi

v krajine, pomaly sa rozbehol výskum zahraničnej 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, ale tiež Rade Európy a ďalším regionálnym/medzinárodným/globálnym inštitúciám). Tieto záväzky sa museli zohľadňovať jednak už počas prístupového procesu, ale permanentne aj po vstupe Slovenska do Únie. Ich realizácia v praxi mala za následok – okrem iného – inkorporáciu krajiny do iniciatív Spoločenstva a aktívnejšie členstvo v jeho rôznych orgánoch, transpozíciu mnohých právnych predpisov EÚ do právneho systému SR, implementáciu Dublinského dohovoru, prevzatie Schengenského *acquis* a prípravu krajiny na vstup do schengenského priestoru, zavedenie režimu voľného pohybu osôb a otvorenie pracovného trhu SR, prehlbovanie spolupráce s tretími krajinami, akceptovanie najdôležitejších komunit migrantov na Slovensku, lepšie využívanie finančných nástrojov EÚ atď.

Začlenenie Slovenskej republiky do Európskej únie v roku 2004 tak pre zahraničnú migráciu znamenal pozoruhodný rozvojový impulz. V synergii kvantitatívnych a kvalitatívnych, externých aj interných, „obligatórných“ i dobrovoľných faktorov sa v tejto oblasti začali v období 2004 – 2008 manifestovať nové trendy, čiastočne – hoci nie postačujúco – korigujúce stav spreď roka 2004.

Napriek uvedeným pozitívam naďalej platilo, že problematika migračného manažmentu v SR bola viac-menej na okraji celospoločenského dialógu; rozhodne nepatrila medzi jeho kľúčové témy (cf. Divinský, 2008b; Bargerová – Divinský, 2008; Divinský, 2007a). Úroveň manažmentu migrácie v období 2004 – 2008 očividne zaostávala za objektívnymi potrebami krajiny (napr. riešenie otázok intenzívneho rastu počtu migrantov do SR, komplexného skvalitňovania procesu ich integrácie do slovenskej spoločnosti, parciálnej náhrady úniku mozgov z krajiny imigrantmi, stratégie nábora pracovnej sily zo zahraničia koncom daného obdobia a mnohých ďalších). Záujem občanov o javy a procesy týkajúce sa zahraničnej migrácie bol v podstate stále len sporadický, pôsobenie relevantných migračných aktérov (politických elit, štátnej správy, samosprávy, mimovládnych i medzinárodných organizácií, médií, podnikateľského sektora, odborov či akademickej obce) okrem výnimiek málo výrazné a nezriedka podmienené skôr financovaním prostredníctvom fondov Európskej únie, informovanosť verejnosti o príčinách, formách a dôsledkoch migrácie slabá, prejavy intolerancie a/alebo sociálnej exklúzie migrantov stále značne rozšírené, názory na fenomén zahraničnej migrácie ako celok nevyhranené až kritické.

Preto je nevyhnutné ďalej sa systematicky zaoberať výzvami migračného manažmentu v Slovenskej republike a poučiť sa z kladných i záporných stránok doterajšieho vývoja – a obzvlášť toho, ktorý sa v krajine odohrával v rokoch 2004 – 2008.



Zoznam použitej literatúry

Balga, J. (2002): Cudzinec ako personálny substrát štátu, Akadémia Policajného zboru, Bratislava

Bargerová, Z. – Divinský, B. (2008): Integrácia migrantov v Slovenskej republike – Výzvy a odporúčania pre tvorcov politík, International Organization for Migration, Bratislava

Bauböck, R. et al. (2006): Acquisition and loss of nationality – Policies and trends in 15 European states, Institute for European Integration Research of AAS, Vienna

BC et MPG (2007): Migrant integration policy index, British Council et Migration Policy Group, Brussels

Bleha, B. (2005): Migrácia v kontexte populačných prognóz, in Naša demografia – súčasnosť a perspektívy, Slovenská štatistická a demografická spoločnosť, Bratislava, pp. 26-32

Bleha, B. – Vaňo, B. (2007a): Niektoré teoretické a metodologické aspekty populačnej politiky a náčrt jej koncepcie pre Slovenskú republiku, Sociológia, 39, No. 1, pp. 62-80

Bleha, B. – Vaňo, B. (2007b): Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2025 (aktualizácia), INFOSTAT, Bratislava

Burcin, B. et al. (2007): Kompenzačná migrácia v Česku a na Slovensku, Forum Statisticum Slovacum, 3, No. 3, pp. 38-43

Council of Europe (2005): Recent demographic developments in Europe 2004, Council of Europe Publishing, Strasbourg

Csámpai, O. – Haládk, J. (2002): Medzinárodná migrácia (sociálny problém a bezpečnostné riziko), Akadémia Policajného zboru, Bratislava

Čierna, M. (2009): Vitajte na Slovensku: od exklúzie cudzincov k ich začleneniu do spoločnosti, Zamestnanosť a sociálna politika, 6, No. 6, pp. 12-13

Divinský, B. (2009): Nelegálna migrácia na Slovensku, Zahraničná politika, 13, No. 3, pp. 10-12

Divinský, B. (2008a): Undocumented migration: Counting the uncountable.

Data and trends across Europe. Country report – The Slovak Republic, A report for the CLANDESTINO project, funded through the European Commission 6th Framework Programme, ELIAMEP, Athens

Divinský, B. (2008b): Chapter eight – Slovak Republic, in Hönekopp, E. – Mattila, H. (Eds.): Permanent or circular migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe, International Organization for Migration, Budapest, pp. 259-299

Divinský, B. (2008c): Stručná analýza emigrácie občanov Slovenskej republiky do zahraničia v období 2000 – 2007 a jej dôsledky na spoločnosť, in Koncepcia štátnej politiky starostlivosti o Slovákov žijúcich v zahraničí do roku 2015, Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí, Bratislava, pp. 32-38

Divinský, B. (2007a): Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike – vývoj, nedostatky, odporúčania pre jeho skvalitnenie, Forum Statisticum Slovaccum, 3, No. 3, pp. 64-69

Divinský, B. (2007b): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: vývojové trendy od r. 2000, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku pre Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava

Divinský, B. (2007c): Labor market – migration nexus in Slovakia: time to act in a comprehensive way, International Organization for Migration, Bratislava

Divinský, B. (2007d): Chapter 22 – Slovakia, in Tryandafyllidou, A. – Gropas, R. (Eds.): European Immigration: A Sourcebook, Ashgate, Aldershot, pp. 291-305

Divinský, B. (2007e): Náčrt fundamentálnych trendov v zahraničnej migrácii Slovenskej republiky a identifikácia kľúčových výziev, Forum Statisticum Slovaccum, 3, No. 3, pp. 57-63

Divinský, B. (2007f): Country report Slovak Republic on migration and asylum 2003, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung for EU Commission – European Migration Network, Berlin

Divinský, B. (2007g): Vybrané problémy zahraniční migrace na Slovensku v současnosti, Praha, <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751>

Divinský, B. (2006a): Kapitola 3.2 – Medzinárodná migrácia, in Mládek, J. et al.: Demogeografická analýza Slovenska, Univerzita Komenského, Bratislava, pp. 70-73

Divinský, B. (2006b): Zahraničná migrácia v Európe a na Slovensku – mapy a grafy, in Kolektív autorov: Atlas obyvateľstva Slovenska, Univerzita Komenského, Bratislava

Divinský, B. (2006c): Zahraničná migrácia v SR: potreba nových prístupov, Za-

hraničná politika, 10, No. 3, pp. 3-5

Divinský, B. (2005a): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Stav, trendy, spoločenské súvislosti, Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava

Divinský, B. (2005b): Active civic participation of immigrants in Slovakia, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Carl von Ossietzky Universität, Oldenburg

Divinský, B. (2005c): Zahraničná migrácia, in Kollár, M. – Mesežnikov, G. (Eds.): Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, pp. 873-894

Divinský, B. (2005d): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike, Odporúčania pre vládu a parlament Slovenskej republiky, Pracovná skupina XI. Vnútorne záležitosti a policajná spolupráca Národného konventu o EÚ (poradný orgán vlády SR a NR SR), Bratislava

Divinský, B. (2005e): Selected problems of foreigners in Slovakia in the context of current migration policy in the country, in Social and Cultural Diversity in Central and Eastern Europe: Old Factors and New, Multikulturní centrum Praha, Praha, pp. 32-34

Divinský, B. (2004a): Migration trends in selected EU applicant countries, Volume V-Slovakia – An acceleration of challenges for society, International Organization for Migration, Vienna

Divinský, B. (2004b): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: Súčasný stav a predpokladaný vývoj po vstupe krajiny do Európskej únie, Medzinárodné otázky, 13, No. 2, pp. 16-38

Divinský, B. – Popjaková, D. (2007): Koľko Slovákov pracuje v zahraničí? (Jeden expertný odhad), Forum Statisticum Slovacum, 3, No. 3, pp. 70-76

Divinský, B. – Šnirerová, M. (2008): Slovakia, in Comparative study of the laws in the 27 EU Member States for legal immigration – Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers, European Parliament, Brussels, pp. 405-416

Duleba, A. (2004): Economic cooperation, cross-border cooperation, human contacts and ethnic minorities issues, border management in relations between Ukraine and the Slovak Republic, in Hudak, V. – Herrberg, A. – Solonenko, I. (Eds.): 2004 European Union accession: Implications for Ukraine's relations with its Central European neighbours, EastWest Institute et Institute for Regional and Euro-Integration Studies "EuroRegio Ukraine", Kiev, pp. 50-53 et 226-231

Duleba, A. et al. (2001): Ukrajina a Slovensko – Hľadanie spoločných záujmov, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku et Friedrich

Ebert Stiftung, Bratislava

Düvell, F. (2006): *Illegal immigration in Europe: Beyond control?*, Palgrave Macmillan, New York

EP (2008): *Comparative study of the laws in the 27 EU Member States for legal immigration – Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers*, European Parliament, Brussels

Eurostat (2009): *Europe in figures – Eurostat yearbook 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Eurostat (2006a): *Non-national populations in the EU Member States, Statistics in focus – Population and social conditions 8/2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Eurostat (2006b): *Long-term population projections at national level, Statistics in focus – Population and social conditions 3/2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

FOM et IOM (2005): *International agenda for migration management*, Federal Office for Migration et International Organization for Migration, Bern et Geneva

Gallová-Kriglerová, E. – Kadlečíková, J. et al. (2009): *Kultúrna rozmanitosť a jej vnímanie žiakmi základných škôl na Slovensku, Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation*, Bratislava

GCIM (2005): *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Global Commission on International Migration, Geneva

ICMPD (2005 – 2008): *Yearbooks on illegal migration, human smuggling and trafficking in Central and Eastern Europe*, International Centre for Migration Policy Development, Vienna

ILO (2004): *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Organization, Geneva

ILO, IOM et OHCHR (2001): *International migration, racism, discrimination and xenophobia*, International Labor Organization, International Organization for Migration et Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva

IOM (2008): *World migration 2008: Managing labour mobility in the evolving global economy*, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2006): *Riadená migrácia ako odpoveď na potreby moderného trhu práce – Štúdiá uskutočniteľnosti*, mimeo, International Organization for Migration, Bratislava

IOM (2005a): World migration 2005: Costs and benefits of international migration, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2005b): Essentials of migration management: A guide for policy makers and practitioners, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2005c): Compilation of best practice in return management in selected EU countries and Romania, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2004a): Glossary on migration, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2004b): Return migration: Policies and practices in Europe, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2003): World migration 2003: Managing migration – challenges and responses for people on the move, International Organization for Migration, Geneva

IOM (2001): The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants, International Organization for Migration, Geneva

IOM et UN (2000): World migration report 2000, International Organization for Migration et United Nations, Geneva

Jandl, M. (2004): The estimation of illegal migration in Europe, *Studi emigrazione/Migration studies*, 41, No. 153, pp. 141-155

Joly, D. et al. (2004): International migration in the new millennium – Global movement and settlement, Ashgate, Aldershot

Jurčová, D. (2008a): Sťahovanie obyvateľov Slovenskej republiky do zahraničia (Štúdia), INFOSTAT, Bratislava

Jurčová, D. (2008b): Pracovné migrácie v Slovenskej republike, INFOSTAT, Bratislava

Jurčová, D. (2005): Slovník demografických pojmov, INFOSTAT, Bratislava

Katuščík, B. (2009): Slovensko a nadnárodná migrácia v roku 2008, *Zamestnanosť a sociálna politika*, 6, No. 2, pp. 4-5

Luther, D. (2007): Problematika sociálnej a kultúrnej diverzity mesta v slovenskej etnológii, in Bitušíková, A. (Ed.): *Kultúrna a sociálna diverzita na Slovensku – Štúdie, dokumenty, materiály*, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica, pp. 44-55

MŠ SR (2005): Národný plán výchovy k ľudským právam na roky 2005 – 2014, Ministerstvo školstva SR, Bratislava

MÚ (2005 – 2009): Výročné správy rozpočtovej organizácie Migračný úrad MV SR

za roky 2004 – 2008, Migračný úrad MV SR, Bratislava

NMŠ (2006 – 2007): Multi-kulti na školách: Metodická príručka pre multikultúrnú výchovu, Nadácia Milana Šimečku, Bratislava

OECD (2009): International migration outlook – Sopemi 2009 edition, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris

OECD (2008): Education at a glance 2008, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris

OSCE, IOM et ILO (2006): Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination, Organization for Security and Co-operation in Europe, International Organization for Migration et International Labour Office, Vienna et Geneva

Popper, M. et al. (2006): Potreby migrantov na Slovensku, Veda et International Organization for Migration, Bratislava

Poznjak, O. V. (2007): Migracijni procesy v Ukrajini – súčasnyj stan i perspektyvy, Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine et International Organization for Migration, Uman

Rajecová, I. (2006): Vstup Bulharska a Rumunska do Európskej únie – 2. časť, Sociálna politika a zamestnanosť, 3, No. 11, pp. 14-15

Salt, J. (2006): Current trends in international migration in Europe, Council of Europe, Strasbourg

Salt, J. (2005): Types of migration in Europe: implications and policy concerns, presentation at the Council of Europe European Population Conference 2005, Council of Europe, Strasbourg

SNSLP (2007): Monitoring adaptácie detí vybraných skupín cudzincov, ktorí žijú a pracujú na území SR, možnosti poskytovania služieb a právnej ochrany, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava

Szalai, P. (2008): The challenges facing migrants from Belarus, Moldova, and Ukraine on labor markets and in societies of new EU member states: Slovakia, mimeo, International Organization for Migration, Kiev

ŠPÚ (2005 – 2009): Výročné správy za roky 2004 – 2008, Štátny pedagogický ústav, Bratislava

ŠÚ SR (2008): Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2007, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava

ŠÚ SR (2007): Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2006, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava

ŠÚ SR (2006): Migrácia obyvateľstva, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava

ŠÚ SR (2005 – 2009): Stav a pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike 2004 – 2008, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava

ŠÚ SR (2003): Migrácia obyvateľstva a migračná štatistika v podmienkach Slovenskej republiky, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava

ÚHCP (2001 – 2009): Ročenky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR/Prezídia Policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície, Bratislava

UN (2009a): International migration report 2006: A global assessment, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (2009b): World population prospects – The 2008 revision, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (2006): World migrant stock – The 2005 revision population database, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (2004): World economic and social survey 2004 – International Migration, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (2002): International migration from countries with economies in transition: 1980 – 1999, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (2000): Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UN (1998): Recommendations on statistics of international migration – Revision 1, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York

UNESCO (2008): People on the move: Handbook of selected terms and concepts, UNESCO, Paris

UNHCR (2009): 2008 Global trends: Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva

UNHCR (2006 – 2008): UNHCR statistical yearbook 2004 – 2007, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva

UNHCR (2005): 2004 Global refugee trends: Overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum-seekers, stateless and other persons of concern to UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva

van Krieken, P. J. et al. (2001): The migration acquis handbook, T.M.C. Asser

Press, The Hague

Vaňo, B. et al. (2007): Populačný vývoj v Slovenskej republike 2006, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. (2006): Prognóza pracovnej sily v krajoch SR do roku 2025, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2005): Populačný vývoj v Slovenskej republike 2004, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2002): Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050, INFOSTAT, Bratislava

Vaňo, B. et al. (2000): Populačný vývoj v Slovenskej republike 1999, INFOSTAT, Bratislava



Vydanie tejto publikácie je financované Európskou úniou z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
Solidarita pri riadení migračných tokov



Vydanie tejto publikácie je financované Európskou úniou
z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
Solidarita pri riadení migračných tokov

ISBN 978-80-970274-2-1