

## **OBSAH**

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ÚVOD.....</b>                                                     | <b>6</b>  |
| <b>1 SÚČASNÝ STAV RIEŠENEJ PROBLEMATIKY DOMA A V ZAHRANIČÍ .....</b> | <b>9</b>  |
| 1.1 Európsky hospodársky priestor .....                              | 10        |
| 1.1.1 Vzťah EZVO a EÚ .....                                          | 12        |
| 1.1.2 Vzťahy EÚ s vonkajším svetom .....                             | 14        |
| 1.1.3 Ciele Európskeho združenia voľného obchodu.....                | 16        |
| 1.2 Voľný pohyb pracovných síl.....                                  | 18        |
| 1.3 Integrácia.....                                                  | 21        |
| 1.3.1 Historický vývoj integrácie Európy od stredoveku .....         | 22        |
| 1.3.2 Európske koncepcie v duchu osvietenstva .....                  | 32        |
| 1.3.3 Modernejšie teórie európskej integrácie.....                   | 36        |
| 1.3.4 Ďalšie teórie európskej integrácie .....                       | 41        |
| 1.4 Migrácia .....                                                   | 43        |
| 1.4.1 Typológia migrácie.....                                        | 47        |
| 1.4.2 Aspekty migrácie.....                                          | 51        |
| 1.4.3 O migrantoch .....                                             | 56        |
| 1.4.4 Motivačné faktory migrantov .....                              | 59        |
| 1.4.5 Práva migrantov.....                                           | 61        |
| 1.4.6 Migračné trendy v medzinárodnej migrácii .....                 | 61        |
| 1.4.7 Integrácia imigrantov a modely integrácie .....                | 65        |
| <b>2 CIEĽ A METÓDY PRÁCE .....</b>                                   | <b>71</b> |
| <b>3 VÝSLEDKY A DISKUSIA .....</b>                                   | <b>74</b> |
| 3.1 Vývoj európskeho integračného procesu .....                      | 74        |
| 3.1.1 Vývoj Európskej únie.....                                      | 74        |
| 3.2 Schengenský priestor a jeho vývoj.....                           | 80        |
| 3.2.1 Schengenské acquis .....                                       | 82        |
| 3.2.2 Schengenský informačný systém (SIS) .....                      | 84        |
| 3.2.3 Začlenenie Schengenského dohovoru do rámca EÚ .....            | 85        |
| 3.2.4 Analýza obsahu Schengenskej dohody .....                       | 87        |
| 3.2.5 Členské krajiny Schengenu a noví členovia .....                | 90        |

|                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.6 Schengenský voľný pohyb osôb a jeho aplikácia v praxi.....              | 92         |
| 3.2.7 Slovenská republika a Schengenský dohovor .....                         | 94         |
| 3.2.8 Chronológia prístupového procesu k Schengenskej dohode .....            | 96         |
| 3.2.9 Stratégia Implementácie Schengenského acquis .....                      | 96         |
| 3.2.10 Otázky týkajúce sa hraníc.....                                         | 109        |
| 3.2.11 Zabezpečenie ochrany štátnej hranice s Ukrajinou: .....                | 110        |
| 3.2.12 Vnútorne záležitosti na území SR .....                                 | 113        |
| 3.3 Európsky bezpečnostný manažment .....                                     | 115        |
| 3.3.1 Integrovaný manažment vonkajších hraníc .....                           | 117        |
| 3.3.2 Problémy súvisiace s manažmentom Schengenskej hranice .....             | 119        |
| 3.3.3 Analýza SWOT hraničného manažmentu .....                                | 122        |
| 3.3.4 Plán na zlepšenie hraničného manažmentu .....                           | 126        |
| 3.3.5 Participácia SR na medzin. bezpečnostných programoch a projektoch ..... | 131        |
| 3.4 Zahraničná migrácia ako integrálna súčasť voľného pohybu osôb.....        | 133        |
| 3.4.1 Imigrácia a emigrácia za prácou.....                                    | 134        |
| 3.4.2 Dopady zahraničnej migrácie a jej vnímanie slovenskou spoločnosťou..... | 144        |
| 3.4.3 Dopady imigrácie a emigrácie na slovenskú ekonomiku .....               | 144        |
| 3.4.4 Dopady migrácie na úroveň kriminality v SR.....                         | 146        |
| 3.4.5 Vývoj migračnej politiky SR do roku 2004 .....                          | 148        |
| 3.4.6 Vývoj migračnej politiky SR po vstupe do EÚ.....                        | 150        |
| 3.4.7 Hlavné výzvy pre súčasný manažment migrácie.....                        | 152        |
| <b>4 PRAKTICKÉ A TEORETICKÉ PRÍNOSY .....</b>                                 | <b>155</b> |
| <b>ZÁVER .....</b>                                                            | <b>167</b> |
| <b>ABSTRACT.....</b>                                                          | <b>172</b> |
| <b>ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV .....</b>                                  | <b>174</b> |
| <b>PRÍLOHY .....</b>                                                          | <b>180</b> |



## ÚVOD

*"Nič nie je možné bez človeka; nič nepretrvá bez inštitúcií"*

*Jean Monnet*

Globalizácia, ktorá sa stala v posledných desaťročiach nosným fenoménom rozhodujúcich zmien vo svetovom hospodárstve, prináša so sebou rýchly rast národných ekonomík. Globalizačné procesy sú tými, ktoré prepájajú všetky oblasti ľudskej spoločnosti. Téma, dotýkajúca sa problémov otvárania slovenskej ekonomiky a jej postavenia v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru je aktuálna. Všetci totiž žijeme v členskom štáte Európskej únie. Súčasťou tzv. európskeho občianstva sú aj výhody zo štyroch slobôd. Nás, občanov členského štátu, sa bytostne týka slobodný pohyb pracovných síl, tzn. možnosť slobodne cestovať do všetkých členských štátov, možnosť pracovať a študovať v týchto krajinách, a možnosť usadiť sa a žiť v ktoromkoľvek z členských krajín, čo je jedným z privilégií, ktoré nám členstvo v EÚ prináša.

Prvý májový deň roku 2004 vstúpil do histórie ako deň, keď sa štrnásť rokov po páde berlínskeho múru symbolicky spojila západná a východná Európa do jednotného medzinárodného celku Európskej únie. Roky prípravy na rozšírenie zo strany desiatich pristupujúcich krajín ako aj samotných členských štátov sa zavŕšili slávnostnými oslavami. Noví občania Európskej únie získali možnosť pohybovať sa na území Európskeho spoločenstva bez cestovných pasov, na letiskách sa môžu postaviť do rady určenej pre „EÚ občanov“, podnikateľom sa uľahčil prístup a pôsobenie na trhoch ostatných členských krajín. Jednou z najzaujímavejších skutočností je však fakt, že od 1. mája 2004 na Slovensku začal platiť nový právny poriadok - komunitárne právo (I. pilier) a únieové (II. a III. pilier, resp. v širšom zmysle právo všetkých troch pilierov). Málokto si dostatočne uvedomuje rozsiahle dôsledky, ktoré z nadnárodnej formy práva vyplývajú pre každú oblasť bežného života spoločnosti. Aj keď komunitárne právo nemá ambíciu nahradiť vnútroštátne právo v celku, primárne sa totiž sústreďuje na úpravu problematiky, ktorá súvisí so zavedením a budovaním jednotného trhu, niektorými svojimi charakteristickými vlastnosťami zavádza nadnárodný prvok do vnútroštátnej úpravy vo forme, ktorá nemá doteraz obdobu.

Jednotná právna úprava, respektíve harmonizácia vnútroštátnych právnych úprav, je nevyhnutným následkom primerane riadiť ekonomické procesy, ktoré sa odohrávajú na pan-európskej úrovni v súvislosti s etablovaním jednotného vnútorného trhu. V dôsledku individuálnych národných odlišností nebolo jednoduché zmanažovať 15 členských štátov, o to menej 27 štátov. Vhodná forma regulácie na európskej úrovni je preto nevyhnutná, a to nielen v otázkach jednotného trhu, ale aj v súvisiacich oblastiach, ktoré nadväzujú na primárny cieľ európskej integrácie - hospodársku spoluprácu.

Jednou z takýchto pridružených oblastí je aj problematika voľného pohybu osôb v rámci Schengenského systému, to znamená odstránenie kontrol na vnútorných hraniciach medzi jednotlivými členskými štátmi. Práve táto otázka je predmetom úpravy Schengenskej dohody, ktorej podstata, vývoj, právna úprava, výhody a nevýhody ako aj jej aplikácia v praxi tvoria podstatu našej dizertačnej práce. Schengenský systém sa stal prvým projektom v rámci Európskeho spoločenstva, do ktorého neboli zapojené všetky členské štáty spoločenstva. Systém bol reakciou na základnú otázku, či sa sloboda pohybu osôb vzťahuje len na občanov členských krajín alebo na všetky osoby pohybujúce sa na území členských krajín. Širší výklad slobody pohybu všetkých osôb na území členských krajín znamenal vlastne zbytočný význam vnútorných hraníc. Schengen sa rovnako stal „pokusným králikom“ v citlivej otázke spolupráce vo vnútorných záležitostiach a ochrany bezpečnosti vlastných hraníc. Znamená totiž zvýšenú zodpovednosť krajín s vonkajšou hranicou za bezpečnosť celého územia EÚ a dôveru vnútorných štátov k svojim partnerom.

V predkladanej dizertačnej práci riešime problematiku voľného pohybu osôb, ktorý treba odlíšiť od pojmu voľného pohybu pracovných síl. Pri študovaní literatúry a hľadání zdrojov sme sa stretli s názormi, že tieto dva pojmy boli považované za synonymum, čo však nie je správne. Voľný pohyb pracovných síl chápeme v rámci jednotného trhu EÚ ako prístup občanov EÚ na pracovné trhy členských krajín a právo cestovať, študovať, pracovať a usadiť sa v členskej krajine EÚ. Pojem voľný pohyb osôb predstavuje zjednodušenie fyzického premiestňovania z jedného členského štátu do druhého. V práci sme však považovali za dôležité, v kontexte s problematikou migrácie, ktorej sa venujeme v ďalších častiach, vysvetliť aj pojem voľný pohyb pracovných síl, keďže nechceme abstrahovať od práv občanov EÚ v rámci jednotného trhu. V spojení voľného pohybu osôb a migrácie sme sa snažili načrtnúť súčasné trendy v migrácii.

Nakoľko považujeme za nevyhnutné objasniť pojmy, ktoré súvisia s predkladanou dizertačnou prácou, **v prvej kapitole** sme sa venovali teoretickým prístupom k integrácii, analyzovaniu Európskeho hospodárskeho priestoru, voľnému pohybu pracovných síl a s tým súvisiacou problematikou migrácie a profilu migranta.

Podľa predpísanej rámcovej štruktúry dizertačnej práce sa **druhá kapitola** venuje vymedzeniu cieľa ako aj špecifikácii metód na jeho dosiahnutie.

**Tretia kapitola** tvorí jadro práce a je najrozsiahlejšou časťou práce, ktorá skúma vývoj európskeho integračného procesu a následne z toho vyplývajúcej problematiky Schengenského priestoru. Druhú časť tretej kapitoly tvorí analýza európskeho bezpečnostného manažmentu a skúmanie zahraničnej migrácie ako integrálnej súčasti voľného pohybu osôb. V tejto časti vyhodnocujeme dopady migrácie na vybrané aspekty slovenskej ekonomiky.

**Vo štvrtej kapitole** sa venujeme teoretickým a praktickým prínosom dizertačnej práce. Pokúsili sme sa sformulovať odporúčania a výzvy pre prax.

Práca je doplnená prílohami, ktorú tvoria najmä časti dokumentov. Na prílohy sa odvolávame v texte dizertačnej práce, vzhľadom na to, že pomáhajú ľahšie a bližšie porozumieť skúmanej problematike.

Predkladaná dizertačná práca je súčasťou vedecko-výskumnej činnosti Katedry medzinárodného obchodu OF EU, konkrétne projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316059 pod názvom „Analýza európskych integračných procesov a ich pôsobenie vo vybraných politikách Európskej únie“ a výskumného projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316066 s názvom "Konkurencieschopnosť ekonomiky SR a nové výzvy globálnej ekonomiky v podmienkach finančnej a hospodárskej krízy".

# 1 SÚČASNÝ STAV RIEŠENEJ PROBLEMATIKY DOMA A V ZAHRANIČÍ

Téme problematiky otvárania slovenskej ekonomiky a jej postaveniu v európskom hospodárskom priestore sa u nás nevenuje dostatočná pozornosť aj napriek vysokej aktuálnosti, najmä v tomto období. Osobitne sa problematika voľného pohybu osôb neskúma v dostatočnej miere aj napriek mnohým perspektívam do budúcnosti.

Na Slovensku má uvedenú problematiku v agende Ministerstvo vnútra SR, najmä pokiaľ ide o oblasti voľného pohybu osôb, prístupu slovenských občanov na pracovné trhy členských štátov EÚ a migračnej politiky, ktorá taktiež súvisí s rozpracovávanou témou dizertačnej práce. Podstatná časť údajov v práci je práve z materiálov ministerstva a pridružených orgánov. Zhodnotenie dôsledkov, resp. prínosov a rizík vstupu Slovenska do Schengenského priestoru nie je zatiaľ preskúmané a analyzované, čo pravdepodobne súvisí s tým, že do Schengenu sme vstúpili len pred niečo vyše rokom (2007). Pozornosť sa doteraz sústreďovala skôr na rozpracovanie materiálov a dokumentov súvisiacich so splnením záväzkov, ku ktorým sme sa pri vstupe do EÚ zaviazali.

V zahraničí je spracovaná skôr z pohľadu EÚ ako celku, keďže pre väčšinu občanov EÚ je zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach symbolom únijnej integrácie<sup>1</sup>.

Európska únia má rozpracovanú problematiku voľného pohybu osôb v početných dokumentoch. Základy súčasnej politiky EÚ v oblasti migrácie sa opierajú o Haagsky program. Táto politika vychádza predovšetkým z tzv. III. piliera, zameraného na policajnú a súdnu spoluprácu v trestných záležitostiach. Ide o záležitosti zahrnuté v hlave VI. Zmluvy o EÚ, z ktorých Amsterdamská zmluva preradila roku 1999 niektoré tézy - ako voľný pohyb osôb z III. do I. piliera. Význam III. piliera vzrástol najmä s prenesením do neho Schengenského systému. Pretože sa ukázalo, že nie je reálne dosiahnuť urýchlene potrebnú jednotnosť v rámci EÚ v oblasti hmotného trestného práva, vznikol akčný program nazvaný ako Priestor slobody, bezpečnosti a práva. Zasadnutie Rady EÚ v Tampere ho schválilo aj pod vplyvom rozvíjajúcej sa celosvetovej kampane proti terorizmu. Následne Haagsky program o.i. obsahuje aj politický program v oblasti regulácie migračných prúdov

---

<sup>1</sup> Byrska, M.: The Unfinished Enlargement, Report on Free movement of people in EU-25, Updated version, European Citizen Action Service, Brussel, September 2004, str. 11

a kontrolu bezpečnosti vonkajších hraníc EÚ a v tejto súvislosti na boj proti medzinárodnému organizovanému zločinu a terorizmu, využívať aj potenciál Europolu a Eurojustu a odstraňovať právne a súdne prekážky s cezhraničnými dôsledkami.

Problematika integračných snáh je čiastočne riešená kolektívom autorov z KMO OF v rámci „**Projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316059 pod názvom "ANALÝZA EURÓPSKÝCH INTEGRAČNÝCH PROCESOV A ICH PÔSOBENIE VO VYBRANÝCH POLITIKÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE"** a výskumného projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316066 s názvom "Konkurencieschopnosť ekonomiky SR a nové výzvy globálnej ekonomiky v podmienkach finančnej a hospodárskej krízy".

V súvislosti s tým, že sme patrili k riešiteľskému kolektívu, niektoré čiastočné výsledky výskumu sme použili aj pri tomto projekte.

V rámci tejto kapitoly je rozpracovaná problematika voľného pohybu osôb, integrácie a Európskeho hospodárskeho priestoru a migrácie.

## **1.1 Európsky hospodársky priestor**

Členské štáty Európskej únie a Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) – okrem Švajčiarska - sa v roku 1992 spojili a založili Európsky hospodársky priestor (European Economic Area). Rozšírili tak výhody jednotného vnútorného trhu - voľný pohyb tovarov, služieb, osôb a kapitálu - na celý Európsky hospodársky priestor. Ten je v súčasnosti najväčší na svete.

Dvanásť členských štátov EÚ a vtedajší členovia EZVO - Rakúsko, Fínsko, Nórsko, Island, Švédsko, Švajčiarsko - podpísali dohodu o Európskom hospodárskom priestore v máji v roku 1992 v Porto. Dohoda vstúpila do platnosti 1. januára 1994 (v Lichtenštajnsku 1. mája 1995).

Švajčiarsko však nemôže na EHP participovať, pretože v referende švajčiarski občania hlasovali proti účasti. Neskôr sa Rakúsko, Fínsko a Švédsko stali členmi EÚ, takže okrem 25 členských štátov EÚ sú v EHP iba tri nečlenské krajiny EÚ: Island, Lichtenštajnsko a Nórsko.

Tridsať členských štátov, ktoré sa spojili do EHP, predstavovali najväčší spojený jednotný trh na svete. Rozprestiera sa od Arktídy až po oblasť Stredomoria a pozostáva asi zhruba zo 450 miliónov spotrebiteľov. EHP znamená rozšírenie štyroch základných slobôd jednotného európskeho trhu - voľný pohyb tovarov (okrem poľnohospodárskeho odvetvia), služieb, pracovných síl a kapitálu - na krajiny EHP.<sup>2</sup>

Štáty EZVO prevzali pravidlá jednotného trhu Európskej únie, teda všetky smernice, nariadenia a rozhodnutia potrebné na to, aby jednotný trh správne fungoval.

Navyše krajiny EZVO spolupracujú v niektorých ďalších oblastiach politiky EÚ, ktoré podporujú jednotný trh, ako sú napríklad výskum, životné prostredie a ochrana spotrebiteľov.

EHP je materializáciou štyroch základných slobôd ktoré vytvárajú Európsky jednotný trh: slobodný pohyb pracovných síl, kapitálu, služieb a tovarov. Z EHP sú zatiaľ vyradené poľnohospodárstvo, rybolov, fiškálne politiky a obchodné politiky smerom k tretím krajinám. Členské krajiny musia rešpektovať európsku legislatívu v oblasti konkurencie, verejnej pomoci, koncentrácie a otvorenosti trhu. V rámci priestoru existuje spolupráca v oblasti vzdelávania, výskumu a rozvoja.

Na rozdiel od vnútorného trhu EÚ však nie je EHP identický s EÚ. A to aj napriek tomu že preberá 80% európskej legislatívy. Na EHP sa nevzťahuje zavádzanie spoločnej meny, spoločná zahraničná a bezpečnostná politika. Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) bola založená Maastrichtskou zmluvou a tvorí druhý pilier Európskej únie. policajná a bezpečnostná spolupráca. Samotná Európska únia ani nie je súčasťou EHP - je ňou iba Európske združenie voľného obchodu, ktoré je jedným z pilierov EÚ<sup>3</sup>.

### **Európske združenie voľného obchodu (EZVO = EFTA)**

„Európske združenie voľného obchodu vzniklo v 50. rokoch ako protiváha ES. Založili ho na základe Štokholmskej konvencie podpísanej 20. 11 .1959, ktorá vstúpila do platnosti 3. mája 1960. Podpísalo ju sedem západoeurópskych štátov: Dánsko, Nórsko,

---

<sup>2</sup> <http://www.efta.int/content/eea/EURelations/EEAInfo> citované 12.11.2007

<sup>3</sup> The European Economic Area (EEA (online) 2008, (citované 19.2.2008) dostupné z [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eea/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eea/index.htm)

Portugalsko, Rakúsko, Švajčiarsko (vrátane Lichtenštajnska), Švédsko a Veľká Británia.“<sup>4</sup> Práve Veľká Británia bola hlavným iniciátorom založenia Európskeho združenia voľného obchodu. „EZVO sa snažilo dosiahnuť podobné ciele v oblasti ekonomickej integrácie ako Európske spoločenstvá, avšak bez politickej integrácie.“<sup>5</sup> V súčasnosti sú členmi EZVO už len štyri krajiny, a to Švajčiarsko, Nórsko, Lichtenštajnsko a Island. (Prehľad histórie EZVO vid' v prílohe 1/a).

### *1.1.1 Vzťah EZVO a EÚ*

Vzťahy Európskej únie a Európskeho združenia voľného obchodu možno z historického hľadiska rozdeliť do 3 období.

Prvé obdobie predstavovali roky 1960 až 1973. Práve v roku 1960 vzniklo Európske združenie voľného obchodu, ktorého hlavným zakladateľom bola Veľká Británia. O to väčšie prekvapenie nastalo, keď Veľká Británia ako prvá v roku 1961 požiadala o vstup do Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Hlavným dôvodom tohto radikálneho rozhodnutia bol fakt, že Veľká Británia nechcela byť mimo diania ekonomických záležitostí Európy. Rozhodnutie o vstup do Európskeho hospodárskeho spoločenstva prijalo aj Dánsko, ktorého Parlament sa zaviazal stať sa členom len v prípade členstva Veľkej Británie. Z dôvodu obavy závislosti na trhu Európskeho hospodárskeho spoločenstva požiadalo i Nórsko v roku 1962 o vstup do EHS. Švajčiarsko, Švédsko a Rakúsko sa snažili o pridruženie k EHS a Portugalsko pre zmenu malo záujem o spoluprácu s EHS. Nakoniec všetky tieto snahy skončili neúspechom aj vďaka nesúhlasu vtedajšieho francúzskeho prezidenta Charlesa de Gaulla, ktorý sa obával amerického ovládnutia Európy prostredníctvom podpory Veľkej Británie. V roku 1967 sa Veľká Británia spolu s Dánskom, Nórskom a Švédskom snažila znovu požiadať o členstvo v EHS. V tej dobe však Veľkú Britániu sužoval problém devalvácie britskej libry a tak francúzsky prezident po druhýkrát vyjadril svoj nesúhlas. V roku 1969 sa konal Haagsky summit, ktorý navrhol opätovné rokovania s Veľkou Britániou, Nórskom a Dánskom. V roku 1970 sa stal Island ôsmym členom Európskeho združenia voľného obchodu a v roku 1973 sa Veľká

---

<sup>4</sup> Šíbl, D. – Šaková, B. – Mogyorosiová Z.: Európska únia. Bratislava: EKONÓM. 2001, s. 17

<sup>5</sup> Jurík, R.: Európska únia a jej vzťah k EHP a EZVO. Zborník príspevkov. Bratislava: EKONÓM. 2007, s. 296

Británia spolu s Dánskom stali členmi EHS. Nórsko zostalo členom EZVO, pretože obyvatelia v referende vyjadrili svoj nesúhlas so vstupom do EHS. EZVO však i naďalej predstavovalo dôležitého obchodného partnera pre EHS, čoho výsledkom boli dohody o voľnom obchode priemyselných výrobkov medzi krajinami EZVO a EHS, ktoré viedli k zrušeniu tarifných prekážok.

Druhé obdobie predstavovali roky 1973 až 1989. V tomto období sa krajiny EZVO snažili o nadväzovanie užších vzťahov s EHS s pomocou podpory Európskeho parlamentu, ktorý mal záujem o spoluprácu najmä v oblasti životného prostredia, vedy, výskumu, poľnohospodárstva a menovej politiky. Táto snaha najprv nenašla pochopenie u ostatných inštitúcií EHS, avšak začiatkom 80. rokov sa situácia zmenila a krajiny EZVO konečne prestali byť vnímané ako súper. Výsledkom týchto snáh bolo nahradenie bilaterálneho prístupu medzi krajinami EZVO a EHS multilaterálnym. Na podnet tejto zmeny sa v roku 1985 stalo Fínsko plnoprávnym členom EZVO. Ďalšia zmena v tomto období nastala po voľbách, ktoré sa konali v Portugalsku v roku 1976. Keďže veľká časť vývozu Portugalska bola orientovaná do krajín EHS, zvolená vláda mala o to väčší záujem stať sa členom EHS, čo sa im nakoniec v roku 1986 podarilo.

V roku 1984 sa konal **Luxemburský proces**, ktorý implementoval prvky spoločného obchodu. Tento proces vyústil v prijatí tzv. Luxemburskej deklarácie, v ktorej krajiny EHS a EZVO vyjadrili súhlas s užšou spoluprácou s cieľom zlepšenia voľného pohybu priemyselných výrobkov. Výsledkom boli mnohostranné dohody napr. o vedeckej a technickej spolupráci. Napriek tomu krajiny EZVO stále prejavovali nespokojnosť. Dôvodom bol neúspech rozvinutia spolupráce aj v iných oblastiach, ako bol voľný pohyb tovarov.

Tretie obdobie vzťahov EHS a EZVO sa začína rokom 1989 a končí v roku 1995. V tomto období patrilo do Európskeho združenia voľného obchodu Fínsko, Island, Nórsko, Rakúsko, Švajčiarsko a Švédsko. V roku 1991 sa Lichtenštajnsko stalo ďalším členom EZVO. Keďže všetky tieto krajiny exportovali svoje výrobky prevažne do krajín EHS, ich hlavným cieľom bolo práve sprístupnenie tohto trhu. Napriek tomu, že už boli odstránené clá a kvantitatívne obmedzenia, vzájomný obchod bol stále obmedzovaný bariérami technického charakteru. Zároveň chýbal kompetentný spoločný orgán, ktorý by

zabezpečoval mnohostrannú spoluprácu. Odpoveďou na všetky tieto otázky a obavy bola tzv. Delorsova iniciatíva z roku 1989, ktorá ponúkala užšie vzťahy medzi EHS a EZVO založené na spoločných orgánoch a spoločnom rozhodovaní. Na podnet Delorsovej iniciatívy vznikla Spoločná kontaktná skupina, ktorá mala za úlohu analyzovať vzájomnú kooperáciu a inštitucionálne otázky. Na základe výsledkov sa v tom istom roku stretla skupina ministrov s cieľom vytvoriť podmienky pre vznik Európskeho hospodárskeho priestoru. Rokovania boli zahájené v roku 1990 a v roku 1992 v Porte bola podpísaná dohoda o EHP. Dohodu odmietlo podpísať iba Švajčiarsko a Lichtenštajnsko na základe referend. Kým vo Švajčiarsku vyjadrila nesúhlas v EHP nadpolovičná väčšina obyvateľov, v Lichtenštajnsku bolo 55,9 % za vstup do EHP. Jediným problémom, kvôli ktorému Lichtenštajnsko nemohlo pristúpiť k dohode, bola vytvorená colná únia so Švajčiarskom. Až keď sa vyriešili prekážky technického charakteru, mohlo Lichtenštajnsko podpísať dohodu. Stalo sa tak v roku 1995. Najprv vnímali štáty EZVO Dohodu o EHP ako príležitosť získať výhody vnútorného trhu bez vstupu do EHS. Neskôr však začali túto dohodu chápať ako priblíženie k členstvu v EHS. V rokoch 1991 a 1992 požiadalo Fínsko, Nórsko, Rakúsko, Švajčiarsko a Švédsko o členstvo v EHS. Dôvodom ich rozhodnutia bola ekonomická stagnácia v 90. rokoch, obmedzená možnosť v rozhodovaní o Európskom hospodárskom priestore a strach z vylúčenia projektu Európskej menovej únie. V roku 1994 sa vo všetkých týchto štátoch konali referendá o vstupe do EÚ (EHS bolo v roku 1993 premenované na Európske spoločenstvo). Za vstup do EÚ sa nadpolovičnou väčšinou vyjadrilo obyvateľstvo vo Fínsku, Rakúsku a Švédsku. V Nórsku a Švajčiarsku bola väčšina občanov proti vstupu ich krajiny do EÚ. Na základe týchto referend vstúpilo Fínsko, Rakúsko a Švédsko dňom 1.1.1995 do EÚ.

### *1.1.2 Vzťahy EÚ s vonkajším svetom*

Vzťahy Európskej únie s vonkajším svetom môžeme definovať na multilaterálnej a bilaterálnej úrovni. „Z komplexu vzťahov, ktoré EÚ rozvíja na multilaterálnej úrovni, možno za najvýznamnejšie považovať jej vzťahy so Všeobecnou dohodou o clách

a obchode (GATT), resp. so Svetovou obchodnou organizáciou (WTO) ako s jej nástupkyňou, s organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).“<sup>6</sup>

„Hlavným cieľom WTO je liberalizácia svetového obchodu - odstraňovanie prekážok a zabezpečenie hladkého, voľného a predvídateľného prúdu obchodovania. Organizácia slúži ako fórum pre vlády členských štátov pre uzatváranie obchodných dohôd a riešenie obchodných sporov. Zároveň stanovuje medzinárodné obchodné pravidlá, ktoré sú členské štáty povinné dodržiavať.“<sup>7</sup>

„Úlohou OECD je pomôcť budovať silné ekonomiky svojim členským štátom, zvýšiť ich efektivitu ako aj rozširovať liberalizáciu medzinárodného obchodu. OECD má tiež pomôcť udržiavať stabilitu a rozvíjať národné ekonomiky a prispievať k znižovaniu nezamestnanosti.“<sup>8</sup>

Čo sa týka bilaterálnych vzťahov, ide predovšetkým o vzťahy Európskej únie s členmi Európskeho združenia voľného obchodu, s rozvojovými krajinami, či krajinami strednej a východnej Európy. Vzťahy Európskej únie s EZVO sa považujú za najviac intenzívne, pretože hoci nie sú členmi EÚ, spája ich (okrem Švajčiarska) dohoda o Európskom hospodárskom priestore. Neustálym rozširovaním sa Európska únia dostáva čoraz viac k hraniciam štátov, ktoré nie sú členmi EÚ a ktoré sa vyznačujú politickou a sociálnou nestabilitou. Práve preto sa EÚ snaží podporiť ich stabilitu a bezpečnosť uzatváraním rôznych dohôd. Medzi krajiny, s ktorými Európska únia posilňuje vzťahy patrí Rusko, Moldavsko a Ukrajina, ako aj oblasti južného Kaukazu a strednej Ázie. V týchto územiach sa zameriava prevažne na politickú spoluprácu a na dohody o obchode, ako aj spolupráca v oblasti vedy, energetiky a životného prostredia.

„Už približne desať rokov sa buduje euro-stredomorské partnerstvo na základe vyhlásenia a pracovného programu, ktoré sa prijali na záver barcelonskej ministerskej konferencie v roku 1995, na ktorej sa stretlo pätnásť členských štátov Európskej únie a dvanásť stredomorských partnerov (Alžírsko, Palestínska samospráva, Cyprus, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Malta, Maroko, Sýria, Tunisko a Turecko).“<sup>9</sup> Cieľom tejto spolupráce je vytvorenie pásma voľného obchodu medzi krajinami Stredomoria a EÚ do

---

<sup>6</sup> Šíbl, D.: Európska únia - minulosť, prítomnosť, budúcnosť. Bratislava: IRIS. 1995, s. 107

<sup>7</sup> <http://www.europskaunia.sk/wto>

<sup>8</sup> <http://www.europskaunia.sk/oecd>

<sup>9</sup> <http://europa.eu/generalreport/sk/2005/rg97.htm>

roku 2010. „Všetky stredomorské partnerské krajiny s výnimkou Sýrie už uzatvorili asociačné dohody s EÚ. Tieto dohody umožňujú progresívnu elimináciu tarifných a netarifných prekážok obchodu s priemyselnými a poľnohospodárskymi komoditami podľa časového harmonogramu dohodnutého medzi partnermi.“<sup>10</sup>

V roku 2004 bola podpísaná Agadirská dohoda o voľnom obchode medzi Egyptom, Jordánskom, Tuniskom, Marokom a EÚ. V tom istom roku sa EÚ snažila nadviazať vzťahy aj s Kanadou, aby mohli spoločne rokovať o otázkach týkajúcich sa globálnych problémov a zároveň zdokonaľiť vzájomný obchod a investície.

Úzka spolupráca existuje aj medzi EÚ a USA, pričom obe tieto krajiny vyznávajú spoločné hodnoty a uskutočňujú vzájomný obchod. EÚ taktiež spolupracuje s najväčšími ázijskými obchodnými partnermi, ako sú Čína a Japonsko a v popredí je aj medzivládna asociácia ASEAN, ktorá spolupracuje s EÚ už od roku 1980.

Ďalšia spolupráca vznikla medzi Európskou úniou a Latinskoamerickými krajinami na základe asociačných dohôd a dohôd o spolupráci v oblasti hospodárskych, vzdelávacích, politických, kultúrnych a sociálnych otázok. Európska únia vytvorila tiež dohodu o voľnom obchode s krajinami MERCOSUR.

### *1.1.3 Ciele Európskeho združenia voľného obchodu*

„Európske združenie voľného obchodu – EZVO si pri svojom založení roku 1960 vytýčilo cieľ odstrániť importné clá, kvóty a iné prekážky obchodu v západnej Európe a podporovať liberálne, nediskriminačné praktiky vo svetovom hospodárstve.“<sup>11</sup>

„Ich cieľom bolo liberalizovať vzájomný obchod s priemyselnými výrobkami v podobe zóny voľného obchodu (a nie colnej únie a spoločným trhom ako to bolo v prípade EHS), prispievať k utvoreniu trhu, ktorý by pokryl celú Európu a podporil rozvoj svetového obchodu.“<sup>12</sup> „ Prvý cieľ zakladateľov EZVO – zavedenie voľného obchodu s priemyselnými výrobkami sa medzi jeho členmi realizoval koncom roka 1966. Poľnohospodárske produkty do liberalizácie neboli zahrnuté. Voľný obchod s rybami

---

<sup>10</sup> [textil.stfi.de/download/sites/download\\_script.asp?filename=602\\_50.doc](http://textil.stfi.de/download/sites/download_script.asp?filename=602_50.doc)

<sup>11</sup> Šíbl, D.: Európska únia – Prípadové štúdie. Bratislava: EKONÓM. 1996, s. 42

<sup>12</sup> <http://www.euroinfo.gov.sk/index/go.php?id=222>

a inými morskými produktmi sa začal uplatňovať od júla 1990.“<sup>13</sup> „Druhý cieľom bolo vytvorenie jednotného trhu, ktorý sa podarilo čiastočne dosiahnuť v rokoch 1972-73, kedy členské krajiny EZVO podpísali dohody o voľnom obchode s ES. ES predstavovalo už vtedy viac ako polovicu celkového obchodného obratu pre krajiny EZVO.“<sup>14</sup> Medzi ďalšie ciele EZVO patrí poskytnúť totožné podmienky voľnej súťaže medzi spoločnosťami z členských krajín, ako aj voľný prístup na trhy s verejným obstarávaním členských krajín a ochrana práv duševného vlastníctva.

„EZVO pôsobí v troch základných rovinách“<sup>15</sup>:

- zóna voľného obchodu medzi členmi EFTA
- participácia členských štátov EZVO na Európskom hospodárskom priestore (European Economic Area – EEA)
- dohody o voľnom obchode medzi členskými štátmi EZVO a tretími krajinami

Prvá rovina sa týka Konvencie EZVO, podľa ktorej EZVO vzniklo, čo znamená pomoc pri rozvíjaní intraregionálneho obchodu medzi členskými krajinami. Druhá rovina sa vzťahuje k plneniu Dohody o vytvorení Európskeho hospodárskeho priestoru. Zachovanie dohôd medzi členmi EZVO a tretími krajinami boli podpísané napríklad s Poľskom, Slovinskom, Rumunskom, Bulharskom, Maďarskom, Ukrajinou, Macedónskom, Albánskom a podobne.

„Členské štáty Európskej únie a Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) – okrem Švajčiarska - sa v r. 1992 spojili a založili **Európsky hospodársky priestor** (European Economic Area). Rozšírili tak výhody jednotného európskeho trhu - voľný pohyb tovarov, služieb, osôb a kapitálu - na celý Európsky hospodársky priestor. Ten je v súčasnosti najväčší na svete.“<sup>16</sup> Dohoda bola podpísaná v máji 1992 v Porte a nadobudla platnosť 1. januára 1994. Keďže švajčiarski občania túto dohodu odmietali, Švajčiarsko sa nemôže na Európskom hospodárskom spoločenstve zúčastňovať. V súčasnosti predstavuje EHP najrozsiahlejší jednotný trh na svete, ktorý sa rozpína od Arktídy až po územie

<sup>13</sup> Šíbl, D.: Európska únia a Slovensko – problémy, dokumenty, otázky. Bratislava: PRINT. 1996, s. 45

<sup>14</sup> Samson, I.: Začleňovanie krajín EZVO a Višegrádskej skupiny do Európskej únie. Bratislava: SAP. 1995,

s.

<sup>15</sup> Lysák, L. - Grešš, M.: Medzinárodné organizácie. Bratislava: EKONÓM. 2005, s. 157

<sup>16</sup> <http://www.euroinfo.gov.sk/index/go.php?id=216>

Stredomoria a predstavuje voľný pohyb tovarov (s výnimkou poľnohospodárskeho), služieb, osôb a kapitálu v rámci krajín patriacich do tohto integračného zoskupenia.

Členské krajiny EZVO prijali všetky nariadenia, rozhodnutia a smernice týkajúce sa jednotného trhu Európskej únie. Takisto sa venujú ochrane spotrebiteľov, životnému prostrediu a výskumu, čím napomáhajú k utvoreniu jednotného trhu.

## **1.2 Voľný pohyb pracovných síl**

Pochopenie voľného pohybu osôb úzko súvisí s pochopením hraníc Európskej únie z pohľadu jej členských štátov. Pretože práve pravidlá upravujúce slobodu pohybu zdôrazňujú rozdielny pohľad na vnútorné hranice členských štátov a vonkajšie hranice oddeľujúce územie únie od tretích krajín.

Samotná Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (z 1.11.2004) chápe voľný pohyb dvojako. V článku 14 zmluvy je tento pojem spojený s vytvorením vnútorného trhu a naznačuje, že osoby nemajú podliehať kontrole pri prekračovaní vnútorných hraníc medzi členskými štátmi. V článku 18 zmluvy ide zase o individuálne právo každého občana Európskej únie slobodne sa pohybovať a usadiť sa za určitých podmienok na území členských štátov Európskej únie.<sup>17</sup>

Voľný pohyb pracovných síl komplexne upravuje hlava III Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Po vstupe Amsterdamskej zmluvy do platnosti sa táto oblasť, najmä vo vzťahu k cudzincom z tretích krajín, preniesla do novej, IV hlavy Zmluvy. Podrobnejšie je právo na voľný pohyb upravované sekundárnymi právnymi aktmi vydávanými orgánmi Európskej únie, v rámci ktorých má dôležitú úlohu judikatúra Európskeho súdneho dvora. Právnymi aktmi orgánov Európskej únie sú prijímané opatrenia týkajúce sa kontroly vnútorných hraníc EÚ, azylu, prisťahovalectva a opatrenia proti nelegálnej migrácii.

Európske právo teda chápe voľný pohyb osôb ako právo kedykoľvek, bez akýchkoľvek povolení, vycestovať do iného členského štátu únie a zotrvať tam. Toto právo vzniká až po prekročení hranice s iným členským štátom. Osoba, ktorá chce právo voľného

---

<sup>17</sup> Prístup k právu EÚ, EUR lex, (online) 2007, (citované 19.2.2008) dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/sk/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc>

pohybu využiť, si musí byť vedomá, že po vstupe na územie iného členského štátu musí byť schopná sama si hradiť výdaje a nesmie byť záťažou pre sociálny systém daného členského štátu.

Avšak ani právo voľného pohybu nie je absolútne. Na základe smernice Rady č. 64/221/64 EHS z 25. februára 1964 o koordinácii zvláštnych opatrení týkajúcich sa pohybu a pobytu cudzích príslušníkov prijatých z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, môže byť toto právo obmedzené v prípadoch závažného nebezpečenstva, najmä z dôvodu národnej bezpečnosti a verejného poriadku.

Právo voľného pohybu v plnom rozsahu zatiaľ poskytuje iba Schengenský priestor. Jeho existencia je modelom pre celé Európske spoločenstvo. V priestore Schengenu nie je priestor pre hraničný režim v tradičnom chápaní ochrany hraníc. Keďže jednou zo základných povinností členských štátov Schengenskej dohody je odstránenie prekážok a kontroly na vnútorných hraniciach medzi členskými štátmi prenáša sa ťažisko kontroly osôb na vonkajšie hranice. Režim zavedený na vonkajších hraniciach je prísnejší a dôkladnejší ako bol pôvodný režim na štátnych hraniciach jednotlivých štátov. Táto skutočnosť vyplýva z pocitu garančnej zodpovednosti voči ostatným štátom Schengenskej dohody.

V sekundárnom práve Európskej únie voľný pohyb osôb a voľný pohyb pracovníkov upravujú nariadenia, smernice a ďalšie pramene komunitárneho pracovného práva.

Základným právnym predpisom je **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004** o práve občanov únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS a 93/96/EHS, text s významom pre EHP (Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s.77 – 123). Obsahom Smernice sú ustanovenia o podmienkach, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi únie a ich rodinných príslušníkov, právo trvalého pobytu na území členských štátov pre občanov únie a ich rodinných príslušníkov a obmedzenia v uvedených katalógoch práv na základe dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného

zdravia. Smernica vymedzuje pojmy občana (občanom únie je akákoľvek osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu), rodinných príslušníkov (manželskí partneri, partneri s uzavretím registrovaného partnerstva, ak legislatíva hostiteľského štátu to považuje za rovnocenné s manželstvom atď., priami potomkovia mladší ako 21 rokov alebo ak sú nezaopatrení a závislí priami príbuzní atď.).

Kľúčovými právami sú v Smernici právo výstupu a vstupu, právo pobytu do troch mesiacov. Právo trvalého pobytu obsahuje aj právo pracovníkov a ich rodinných príslušníkov zostať na území členského štátu po skončení zamestnania v tomto štáte. Všeobecným pravidlom je právo občanov únie a ich rodinných príslušníkov na trvalý pobyt v členskom štáte po legálnom zdržiavaní sa v tomto hostiteľskom štáte počas určeného nepretržitého obdobia. Smernica ustanovuje právo pracovníkov alebo samostatne zárobkovo činných osôb zostať natrvalo na území hostiteľského členského štátu na základe nároku na starobný dôchodok, pri vzniku trvalej neschopnosti pracovať atď.

**Nariadenie Rady (EHS) č. 1612/1968 z 15. októbra 1968** o slobode pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva upravuje okruhy Zamestnanie a rodiny pracovníkov (Prístup k zamestnaniu, Zamestnania a rovnosti zaobchádzania, Postavenie rodín pracovníkov), Obsadzovanie voľných pracovných miest a vybavovanie žiadostí o zamestnanie (Spolupráca medzi členskými štátmi a Komisiou, Spôsob obsadzovania voľných pracovných miest, Opatrenia na kontrolu rovnováhy trhu práce, Európsky úrad pre koordináciu voľných pracovných miest a žiadostí o zamestnanie), ustanovenia o Výboroch na zabezpečenie úzkej spolupráce medzi členskými štátmi vo veciach súvisiacich so slobodou pohybu pracovníkov a ich zamestnávania (Poradný výbor, Technický výbor) atď.

Každý štátny príslušník členského štátu má právo na prístup k zamestnaniu a jeho výkon na území iného členského štátu v súlade s ustanoveniami zákona, iného právneho predpisu alebo správneho opatrenia o zamestnávaní štátnych príslušníkov tohto štátu a majú predovšetkým právo prijať zamestnanie na území iného členského štátu s rovnakou prednosťou ako štátni príslušníci tohto štátu.

Primárne práva pracovníkov sú základom slobody voľného pohybu: právo sa zamestnať v ktoromkoľvek členskom štáte a uzavrieť pracovný pomer, vykonávať prácu podľa pokynov zamestnávateľa a dostávať odmenu za vykonanú prácu, právo na riadne

pracovné podmienky a ostatné podmienky súvisiace s výkonom práce (sociálne a daňové zvýhodnenia, používanie odborných škôl a rekvalifikačných centier). Sekundárne práva sú odvodené od primárnych práv pracovníkov a vzťahujú sa i na rodinných príslušníkov (právo uchádzať sa o zamestnanie ponúkané v ktoromkoľvek členskom štáte Európskej únie, právo voľného vstupovania, pohybovania sa a zdržiavania sa na území iného členského štátu za účelom uchádzania sa o ponúkané zamestnanie, právo opustiť domovský štát s cieľom hľadania zamestnania alebo s cieľom sa zamestnať v inom členskom štáte, právo zdržiavať sa na území iného členského štátu na účely výkonu zamestnania v súlade s legislatívou tohto členského štátu, právo zostať na území iného členského štátu aj po skončení pracovného pomeru).<sup>18</sup>

### 1.3 Integrácia

Pojem **integrácia** môžeme vo Veľkom slovníku cudzích slov nájsť definovaný ako: scelenie, zjednotenie, spojenie, zmiešanie<sup>19</sup>.

Výsledkom procesu integrácie má byť **dosiahnutie procesu zmeny**<sup>20</sup>, tento proces má priniesť:

- a. dynamickú a obojstrannú zmenu
- b. dlhodobú zmenu
- c. multidimenzionálnu zmenu.

Integráciu ako takú možno chápať ako proces postupného vzdávania sa časti právomocí a suverenity národného štátu v prospech spoločných inštitúcií a orgánov, ktoré majú zabezpečiť výkon práv a zavedenie nových politík.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Nariadenie Rady (EHS) č. 1612/1968 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva

<sup>19</sup> Brukker, G. – Opatíková, J.: Veľký slovník cudzích slov, Bratislava 2006, Robinson, ISSN: 1337-5652 str. 185

<sup>20</sup> Materiál Inštitútu pre výskum rodiny a práce, Integrácia – trendy a výzvy, Bratislava 2006

<sup>21</sup> Barát, P.: Teoretické reflexie európskej integrácie, Vývoj ekonomickej teórie a vzdelávania, uplatnenie a perspektívy v SR : medzinárodná vedecká konferencia : zborník. - S. 373-376, Vydavateľstvo EKONÓM 2005

### 1.3.1 Historický vývoj integrácie Európy od stredoveku

Snahy o integráciu Európy môžeme nájsť už v období stredoveku. Stredoveké myslenie veľmi dlho pokladalo Európu predovšetkým za náboženské spoločenstvo, ktorého hranice sa kryli s hranicami vplyvu kresťanstva latinského vyznania. Taktiež raná európska integrácia sa vyvinula na báze katolicizmu ako dôsledok jeho zjednocujúcich snažení. Požiadavky definované najvčasnejšími integračnými návrhmi však naznačovali inštitucionálne vymedzenie vzťahov spočívajúcich na záujmovom spoločenstve štátov s potlačením pápežskej moci. Ako prvý sa s augustiniánskymi<sup>22</sup> koncepciami cirkvou riadených štátov vysporiadal Dante Alighieri, ktorý vo svojom diele „O štáte“ po prvýkrát označil za nevyhnutné vytvorenie svetskej federácie štátov<sup>23</sup>. Dielo vydané začiatkom 13. storočia odmieta pápežský primát vyzdvihujúci teóriu „dvoch mečov“ a štát pokladá za od pápeža nezávislú svetskú inštitúciu. V zmysle uvedeného na dosiahnutie pozemského šťastia nestačí dobrá vôľa panovníka, sú k tomu potrebné aj inštitucionálne záruky. Z nich najdôležitejšou je jednotná vláda všetkých štátov sveta. Najposvätnějšíou úlohou cisára stojaceho na čele tohto svetového štátu je vytvorenie mieru medzi ľuďmi. Panovník musí pritom prihliadať na osobitosti jednotlivých národov, musí ctiť ich zákony. Osobitosťou Danteho myšlienok je dôrazné rozdelenie svetskej a cirkevnej moci. Na druhej strane je aj dôkazom toho, že aj dokument vyzývajúci na tak rozsiahlu integráciu môže zostať bez účinku, ak si nevšíma konkrétne politické realie.

Koncepcia Danteho univerzálneho štátu stojí v ostrom protiklade s dovtedajšími vývojovými tendenciami štátov, nakoľko práve v období publikovania diela sa začal proces vytvárania národných štátov v Európe, ktoré sa silne viažu na štátne hranice. Teóriu, ktorá si všímala politickú realitu rozdrobenosti, vytvoril Pierre Dubois, dominikánsky mních z Normandie, v diele „De recuperatione Terre Sancte“ z roku 1306<sup>24</sup>. Vo svojom návrhu zamýšľal vytvoriť štátne spoločenstvo európskych katolíckych vládcov. V záujme udržania európskeho mieru sa snaží vytvoriť taký spoločný štát, ktorého členské štáty nebudú

---

<sup>22</sup> Rehoľa existuje de iure viac ako sedem storočí. Augustiniáni patrili medzi kontemplatívne rehole. Delili sa na rehoľných kňazov a pustovníkov. Tí prví sa popri duchovnej službe zaoberali prepisovaním kódexov a kníh, vyučovaním v cirkevných školách, kultiváciou pôdy a pod.

<sup>23</sup> Dante, A.: *Egyeduralom*. Budapest 1993. Z hľadiska štátoprávneho výkladu tejto štúdie – teda pre účely obsahové – sa ako lepšie použiteľný javí nemecký preklad diela. Pozri Dante, A.: *Über die Monarchie*. Übersetzt und mit einer Einleitung versehen von Oskar Hubatsch. Berlin, Heinemann 1872.

<sup>24</sup> Müller, J.: *Die Kirche und die Einigung Europas*. Dokumentierte Darlegung. Saarbrücken, West-Ost 1955.

oprávnené z neho vystúpiť. Spolkové štáty nebudú môcť viesť vojny, a ak tak napriek zákazu urobia, stratia svoju samostatnosť, vlastné teritórium a vlastníctvo. Historicky pokrokovou myšlienkou tohto integračného plánu je snaha o vytvorenie stáleho medzinárodného zmierovacieho súdu. Hlavy členských štátov majú brániť záujmy svojich krajín na kongrese – zvolávanom a vedenom samozrejme francúzskym kráľom – a v prípade neprekonateľných rozporov majú mať možnosť obrátiť sa na pápežskú kúriu ako najvyššiu rozhodovaciu inštanciu. Plán upravuje aj hospodársku integráciu európskeho spolku. Autor navrhol, aby členské štáty vyrábali len také produkty, ktoré vedia vyrobiť lacnejšie ako ostatní členovia spolku. Spolkové štáty by si rovným dielom rozdelili dobyté územia vo Svätej zemi a Jeruzalemu s okolím by ponechali medzinárodný štatút. Prvý podrobný plán európskej integrácie navrhol aj organizačnú reformu cirkvi a tiež vypracoval podrobnú kultúrnu a vzdelávaciu koncepciu členských štátov. Organizované vzdelávanie by pripravilo katolícku mládež na obracanie východného obyvateľstva na pravú vieru. Školská dochádzka by trvala do dosiahnutia tridsiateho roku veku študenta, prebiehala by jednotne, podľa presného študijného plánu. Koncepcia vyžaduje uskutočnenie francúzskych plánov, lebo v prípade jej uskutočnenia – ak by došlo k zmene sfér vplyvu v Európe – by sa polovica územia kontinentu dostala do moci francúzskeho kráľa. Ide o historicky prvý integračný plán, ktorý rešpektuje dodnes platné zásady medzinárodného práva. Európsku integráciu si totiž predstavuje v takej štátoprávnej formácii, ktorej členovia by sa dobrovoľne vzdali časti svojej suverenity a ochranu zvyšku ich štátnej moci by zabezpečovalo spoločenstvo.

Spomínané dve reformné idey rozdeľovali obyvateľstvo na svete na kresťanov a nekresťanov. Po páde Východorímskej ríše si však západný svet nárokoval byzantské dedičstvo. Pojem Európy sa ohraničil aj geograficky, dôležitým integračným prvkom sa stal boj proti Turkom. Vznikla nová myšlienka krížovej výpravy, ktorej cieľom nebola len agresia, porážka Osmanskej ríše, ale aj opätovné získanie gréckych území, obnova starej civilizácie. V znamení tejto idey spracoval svoje reformné návrhy humanista Silvio Piccolomini, neskorší pápež Pius II<sup>25</sup>. Prevratnosťou jeho chápania Európy bolo, že pri hodnotení štátotvorného národa v prvom rade hľadal na náboženstve nezávislé osobitné znaky, osobité kultúrne, historické charakteristiky. Rovnako pojem svetadielu dostáva nový

---

<sup>25</sup> Müller, J.: *Die Kirche und die Einigung Europas*. Dokumentierte Darlegung. Saarbrücken, West-Ost 1955.

význam, totiž Európu už nestotožňuje s kresťanstvom, ale považuje ju za vlast' tu žijúcich národov. V záujme protitureckého boja žiada vytvorenie spoločného európskeho vojska podriadeného jednotnému štátnemu veleniu. Vo funkcii pápeža úspešne bojuje proti opätovnému zavedeniu starých privilégií cirkevných hodnostárov.

Spomedzi raných politických teórií si zasluhuje osobitnú pozornosť federatívny integračný plán českého kráľa Juraja Poděbradského<sup>26</sup>. Panovník, ktorý do popredia stavia záujmy svojho národa, zamýšľa taktiež vytvoriť protiturecký spolok, avšak bez účasti pápežského štátu. Tento prvý spísaný federačný plán v histórii (1464) bol po formálnej stránke návrhom medzinárodnoprávnej dohody medzi Francúzskom, Čechami a Benátkami. Zmluvné strany sa dohodli, že svoje vzájomné spory budú riešiť výlučne mierovou cestou, v prípade vojenskej agresie proti ktorémukoľvek členovi spolku útok spoločne odvrátia. Dohodli sa tiež, že zakrátko po uzavretí zmluvy vytvoria spolkový rozhodcovský súd na riešenie vzájomných konfliktov. Federáciu budú považovať za otvorenú, ktorýkoľvek štát sa teda bude môcť stať jej plnoprávnym členom, ak s tým vysloví súhlas snem zložený z delegátov členských štátov. Spolkové štáty budú mať právo zaviesť vlastné dane, dovedy cirkevný desiatok budú považovať za príjem spolkovej pokladne a použijú ho na krytie finančných potrieb spoločnej armády. Reprezentanti členských štátov vytvoria spolkový snem volený na päť rokov, ktorý bude riadiť spolok a zasadať bude každý rok na inom mieste. Originálnosťou návrhu je, že neuznáva dovedy bežný stredoveký univerzalizmus. Na jeho miesto postavil ponímanie dobrovoľnej federácie členských národných štátov, ktoré sa vzdali práva na vzájomnú agresiu, finančnej zvrchovanosti a medzinárodnej suverenity. Spolok bol povinný obrániť svojich členov pred útokmi zvonka. Navrhovaná konštrukcia má v plnom rozsahu svetský charakter; záujmy poddaných a kult neochraňoval pápež, ale panovníci. Návrh neráta s mocenským vplyvom nemeckého cisára ani pápeža; oproti týmto univerzálnym mociam zamýšľa postaviť spolok drobných vládcov.

## Návrh prerozdelenia Európy

---

<sup>26</sup> Schwitzky, E.: *Der Europäische Fürstenbund Georg von Podebrad*. Marburg 1907. Foerster, R. H. (Ed.): *Die Idee Europa 1300-1946*. München 1963, s. 43-50.

Geografickým rozšírením sveta sa podstatne zmenila aj stredoveká filozofia. Spoločne s reformáciou útočí na cirkev a na ňou presadzované ponímanie kresťanskej Európy aj myšlienka nacionalizmu. Po vzniku absolutistických monarchií si svetskí vládcovia vtedajších veľmocí ráznejšie nárokuje vznik univerzálnej moci na celom kontinente. Táto snaha však nevyhnutne vyvoláva vzájomné združovanie menších krajín, ktoré cítia ohrozenie svojej suverenity. Medzi skorými zahraničnopolitickými koncepciami čoraz častejšie vídať víziu takého spolku štátov, ktorý združujúc malé i veľké štáty zabezpečí rovnováhu síl na kontinente. V období po náboženských vojnách celá Európa pociťovala všeobecnú potrebu mieru a poriadku. Erasmus Rotterdamský vo svojom spise „Žaloba mieru“ už predtým navrhol, aby sa spory medzi štátmi riešili mierovými prostriedkami. Ako prvý upozornil na doriešenie územných sporov medzi kresťanskými panovníkmi, ktoré by podľa neho viedlo k odstráneniu dynastických nevraživosti.

Najzávažnejšiu teóriu na integráciu Európy v 17. storočí vytvoril Maximilian de Béthune, známejší pod menom knieža Sully. Jeho rozsiahle memoáre, ktorých jednotlivé časti boli publikované v rokoch 1638-1662 pod názvom „Múdra kráľovská vláda“<sup>27</sup>, zhŕňajú a rozvíjajú zahraničnopolitické postoje francúzskeho kráľa Henricha IV. Ide o prvú takú teóriu vyzdvihujúcu umelé vytvorenie mocenskej rovnováhy medzi štátmi, ktorá má byť aj inštitucionálne zabezpečená. Hodnotu koncepcie zvyšuje aj fakt, že reaguje na dva ťažiskové problémy svojej doby: na habsburskú prehnanú túžbu po moci a na náboženské protiklady vedúce ku krvavým vojnám.

Z hľadiska vnútorných záležitostí Európy bolo potrebné predovšetkým vyriešiť otázky náboženstva. V súlade s uvedeným Sully navrhuje uznanie rovnoprávnosti rímskokatolíckej, reformovanej a luteránskej cirkvi. V budúcom spolku by sa členské štáty mohli sami vyjadriť, ktoré náboženstvo povolia. Tento názor museli ostatné krajiny rešpektovať. Rozhodnutie v tejto otázke v budúcnosti nebolo možné zmeniť, rovnako aj reformovanie zvolenej viery bolo neprípustné. Všetci obyvatelia štátu mali povinnosť stať sa členmi štátnej cirkvi. Kto by však neprijal úradne povolené náboženstvo, mal možnosť slobodne krajinu opustiť. Návrh zdôrazňoval vytvorenie medzinárodnej mocenskej rovnováhy. Podľa jeho ustanovení bolo potrebné Európu rozdeliť na pätnásť podľa

---

<sup>27</sup> *enkwürdigkeiten Maximilian von Bethüne, Herzogs von Sully*. Nach der neuesten und vollständigsten französischen Ausgabe übersetzt. 7. Zürich, Orel, Gessner 1783-1786.

možnosti teritoriálne rovnako veľkých štátov. Oproti predchádzajúcim výrazne radikálny plán teda predpokladal revíziu hraníc z geografického hľadiska. Nové prerozdelenie území sa malo uskutočniť vzájomnou dohodou v dôstojnom duchu. Medzi tzv. volebné kráľovstvá by patrilo šesť krajín. Francúzsko by zostalo v pôvodných hraniciach; autor nežiadal pre svoju domovinu územné zisky. Rovnako anglické hranice by zostali bez zmeny, avšak Anglicko by sa muselo vzdať územných nárokov na kontinente. Španielsko by prišlo o všetky svoje európske územia mimo Iberského polostrova s výnimkou Sardínie, na druhej strane by si naďalej mohlo ponechať všetky zámorské kolónie. Dánsko, ktoré sa dobrovoľne vzdalo dobývania zámorských území, by taktiež ostalo v pôvodných hraniciach. Plán taktiež nerátal s územnou expanziou Švédska. V záujme zabezpečenia juhoeurópskej rovnováhy by vznikol nový štát – Lombardia. Jej územie by pozostávalo zo Savojska a spod španielskeho jarma oslobodeného Milánskeho kniežatstva.

Spomedzi piatich volebných monarchií by Rímsko-Nemecká ríša ostala vo svojich historických hraniciach, avšak musela by uznať definitívne osamostatnenie Nizozemska a Švajčiarska. Vznikol by rozľahlý, necentralizovateľný, svojho cisára slobodne voliaci nemecký štát, ktorý by ako kompenzáciu svojich územných strát v Európe dostal niekoľko ázijských a amerických kolónií. Pápežský štát by získal južné Taliansko a spolu s Lombardským kráľovstvom by sa stal druhou veľmocou na polostrove. V znamení radikálnych zmien v stredoeurópskom priestore by Uhorské kráľovstvo získalo späť svoju pôvodnú suverenitu, ktorá by sa prejavovala predovšetkým v slobodnej voľbe kráľa. Uhorsko považoval Sully za ochrancu kresťanstva v Európe. Podľa jednej z verzií plánu malo Uhorsko získať aj tie rakúske územia, ktoré budú odňaté Habsburgovcom, a to pod podmienkou, že krajina nikdy neexpanduje na Balkán. České kráľovstvo by si ponechalo svoje historické krajiny. Sullyho návrh považoval za ochrancu kresťanstva v Európe aj Poľsko, ktoré by získalo neobmedzené možnosti na územný rozmach na úkor Ruska a Osmanskej ríše. Posledne menované dve krajiny – nakoľko boli nábožensky odlišné – návrh nepokladal za európske.

Sullyho plán rátal aj so štyrmi republikami. Nizozemská republika by bola zjednotením severných protestantských Spojených provincií (Holandska) a južného – katolíckeho – Nizozemska. Rozloha Švajčiarska by bola vzrástla: nové teritórium by tvorili Tirolsko, Alsasko, biskupstvo Trento a Burgundské grófstvo. Benátska republika by sa

rozšírila o Sicíliu; napokon Talianska republika by bola vytvorená z častí polostrova ovládaných miestnymi dynastiami, ktoré nepatria pod jurisdikciu iného štátu.

Zmena rovnováhy by mohla nastať len mierovou cestou. Jednou z najdôležitejších úloh spoločnej rady vzniknutého spolku by bolo udržanie rovnovážneho stavu. Sully načrtol dve teórie o zložení a právomociach najvyššieho orgánu spolku. V zmysle prvej má rada 66 členov a jej obnova sa koná každý tretí rok. Jednotlivé členské štáty by boli v rade zastúpené pomerne podľa svojho medzinárodného vplyvu. Veľké by tam mali po štyroch delegátoch, Uhorsko, Čechy, Švajčiarsko a Holandsko po dvoch. V praxi by činnosti rady napomáhali tri regionálne rady. Sídлом prvej z nich by bol Krakov, pod právomoc ktorého by patrili severné územia a Stredomorie. Regionálna rada so sídlom v Trente by koordinovala stredoeurópsky a stredomorský priestor, Paríž by vybavoval veci krajín západnej Európy. Podľa druhého variantu by spoločná rada vždy zasadala spolu, avšak každoročne by sa menilo jej sídlo. Táto teória plánovala vytvorenie celoeurópskej rady a šiestich regionálnych rád, ktorých sídla by si členské štáty dohodli spoločne.

Rady by rozhodovali vo väčšine vecí, ktoré možno považovať za spoločné. Návrh medzi tieto počítal náboženské otázky, prípadnú revíziu skorších rozhodnutí, rozhodnutie o nákladoch na vydržiavanie spoločnej armády, všeobecnú rovnováhu zabezpečujúcu dôstojné rozdelenie dobytých území. V zmysle poznámok pripojených k návrhu by tieto územia mali byť rozdelené predovšetkým medzi volebné kráľovstvá a republiky. Po upevnení spolku bolo zakázané vystúpenie členských štátov z formácie. V prípade porušenia mieru mohlo spoločné vojsko zaútočiť na ktorýkoľvek členský štát.

Návrh mal veľký ohlas predovšetkým u neskorších teoretikov. V jeho duchu bol spísaný aj návrh abbého Saint-Pierra z roku 1713, vzťahujúci sa na „večný mier“. Obraz Sullyho myslenia je tu zjavný v návrhu takej Európy, v ktorej krajiny vzájomnou dohodou vytvoria „všeobecné spoločenstvo“ a navždy vylúčia vojny. Rousseau podporoval obe predstavy, vyzdvihoval predovšetkým inštitucionálne zabezpečenie mierovej spolupráce. V roku 1859 v čase rakúsko-piemontskej vojny rozširoval Napoleon III. tzv. „Veľký plán“ v nemeckom preklade pod vlastným menom. V úvode stálo, že vojna proti Rakúsku nie je nič iné než pokus o návrat k niekdajšej mierovej politike francúzskeho kráľa Henricha IV. Novodobá teória smerujúca k mierovému usporiadaniu medzinárodných vzťahov bola

uznávaná aj v 20. storočí. Poukazovali na ňu aj pri rozhodovaní medzištátnych konfliktov na rozhodcovských súdoch, pri vytváraní medzinárodného súdu, pri vzniku Spoločnosti národov, pri vzniku všeobecných ľudských práv a slobôd, predovšetkým pri ustanovení obsahu slobody svedomia po II. svetovej vojne<sup>28</sup>.

Plány na zjednotenie v znamení racionalizmu

Vestfálsky mier (1648) otvoril novú etapu európskych dejín. Po skončení tridsaťročnej vojny sa uzavrelo obdobie náboženských vojen a hranice národných štátov boli na dlhý čas stabilizované. Mier bol výtvorom prvej celoeurópskej konferencie, na ktorej sa zúčastnili všetky dotknuté štáty. Zárukou územných zmien už nebola osoba pápeža či cisára, stali sa ňou kolektívne garancie zúčastnených štátov. Tie podpísali mierovú zmluvu ako suverénne subjekty práva neuznávajúc žiadnu nadradenú univerzálnu moc.

Nová politická situácia si vynútila vytvorenie nových všeobecných zjednocujúcich plánov. Jednou z takýchto teórií je v znamení racionalizmu vypracovaná Leibnizova idea<sup>29</sup>. Tento jeho prvý integračný plán má ešte lokálny charakter, pričom presadzuje myšlienku vytvorenia celoeurópskej vlády rozhodcovských súdov podľa vzoru starovekých gréckych amfyktiónií. Jeho tzv. Egyptský plán však už mal za cieľ revíziu hraníc Európy, s tým súvisiace obsadenie Egypta s požiadavkou na celosvetové rozšírenie európskych duchovných hodnôt. Takto vzniknutý svetový štát by bol vybudovaný prirodzene, za pomoci výsledkov prírodných vied, pričom by uplatňoval vládu práva<sup>30</sup>. V znamení univerzalizmu bol v roku 1662 publikovaný aj Európsky plán Jána Amosa Komenského<sup>31</sup>. V jeho intenciách základom svetového spoločenstva štátov nie je národnostná rozdrobenosť, ale kultúra, politika a náboženstvo. Vláda by sa preto rozdelila medzi tri orgány, pričom zúčastnené štáty by uznali zvrchovanosť Kristovu. „Rada vzdelania“ je orgán pozostávajúci z vedcov, ktorého úlohou by bolo dozeráť na to, aby obyvateľstvo

---

<sup>28</sup> Abbé de Saint-Pierre: *Az örökbéke-tervezet rövid foglalata*. Bukurest, Kriterion 1979. Bóka, É.: *Az európai egységgondolat fejlődéstörténete*. Budapest, Napvilág 2001, s. 57.

<sup>29</sup> *Auszug aus Leibnizens's Memoir an Ludwig XIV., über die Eroberung von Aegypten zur Begründung der Obergewalt über die europäischen Regierungen*. Hamburg 1804.

<sup>30</sup> Leibniz, G. W.: *Sämtliche Schriften und Briefe*. 4. Reihe: Politische Schriften. 1. Band: 1667-1676. Reichel Darmstadt, Preußische Akademie der Wissenschaften 1931.

<sup>31</sup> Comenius, J. A.: *De rerum humanarum emendatione consultatio catholica, ad genus humanum ante alios vero ad eruditos, religiosos, potentes Europae*. Amsterdam 1662.

mohlo získať potrebné vzdelanie a mohlo mať účasť na vyhovujúcom stupni náboženskej výchovy. Plánovaním náboženského života by sa zaoberalo „Konzistórium“, napokon v sporných otázkach medzi členskými štátmi by rozhodovala „Mierová rada“.

Medzičasom na európskom kontinente došlo k vypuknutiu závažných vojen: v čase vlády Ľudovíta XIV. môžeme hovoriť o novej tridsaťročnej vojne, nakoľko Kráľ Slnko počas svojej 54 -ročnej vlády 29 rokov strávil bojom proti nepriateľským európskym mocnostiam a proti Turkom. Osmanská ríša v tomto období vedie svoju historicky poslednú ofenzívu proti vnútornými vojnami oslabenej Európe. Navyše v roku 1688 sa začína vojna medzi Anglickom a Francúzskom o nadvládu na mori, počas ktorej je v roku 1692 zničená francúzska flotila. Následne – aj napriek devolučnej vojne o španielske dedičstvo – klesá vplyv Francúzska aj na kontinente. Utrechtský mier (1713) zamýšľa obnoviť rovnováhu síl v Európe podobne ako sa o to snažil v roku 1648 vestfálsky mier. Vytvorená rovnováha síl skutočne priniesla niekoľko desaťročí pokoja, preto mnoho súčasníkov chcelo vytvoriť ním zamýšľaný ideálny európsky poriadok. Našli sa však aj takí, v očiach ktorých bola myšlienka rovnováhy skompromitovaná. Od roku 1648 totiž nič nezabránilo vypuknutiu vojen medzi jednotlivými štátmi Európy. Politici a časť vtedajších filozofov hľadali namiesto teórie rovnováhy iné riešenie. Samotnú teóriu rovnováhy čoraz častejšie kritizovali v tlači a táto kritika často postihovala aj absolutistickú formu vlády. Väčšina vojen slúžila dynastickým záujmom, národnostný charakter mali čoraz menej.

Kritika prichádzajúca z miest duchovného života nepostihovala len panovníka, ale aj zvyky a náboženstvo. Práve v tomto období sa stalo známym, že aj mimo územia Európy existujú mimoriadne významné kultúrne hodnoty. Objavuje sa čoraz viac utopistických myšlienok o takých štátoch, ktoré sú spravované republikánskym spôsobom, a kde nehrá rozhodujúcu úlohu náboženský dogmatizmus. Idea osvietenstva opäť priblížila k sebe kultúrne európske štáty a stala sa základom na ponímanie svetadielu ako – podľa Voltairových slov – veľkú republiku zloženú z viacerých provincií. Významným predstaviteľom tejto myšlienky bol už spomínaný Abbé Saint-Pierre, ktorý vypracoval známu teóriu zväzku vládco<sup>32</sup>. Abbé už vo svojich skorších dielach požadoval vytvorenie

---

<sup>32</sup> Abbé Castel de Saint-Pierre: Der Traktat vom ewigen Frieden. Köln 1712. Herausgegeben und mit einer Einleitung versehen von Wolfgang Michael. Deutsche Bearbeitung von Friedrich von Oppeln-Bronikowszki. Berlin, Hobbing 1922.

politickej Akadémie, kde by vyučovalo štyridsať najvýznamnejších politikov Francúzska. Tu by sa mladí ľudia mohli naučiť umeniu vládnuť. Najlepší absolventi by sa mohli stať ministrami a najvyššími štátnymi úradníkmi. Každý občan by mohol podávať Akadémii návrhy, z ktorých najlepšie z hľadiska spravovania štátu by boli oceňované vysokými finančnými odmenami. Takto – píše – by aj najhlúpejší králi vedeli vládnuť. Abbé navrhol po prvýkrát zavedenie daňových priznaní a daňových sadzieb. Mal množstvo nápadov aj v oblasti sociálnej politiky, obchodnej politiky a v oblasti školstva. Dávno pred Adamom Smithom objavil význam práce, navrhol založenie burzy. V oblasti cirkevnej požadoval, aby cirkevní hodnostári záviseli od štátu a nie od rímskej kúrie. Zamýšľal umožniť odloženie pápežských nariadení, zrušenie celibátu, účasť mníšskych rádov v starostlivosti o chorých a v školstve. Prial si zrušiť rodovú šľachtu a zaviesť ako všeobecné pravidlo kupovanie šľachtických titulov. Kúpnu cenu šľachtického titulu by určil vysoko, získanú hotovosť by použil na financovanie verejnoprospešných prác.

Prvá verzia jeho známeho mierového plánu sa zrodila v roku 1706. V jednom z jej fragmentov píše o tom, že je potrebné vytvoriť stály rozhodcovský výbor, ktorý by rozhodoval o budúcich medzištátnych sporoch a sporných medzištátnych obchodných záležitostiach. Plán pozostávajúci zo siedmich častí bol publikovaný v roku 1712 v Kolíne bez uvedenia mena autora. V prvej časti podáva autor svoje historicko-filozofické stanovisko, ktoré silne pripomína E. Kanta s tým rozdielom, že Saint-Pierrovo ponímanie nie je postavené na etike, ale na utilitarizme. Podobne ako P. Hobbes tvrdí, že človek je vo svojej podstate zlý, avšak jeho potreba byť v bezpečí ho núti vytvoriť spoločenstvo a uznať štátnu moc, ktorá bude chrániť jeho majetok, jeho samého pred nespravodlivosťou, násilím, napokon ktorá vyrieši jeho spory s inými občanmi. Ak túto vnútornú bezpečnosť pozdvihneme na medzinárodnú úroveň, zabezpečíme si večný mier. Vládca je povinný zaručiť bezpečnosť pre každého človeka. Zmluvy a vytvorená medzištátna rovnováha však nie sú schopné účinne obrániť medzištátnu bezpečnosť. Len to zabezpečí mier, ak panovníci – tak ako občania – vytvoria zväzok. Tento zväzok musí byť trvalý. Autor podporil monarchistickú formu vlády, avšak podotkol, že panovníci musia mať pred očami záujmy svojich poddaných. V druhej časti uvádza ako príklad pre možný model štátneho zväzku Nemeckú ríšu. V tretej časti vypočítava všetky prednosti, ktoré by malo vytvorenie európskeho štátneho zväzku. Kolektivismus by priniesol zmeny vo všetkých oblastiach

života: posilnil by obchod, znamenal by nárast počtu obyvateľov. Príjmy by boli významnejšie, štátne výdavky by klesli. V čase mieru by zosilnelo hospodárstvo.

Štvrtá časť obsahuje najdôležitejšie myšlienky z hľadiska integrácie. Táto časť diela pozostáva z dvanástich článkov, pripomína formu spoločenskej zmluvy. Prvý článok stanovuje, že zúčastnení vladári uzatvárajú trvalé spoločenstvo, ktoré kresťanskej Európe zabezpečí večný mier. Toto spoločenstvo vystúpi jednotne proti mohamedánskej vláde. Panovníci združení v spolku vytvoria prostredníctvom svojich vyslancov stálu spolkovú radu so sídlom v niektorom zo slobodných miest. Druhý článok garantoval, že európske spoločenstvo nebude zasahovať do vnútornej správy členských štátov, dozrie len na to, aby si štáty udržali vlastné ústavy. V prípade vnútroštátnych nepokojov poskytne panovníkom pomoc a zabezpečí dodržanie nástupníckeho poriadku. Tretí článok ochraňuje moc vládcov členských štátov. Zachovanie ich zvrchovanosti si želá zabezpečiť proti vnútorným narušiteľom rovnako ako proti vonkajším zásahom. Ak niektorá zo zúčastnených dynastií bude napadnutá, spolok vytvorí vyšetrovaciu komisiu, postaví vojenské jednotky a potrestá vinníkov. Vladári sa zaviazali na dodržanie vtedajšieho status quo. Žiadne územie zo žiadneho právneho dôvodu nemohlo už zmeniť vlastníka. Zúčastnené štáty sa vzdávali všetkých dovtedajších vzájomných nárokov. Jednotliví členovia spolku mohli uzavrieť navzájom zmluvu bez účasti ostatných len vtedy, ak to nezúčastnené štáty spolku schválili dvojtretinovou väčšinou. V ďalších bodoch návrh požaduje, aby v záujme rozvoja medzinárodného obchodu prijali členovia spolku rovnaké obchodnoprávne predpisy. S výnimkou potravín je potrebné všetok tovar oslobodiť od cla. Žiaden panovník nesmie použiť proti inému násilie, okrem prípadu, že napadnutý je vyhlásený spoločenstvom za nepriateľa. O každom spore rozhoduje spoločenstvo, pričom sa snaží o vypracovanie dohody. Ak sa nepodarí dohodnúť, je potrebné pokračovať pred rozhodcovským súdom. Ak takto prijatý rozsudok niektorá zo strán nerešpektuje, spolok ju vyhlási za nepriateľa a začne proti nej vojnové akcie. Potrestaný štát musí znášať vojnové náklady a stratí všetky územia obsadené vojskami spolku až do uzavretia mieru. Štvrtá časť návrhu obsahuje aj inštitucionálne predstavy. Zamýšľaná spolková rada európskeho spolku by pozostávala z 24 členov, z ktorých každý by disponoval jedným hlasom. Zúčastnenými štátmi mali byť: Francúzsko, Španielsko, Anglicko, Holandsko, Savojsko, Portugalsko, Bavorsko, Švajčiarsko, Lotrinsko, Švédsko, Dánsko, Poľsko, Pápežský štát, Rusko, Rakúsko, Kursko

(mestá Gdaňsk, Hamburg, Lübeck), Prusko, Sasko, Falcko, Hannover a štáty cirkevných kurfirstov. Správne výdaje spolku znášajú členské štáty pomerne podľa vlastných príjmov a počtu obyvateľov. V menej dôležitých procesných otázkach mohli rozhodnúť jednoduchou väčšinou. Pre závažné rozhodnutia však bola potrebná dvojtretinová väčšina. Posledný odsek ustanovuje ako jediný spôsob zmeny spoločenskej zmluvy jednomyseľný súhlas členských štátov. Piata časť návrhu zdôrazňuje, že všetky body plánu sú kedykoľvek zrealizovateľné, a to v mieri i vo vojne. Šiesta a siedma časť sa snažia vyvrátiť možné nesúhlasné stanoviská proti návrhu.

Uvedený plán prijal s veľkými sympatiami Voltaire a ako dobrý príklad ho hodnotil aj Leibniz. Jeho autor si o ňom dlhodobo dopisoval s Fridrichom Veľkým. Veľký panovník bol prívržencom podobných ideí, avšak podľa jeho názoru vytvorenie mieru bolo individuálnou povinnosťou každého vládcu. Podľa jeho slov vojna vedená proti inému môže byť aj oprávnená, ak má preventívny charakter. O sto rokov neskôr tento plán vysoko pozitívne hodnotí George Sandová (francúzska prozaička) považuje ho za revolučný, ústavný a humanistický.

### *1.3.2 Európske koncepcie v duchu osvietenstva*

V polovici 18. storočia sa opäť stretávame s myšlienkami Abbého Saint-Pierra v nanovo preformulovanej podobe, autorom ktorej je Jean Jacques Rousseau. Rousseau vo svojom spise vydanom okolo roku 1750 ostro odsúdil sociálne a spoločenské neprávosti, komplikovaný právny systém a predtým zaužívaný spôsob vyučovania náboženstva. Veľký filozof – v protiklade s Hobbsom – nepopísal prirodzený stav ako boj medzi ľuďmi, za podmienku na zavedenie ideálneho stavu pokladal slobodu vlastníctva. Práve ona je dôvodom, prečo si ľudia želajú novú, občiansku spoločnosť, takto sú vysvetliteľné aj všetky dovtedajšie vojny. Stály boj teda nie je prirodzený stav, ide o výsledok vývoja. Na vytvorenie mieru v spoločnosti je preto nevyhnutné uzavrieť spoločenskú zmluvu. Ide o dobrovoľné zjednotenie členov spoločnosti, v zmysle ktorého rovnosť a slobodu ľudí zabezpečí štát. Jeho panovník sa stane zástupcom a personifikáciou vôle ľudu.

Rousseau dostal od najvyšších kruhov poverenie na zrozumiteľné prepracovanie Saint-Pierreovej knihy. V jeho ponímaní získala myšlienka vytvorenia mieru nový základ. Vychádzala z predpokladu, že ľudia sa neriadia svojimi pudmi či sklonmi, ale svojimi záujmami. Dielo svojho veľkého predchodcu sformoval do dvoch zväzkov<sup>33</sup>. V prvom z nich zhrnul pôvodné myšlienky diela, v druhom opísal vlastné stanoviská. Tento výťah zo Saint-Pierreových myšlienok bol publikovaný v roku 1761. Už samotný spôsob jeho zostavenia naznačuje, že Rousseau poníma Európu inak ako Saint-Pierre. Tento rozdiel je viditeľný predovšetkým v tom, že Rousseau posudzuje otázku prináležania k Európe, teda či je možné integrovať aj Rusko a Tureckú ríšu, na teoretickom základe. Rozhodujúcu úlohu pri vytvorení jednotnej Európy prisudzoval Rimanom, ktorí už vo svojej dobe napomohli zjednoteniu kontinentu zavedením jednotného občianstva a štátneho náboženstva. V stredoveku zjednocovalo rozličné európske národy jednotné kresťanské náboženstvo a cirkev. Rousseau nepriznával verejnému právu takú zmierovaciu a rozhodcovskú úlohu ako Saint-Pierre. Podľa jeho názoru sa možno vyhnúť vojne len vtedy, ak sa panovníci všetkých štátov budú snažiť o spravodlivosť.

Vychádzajúc z týchto premís zúžil Rousseau rozsah pôvodného diela z dvanásť artikulov na päť. V zmysle prvého musia európske mocnosti uzavrieť zmluvu o večnom a nezrušiteľnom mieri. Majú tiež vyslať svojich splnomocnencov na stály kongres, kde ich politické spory vyrieši nezávislý rozhodcovský súd. Po druhé: počet členov spolku, spôsob hlasovania, ako aj mieru príspevkov štátov do spoločného rozpočtu určí kongres. Treťou závažnou myšlienkou je, že spolk musí zabezpečiť neporušiteľnosť hraníc členských štátov. Tieto štáty zrušia všetky svoje dovtedajšie spory. Nemôžu proti sebe viesť vojnu, spoločne sa môžu brániť len proti útokom zvonka. Ťažiskom štvrtej kapitoly je, že všetky členské štáty, ktoré nebudú rešpektovať a plniť rozhodnutie rozhodcovského súdu alebo kongresu, ktoré zaútočia na iný členský štát, bude možné ozbrojenými silami donútiť, aby sa správali v súlade so spoločnými záujmami. Záverom je stanovené, že vyslanci členských štátov budú oprávnení predložiť kongresu každú otázku, ktorú považujú za dôležitú z hľadiska spolku alebo jednotlivých členských štátov. Kongres bude počas prvých piatich

---

<sup>33</sup> *Extrait du Projet de paix perpetuelle de M. l' Abbé de Saint-Pierre*. Amsterdam, Rey 1761. Tiež pozri: Raumer von, K.: *Ewiger Friede*. Freiburg, Albert 1953.

rokov existencie spolku – teda v akomsi prechodnom období – rozhodovať jednoduchou, potom však už výlučne dvojtretinovou väčšinou.

Druhá časť diela obsahuje Rousseauove myšlienky. Podľa jeho názoru všetky snahy na vytvorenie mieru medzi národmi zostanú bez výsledku, ak vzťahy medzi štátmi nebudú postavené na morálnych základoch. Bez radikálnej zmeny spoločenských pomerov nie sú možné vnútroštátne reformy ani zlepšenie medzinárodných vzťahov. Vnútroštátne reformy neočakával Rousseau zo slobodnej vôle panovníka na báze dobrovoľnosti. Považoval za potrebnú spoločenskú kontrolu a vo výnimočných prípadoch pripúšťal proti vládárovi aj použitie donútenia.

V 18. storočí zosilnel názor, že popri európskom mieri a jednote najdôležitejšou hodnotou sú obchodné a hospodárske záujmy krajín. Proces integrácie teda nemotivovala len zmysluplnosť, ale aj záujem. Domovinou idey bolo Anglicko, kde sa aj v praxi uplatňovala väčšina osvietenských základných ideí. Pokým za mierovými myšlienkami v kontinentálnej Európe stála potreba oslabenia absolutistickej moci panovníka, Anglicko si želalo týmito prostriedkami vytvoriť predpoklady slobodného obchodovania. Nie je náhodou, že práve tu vznikla náuka národného hospodárstva a stala sa samostatnou vednou disciplínou. Merkantilizmus, ktorý je považovaný za typickú hospodársku organizáciu obdobia absolutizmu, predpokladal účinné zásahy štátu do ekonomiky. V Anglicku sa vyvinula jeho tzv. fyziokratická prax, v zmysle ktorej štát je povinný ochraňovať súkromné vlastníctvo, avšak zabezpečuje aj slobodu subjektov zúčastnených v hospodárskom živote. Táto teória neprijala myšlienku regulovania ekonomiky, požadovala obchodnú a zmluvnú slobodu.

Za formu tohto ponímania považujeme utilitarizmus. V Anglicku je jeho predstaviteľom Jeremy Bentham. Podstatou teórie je, že jediným meradlom každého ľudského konania je jeho účelnosť. Všetci sú povinní sledovať vlastné zábery; uplatnenie jednotlivca je zároveň záujmom spoločnosti. Benthamovo dobové dielo vyjadrilo o. i. požiadavku na všeobecný a trvalý mier<sup>34</sup>. V záujme mieru považoval za potrebné zaviesť vnútropolitické reformy, avšak za veľmi vhodnú označil aj radikálnu reformu zahraničnopolitických vzťahov. Tak ako vo vnútri štátu očakáva zmysluplnú aktivitu

---

<sup>34</sup> Bentham, J.: *Principles of international law*. Edinburg 1843. Taktiež pozri Kraus, O. (Ed.): *Grundsätze für ein künftiges Völkerrecht und einen dauernden Frieden*. Mit einer Einleitung. Halle 1915.

občanov, považuje za potrebnú aj aktívnu spoluprácu národov. Žiaden panovník nemôže ponechať mimo zreteľa základné záujmy iných štátov, nakoľko takýmto konaním splodí konflikt, ktorý môže v konečnom dôsledku vyústiť do vojny. Jednotlivé štáty musia tiež zohľadniť spoločné záujmy ľudstva.

Bentham vypočítava sedem príčin vojny. Väčšina z nich priamo vyplýva z absolutistických vzťahov. Na prvom mieste stojí neurčitost' nástupníckeho poriadku, na druhom potom napätie medzi susedskými štátmi z dôvodu neujasnených mocenských vzťahov. Nasledujú územné spory, snahy o územné anexie, náboženské predsudky a sporné politické otázky. Bentham považoval za najdôležitejší spôsob na odvrátenie vojen reformu medzinárodného práva. Predovšetkým presadzoval kodifikáciu všetkých právoplatných nepísaných medzinárodnoprávných pravidiel. Následne považoval za potrebné medzinárodnoprávne uzákonenie všetkých medzištátnych otázok, ktoré ešte nie sú jednoznačne regulované právom. Napokon v záujme odvrátenia problémov súvisiacich s výkonom práva navrhol jednotný výklad znenia zákonov a odstránenie terminologickej neurčitosti. Popri vyššie uvedenom štvrtá kapitola jeho knihy navrhovala založenie medzinárodnej organizácie. Toto teleso by zabezpečilo dva dôležité predpoklady pre vytvorenie mieru: jednak by odstránilo spory medzi európskymi štátmi, na druhej strane by spolupracovalo pri emancipácii kolónií. Bentham zastával stanovisko, že hlavnou príčinou medzištátneho napätia je koloniálna sústava. Podľa jeho názoru kolónie sú záťažou pre domovskú krajinu, lebo ich správa stojí viac, ako z nich plynúce zisky. Ich vlastníctvo je luxusom a znamená tiež vznik rivality medzi štátmi. Podľa Benthama si napr. Francúzsko udržiava námornú flotilu len preto, že má vo vlastníctve kolónie. Keby ich nemalo, nepoznalo by tento casus belli.<sup>35</sup>

Bentham považoval za dôležité aj uzavretie medzinárodnej zmluvy, ktorou by boli ozbrojené sily kontrolovateľné. Zabezpečiť mier by pomohlo, keby vznikol kongres alebo medzinárodný rozhodcovský súd na mierové riešenie medzinárodných sporov. Podľa jeho názoru by to bolo oveľa jednoduchšie riešenie v porovnaní s vytvorením švajčiarskej konfederácie, nemeckej ríše, prípadne amerického federalizmu. Čo sa týka konania navrhoval, aby všetky štáty vyslali dvoch vyslancov na kongres, a to jedného tzv. delegáta

---

<sup>35</sup> (z lat. "prípád/udalosť vojny" alebo "dôvod k vojne") je výraz, ktorý označuje incident, udalosť alebo skutočnosť, ktorú štát uvádza ako postačujúci dôvod na vyhlásenie vojny

a jedného dozorca. Kongres by zasadal verejne, všetky návrhy a prijaté rozhodnutia by mu bolo potrebné verejne predložiť. Výhl'adovo jeho najdôležitejšou úlohou by bolo vytvorenie zväzku európskych štátov. Na základe rozhodnutia tohto najvyššieho orgánu by bolo možné vykonávať a vynucovať všetky rozhodnutia rozhodcovského súdu. Návrh predpokladal, že vo všetkých členských štátoch bude zabezpečená sloboda tlače, ktorá umožní občanom týchto štátov spoznať rozhodnutia spolku. Bentham je prvým mysliteľom, ktorý sformuloval slobodu tlače ako podmienku dobre organizovaného štátu a medzinárodného mieru. Uznal, že diplomatická činnosť vyžaduje opatrnosť a rozhl'ad, avšak podľa jeho názoru tajná diplomacia má za následok stratu sebaovládania politikov. Zmluvy nesmú byť nikdy označené za tajné, lebo to ohrozí právo národov na sebaurčenie. Tieto myšlienky znamenajú rozchod s kabinetnou politikou obdobia osvietenstva a požadujú takú otvorenosť života v štáte, akú možno považovať za platnú do dnešných dní.

### *1.3.3 Modernejšie teórie európskej integrácie*

Existuje niekoľko modernejších teórií európskej integrácie, ale žiadna nedokáže vysvetliť všetky aspekty dejín EÚ integrácie. Pojem európskej integrácie musíme skúmať v spojitosti s teóriami európskej integrácie. Najvplyvnejšími teóriami európskej integrácie sa stali **neofunkcionalizmus** a medzivládny prístup (**intergovernmentalizmus**). Teoretické základy neofunkcionalizmu vychádzajú z teórie funkcionalizmu, konkrétne z práce **Davida Mitranyho**. Aby sa predišlo vojenským konfliktom, navrhol Mitrany vznik oddelených medzinárodných agentúr, ktoré by spravovali určitú špecifickú oblasť<sup>36</sup>. Tieto agentúry mali fungovať na rôznych úrovniach a cieľom ich existencie malo byť vytvorenie sietí vzťahov, nie nového mocenského centra. Vyzýval na vytvorenie funkčne prepojených nadnárodných organizácií zameraných na konkrétnu oblasť, ktoré by pomohli predchádzať vojnám. Dané organizácie by boli spravované expertmi, nie politikmi. Veril, že spolupráca v jednej oblasti bude vytvárať tlak na pokračujúcu integráciu v ďalších oblastiach (spillover). Mitrany dúfal, že ekonomická a sociálna integrácia povedie k zániku národných štátov.

---

<sup>36</sup> Thomas Conzelmann: Neofunktionalismus in: Siegfried Schiedler/Manuela Spindler (Hrsg.) Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen 2003, S.141-161

Keďže funkcionalizmus mal globálne ambície a snažil sa o zabezpečenie všeobecného blahobytu, nie je teóriou európskej integrácie v pravom slova zmysle.

Namiesto pokusov koordinovať významné oblasti, akými sú ekonomická a obranná politika, funkcionalisti sa rozhodli postupovať tzv. obchvatom, akýmsi nepriamym dosahovaním zmieru. A tak presadzovali integráciu v relatívne nekontroverzných sférach: poštové služby, špecifické oblasti priemyslu, alebo navrhovali zosúladenie technických parametrov. V tomto zmysle možno „otcov“ Európy **Roberta Schumana** a **Jeana Monnetu** považovať za funkcionalistov z dôvodu, že boli stúpenkami integrácie v špecifickej oblasti uhoľného a oceliarskeho priemyslu.

Neofunkcionalizmus sa od funkcionalizmu odlišuje najmä tým, že kladie dôraz najmä na neštátnych aktérov, ako sú záujmové skupiny, nové inštitúcie, atď. Ťažiskom neofunkcionalizmu je tvrdenie, že integrácia v jednom sektore vytvára tlak na integráciu aj v iných, s ním funkčne previazaných sektoroch, a preto je nevyhnutné neustále integráciu rozširovať. Integrácia je teda vo svojej podstate spojená s efektom prelievania (spillover); pre teoretikov neofunkcionalizmu boli spočiatku dôležité dva typy prelievania, a to funkcionálne a politické. Keďže moderné ekonomiky pozostávajú z navzájom poprepájaných častí, logika funkcionálneho prelievania hovorí, že integrácia jedného funkcionálneho sektora ekonomiky členského štátu povedie vďaka tejto prepojenosti k integrácii iných sektorov. Integrácia má expanzívny charakter, pretože integrácia v jednej oblasti postupne vedie k integrácii v ďalších. znamená vytváranie politického tlaku na rozširovanie integrácie v rámci štátov, ktorých sa to týka. Záujmové skupiny vyvíjajú nátlak na nového aktéra nadnárodnej úrovne.

Štáty sa integrujú v jednej oblasti, technické tlaky ich budú ďalej tlačiť k integrácii aj v iných sektoroch.

Jednotlivé fázy integrácie podľa neofunkcionalistov:

1. fáza – „low politics“ (technická, sektorová integrácia)
2. fáza – „high authority“ - motor európskej integrácie
3. fáza – „spillover“
4. fáza – „prehlbovanie integrácie“

## 5. fáza – „prechod z low politics do high politics“

Neofunkcionalizmus predpokladal vznik supranacionálneho štátu. Členským štátom, alebo vládam je vyčlenená akási pasívna úloha: sú tu preto, aby naplňali ambície rôznych častí spoločnosti. Záujmové skupiny zistiť, že ich sektor je brzdený neintegráciou v iných sektoroch, alebo naopak spozorujúc, úspešnú integráciu mimo ich vlastného sektora, začnú integráciu presadzovať.

Kritika neofunkcionalizmu spočíva v podcenení nacionalizmu národných štátov (prejavilo sa to najmä krízou prázdnej stoličky v roku 1963 a následný Luxemburský kompromis v 1966) a v precenení úlohy nadnárodných inštitúcií, ktorá súvisela s poklesom prointegračného nadšenia po kríze v 60 - tých rokoch 20. stor. Kritici apelovali na to, že neofunkcionalizmu chýba konečný výsledok integračného procesu vzhľadom na to, že nikdy nebol definovaný.

Teória neofunkcionalizmu sa dá aplikovať na stav európskej integrácie do 70. rokov, kedy sa procesy dočasne zastavili. Efekt prelievania sa ukázal ako nedostatočný. Neofunkcionalizmus nedokázal vysvetliť stagnáciu integračného procesu, a preto bol až do 80. rokov opustený. **Intergovernmentalizmus** vznikol ako kritika na neofunkcionalizmus. Medzivládny prístup je druhou významnou teóriou európskej integrácie. Snaží sa vysvetliť stagnáciu integrácie, pričom EÚ považuje za rovnocennú, a nie nadradenú, národným štátom. Integrácia napreduje len do tej miery, do akej si to želajú vlády jednotlivých štátov. Pokiaľ sa kompetencie nadnárodných orgánov zvyšujú, je to len výsledok želaní národných vlád, pretože to z nejakého dôvodu pokladajú za prospešné.

Stagnovanie európskej integrácie v 70-tých rokoch a na začiatku 80-tých rokov, ktoré neofunkcionalizmus nevedel vysvetliť, viedlo k vzniku novej integračnej teórie – intergovernmentalizmu. **S. Hoffmann** predstaviteľ intergovernmentalizmu zastáva názor, že táto teória je v rozpore s predpoveďami neofunkcionalizmu, v procese európskej integrácie si úlohu hlavných aktérov naďalej ponechávajú národné štáty. Integrácia je sledom postupných vyjednávaní uskutočňovaných medzi suverénnymi európskymi štátmi, ktoré naďalej sledujú predovšetkým svoje vlastné národno-štátne záujmy. Hlavnou politickou inštitúciou v tomto procese sú medzivládne konferencie (intergovernmental conferences, IGCs).

V 90-tych rokoch sa nanovo rozprúdila debata medzi oboma opačnými teoretickými táborami - neofunkcionalizmom a intergovernmentalizmom. Ich rozdielnosť spočíva v tom, ako odpovedajú na otázku čo určuje proces európskej integrácie - či nadnárodné inštitúcie (funkcionalizmus) alebo národné štáty (intergovernmentalizmus). Tak ako predtým, nová realita procesu európskej integrácie v druhej polovici 80-tych rokov, predovšetkým prijatie Delorsovej správy a schválenie „Jednotného európskeho aktu“ (v roku 1986) spôsobila, že sa kyvadlo názorov oscilujúce medzi opačnými pólmi neofunkcionalizmu a intergovernmentalizmu začalo pre zmenu vychýľovať zase smerom k neofunkcionalizmu. **W. Sandholtz** a **J. Zysman**, ktorí iniciovali nové kolo súboja medzi oboma táborami totiž poukázali na skutočnosť, že to boli zmeny na globálnej medzinárodnej aréne (pokles vplyvu USA a nárast vplyvu Japonska), ktoré viedli k zvýšeniu vplyvu nadnárodných európskych inštitúcií (Európskej komisie) a európskych priemyselných záujmových skupín na domácu politiku európskych štátov. Podľa nich sa európska integrácia v 80-tych rokoch dá najlepšie pochopiť ako výsledok vyjednávania medzi elitou inštitúcií Európskeho spoločenstva, elitou európskeho priemyslu a vládami členských štátov na jednej strane a Európskou komisiou na strane druhej.

Predstaviteľom **smeru liberálneho medzivládneho prístupu** je Andrew Moravcsik<sup>37</sup>. Pochopiteľne neustále sa objavujú rôzne varianty ako neofunkcionalizmu tak intergovernmentalizmu, ktoré kombinujú prvky oboch teórií, napr. **Moravcsikova teória**<sup>38</sup> „liberálneho intergovernmentalizmu“. Podľa tejto teórie každý krok európskej integrácie má dve základné štádiá. Najprv vzniká, tak ako to popisuje neofunkcionalizmus, vo vnútri národných štátov u domácich ekonomických aktérov nátlak na domácich politických aktérov aby hájili ekonomické záujmy v rámci národného zastúpenia v rozhodovacích európskych procesoch. V ďalšom štádiu je proces európskej integrácie poháňaný medzivládnymi vyjednávami, napr. o spoločnom európskom rozpočte. Národno-štátne záujmy zostávajú, ale sú skôr pod vládou ekonomických než geopolitických záujmov.

---

<sup>37</sup> Andrew Moravcsik je profesorom politológie na Princeton University, predmetom jeho výskumu je európska integrácia, medzinárodné organizácie, zahraničná politika

<sup>38</sup> "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524. ISSN 0021-9886. dostupné z Internetu na: [http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew\\_Moravcsik](http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Moravcsik)

Pri teóriách integrácie sa stretávame s pojmom „paradox integrácie“, ktorý vzniká ako dôsledok toho, že integrácia akýchkoľvek autonómnych organizačných jednotiek je paradoxom, pretože prirodzenou snahou samostatných jednotiek je uchovať si svoju autonómnosť. Platí to rovnako o autonómnych štátoch, ako o ľudských jedincoch. A predsa, napriek tejto prirodzenej snahe po individuálnosti sme svedkami ako sa štáty v rôznej miere spájajú do vyšších celkov, podobne ako ľudia do spoločenstiev. Paradox integrácie je v základnej podobe vlastne paradoxom existencie ľudskej spoločnosti, hľadaním odpovede na otázku, čo je tým tmelom, ktorý spája dohromady sebecké ľudské indivíduá. Na túto otázku hľadali odpoveď európski myslitelia už dávno. Ich odpovede nám pomôžu pochopiť problém integrácie v jeho najvlastnejšej podstate.

**Konstruktivizmus**, označovaný taktiež ako sociálny konstruktivizmus, je dnes veľmi populárna integračná teória. Dokonca je ho „módne“ používať pri každej príležitosti, pretože prináša úplne nové pohľady a zistenia na základe už známych faktov. Za svoju popularitu vďačí najmä komunikatívnemu štýlu. Tento teoretický smer založený na identite a pojmoch s ňou spojených, však u nás nie je natoľko rozšírený, ako mu dovoľuje jeho potenciál a nevenuje sa mu veľká pozornosť. Taktiež v medzinárodnom prostredí je počuť hlasy vyzývajúce k väčšiemu využitiu potenciálu konstruktivizmu (Moravcsik), napriek tomu, že „popularita konstruktivizmu ako nálepky pre silné hnutie v teórii medzinárodných vzťahov a teórii európskej integrácie je silná aj dve desaťročia po prvých konstruktivistických krokoch v 80-tych rokoch 20. storočia“. Základnou odlišnosťou od iných v súčasnosti používaných teoretických prístupov je fakt, že konstruktivizmus nie je založený na racionalite aktérov pohybujúcich sa v medzinárodnom prostredí.<sup>39</sup> Táto skutočnosť nevytvára automatický predpoklad, že by sa jednalo o „neracionálnu“ teóriu, konstruktivizmus stojí na pevných nohách, ale predpokladá, že aktéri v medzinárodnom prostredí zohľadňujú pri výbere svojich preferencií aj iné ako racionálne faktory.

---

<sup>39</sup> Adler, E. (1997) 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations*, 3: 3, 319-363.

Niektorí autori považujú za takúto autoritu v oblasti konštruktivismu **Alexandra Wendta**<sup>40</sup>, avšak v tejto otázke neexistuje konsenzus. Sympatizanti konštruktivismu obišli zdĺhavé vytváranie teoretického základu teórie a prešli priamo k aplikovaniu niektorých konštruktivistických „dielcov“ na fenomény, ktoré sa zdali dovtedajšími postupmi len ťažko objasniteľnými. Konštruktivismus tak vznikol postupne, skladaním skladačky, do ktorej prispeli jednotliví autori svojimi originálnymi príspevkami.

### *1.3.4 Ďalšie teórie európskej integrácie*

Kvôli celkovému prehľadu teórií ekonomickej integrácie spomíname aj ostatné teórie, ktoré sme pri spracovávaní dizertačnej práce študovali a považujeme ich za prínosné.

**Marxizmus** (Ernest Mandel, 60-te roky). Európska integrácia je odpoveďou na premeny kapitalistického zriadenia. Moc buržoázie začína prerastať hranice jednotlivých štátov a je nutné vytvárať nadnárodné štruktúry, ktoré by lepšie chránili záujmy buržoázie. Konkurencia amerického kapitálu núti európske firmy spolupracovať, na to využívajú štát, aby vznikol jednotný trh.

Nadnárodné inštitúcie sú vytvorené na záchranu kapitalistického výrobného spôsobu (Peter Cocks, 70-te roky). Európska integrácia je ochranou západných kapitalistických štátov pred nedokonalosťami kapitalizmu, pričom ho má ochrániť nie pred dominanciou cudzieho kapitálu, ale pred proletárskou revolúciou zvnútra. Proces je v rukách vládnucej triedy, ktorá pošle na nadnárodnú úroveň iba toľko moci, aby to pre jej súčasný ekonomický stav bolo výhodné.

**Multi-level Governance** (J. Marks, M. Hoghe.) Snaží sa vyhnúť štátocentrizmu a uvažovania, že EÚ sa odohráva iba v Bruseli a Štrasburgu. Členské štáty sú aj naďalej dôležité, ale nejednajú ako jednotky, ale prostredníctvom viacerých aktérov. V EÚ dochádza k horizontálnemu ale aj vertikálnemu vyjednávaniu, interakcii aktérov. Do

---

<sup>40</sup> Foreman, A (2005) 'Social Theory, Europe and Politics: European Integration and the Transformation of the State in Alexander Wendt's Social Theory of International Politics' In: Journal of International Studies Vol. 2. ,pp. 11

popredia sa tu dostávajú regióny (decentralizácia), regionálna dynamika - priamy vplyv aktéra z regionálnych zastúpení na európsku politiku.

**Neoinštitucionalizmus** (March, Olsen). Na konci 80-tych rokov sa inštitucionalizmus znovu dostáva do popredia v podobe nového inštitucionalizmu - analýza inštitúcií je pre pochopenie integračného procesu a fungovanie EÚ nevyhnutná, inštitúcie EÚ ovplyvňujú národné štáty. Nový inštitucionalizmus chápe inštitúcie v širšom zmysle slova (klasické chápanie - iba jednotlivé inštitúcie) - formálne ale aj neformálne pravidlá, ktoré ovplyvňujú správanie aktérov, schvaľovanie procedúr, zažité postupy, politická kultúra. Vychádza z predpokladu, že štáty nie sú kľúčovými aktérmi, ale existuje samostatná dynamika integračného procesu (*sui generis* - EÚ ako samostatný aktér)

**B. Balassa**, jeden z významných, ak nie najvýznamnejší teoretik v oblasti medzinárodnej integrácie, upozorňuje, že treba rozlišovať medzi pojmom spolupráca a integrácia: „Medzi integráciou a spoluprácou musíme rozlišovať. Rozdiel je tak kvalitatívny ako kvantitatívny. Zatiaľ čo spolupráca zahŕňa aktivity zamerané na zníženie diskriminácie, proces ekonomickej integrácie zahŕňa opatrenia, ktoré majú za následok, so sebou prinášajú, zahŕňajú potlačovanie, obmedzovanie niektorých foriem diskriminácie. Napríklad, medzinárodné dohody o obchodnej politike patria do oblasti medzinárodnej spolupráce, pokiaľ odstránenie obchodných bariér je akciou ekonomickej integrácie.“<sup>41</sup>

## X X X

Teória ekonomickej integrácie je súčasťou teórie medzinárodných ekonomických vzťahov, ale rozširuje aj pole teórie medzinárodného obchodu, vzhľadom na to, že skúma význam splývania národných trhov pre ekonomický rast a rovnako aj potrebu koordinácie hospodárskej politiky v EÚ. Môžeme konštatovať, že ekonomická integrácia sa stala najvýznamnejším prejavom ekonomickej internacionalizácie vrcholového obdobia industriálnej éry a prechodu k informačnej spoločnosti, budovanej na základe poznatkovej ekonomiky.

---

<sup>41</sup> BALASSA, B.: *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961. s. 2

## 1.4 Migrácia

Migrácia t.j. sťahovanie, predstavuje zmeny v stave obyvateľov pričom dochádza k zmene pobytu obyvateľa. Často sa chápe ako súčasný problém, avšak migrácia tu bola odkedy existuje ľudstvo. V minulosti ľudia migrovali kvôli podnebiu, potrave, aby našli lepšie útočisko a pod. Už pravekí ľudia pravidelne migrovali z jedného miesta na druhé. Táto migrácia bola zväčša pravidelná, sezónna. K migrácii dochádzalo vždy na podnet vonkajších faktorov ako ochladzovanie, sťahovanie zveri a podobne. Tieto trendy sú viditeľné všade kde dochádzalo ku zmenám okolia a vonkajších podnetov. V neskoršom období sa týmito podnetmi stali vojny, zmeny vlád, dobyvačné ťaženia a iné štrukturálne zmeny okolia, ktoré podnietili migráciu veľkého počtu ľudí.<sup>42</sup>

Aj v minulom storočí dochádzalo k pravidelným presunom obyvateľov v etapách. Každá etapa sa dá dať do súvisu s istými historickými momentmi, akými boli napríklad svetové vojny, alebo orientácia na východ a následné zavádzanie totalitných režimov, najmä vo východnej Európe.

Minulé storočie sa dá z pohľadu migračných trendov rozdeliť na niekoľko najvýznamnejších etáp, ktoré sú sprevádzané zmenou spoločenskej situácie.

Prvá etapa sa začala nástupom prvej svetovej vojny v rokoch 1914 až 1918, kedy ľudia utekali zo svojich domovov pred ničivou vojnou. Táto etapa sa dá predĺžiť o niekoľko rokov, keď sa ľudia vracali po vojne naspäť do krajiny pôvodu.

Druhá etapa súvisí so začiatkom rozkvetu fašistického Nemecka a nástupom Adolfa Hitlera na úrad ríšskeho kancelára a začiatkom druhej svetovej vojny. Opakovala sa situácia z prvej vojny, keď ľudia v panike pred vojnou utekali do okolitých krajín, kde dúfali, že nájdu pokoj. Tento krát už nešlo len o dobrovoľnú migráciu zo strachu, ale dochádzalo aj ku nútenej migrácii zo všetkých vojnou zasiahnutých krajín do koncentračných táborov. Týkalo sa to hlavne židovskej a rómskej komunity ktorú sa Nemci

---

<sup>42</sup>[http://66.249.93.104/search?q=cache:dCnKEVXYJ:www.cia.gov/cia/reports/Demo\\_Trends\\_For\\_Web.pdf+demographic+trends&hl=en&start=9](http://66.249.93.104/search?q=cache:dCnKEVXYJ:www.cia.gov/cia/reports/Demo_Trends_For_Web.pdf+demographic+trends&hl=en&start=9), načítané jún 2008

snažili odstrániť, ale nevyhli sa jej ani Slovania. Táto etapa trvala od roku 1933 do roku 1945, prípadne trochu dlhšie, ak zarátame navracanie sa utečencov domov.<sup>43</sup>

Posledným veľkým migračným obdobím minulého storočia sa stal nástup komunizmu a rozdelenie Európy na demokratickú a komunistickú časť. V tomto období bol pohyb z jednej strany barikády na druhú takmer nemožný. Táto etapa trvala od roku 1958 až do 2. mája 1989<sup>44</sup>, keď bola pretrhnutá tzv. železná opona a Európa sa znovu zjednotila.

S pojmom migrácia sa spája množstvo zaužívaných pojmov a slovných spojení ktoré je nutné poznať, ak sa touto problematikou mienime zaoberať. Z tohto dôvodu uvádzame prehľad najčastejších a najpoužívanejších výrazov z migračnej terminológie a špeciálnej súčasti migrácie – azylovej problematiky, ktorá prináša svoju vlastnú slovnú zásobu.

### **Migrácia**

- Premiestňovanie, presídľovanie<sup>45</sup> a pohyb osoby, z jednej krajiny do druhej prekročením hranice s cieľom usadiť sa vo vybranej krajine na dobu určitú alebo neurčitú.
- priestorová mobilita obyvateľov cez hranice štátu<sup>46</sup>.
- Pohyb osôb z jedného miesta na druhé, z jedného štátu alebo oblasti do iného štátu alebo oblasti<sup>47</sup>.

### **Migrant**

- Osoba vykonávajúca migráciu - premiestňujúca sa z jednej oblasti do druhej náhodne, inštinktívne alebo cielene<sup>48</sup>.

### **Emigrácia**

---

<sup>43</sup> DEJINY EURÓPY, vydavateľstvo Mladé Letá, st. 397, .ISBN 80-06-00605-9

<sup>44</sup> <http://www.24hod.sk/clanok-13304-Pad-zeleznej-opony-vratil-SR-na-mapu-Europy.html>

<sup>45</sup> Krátky slovník slovenského jazyka, J. Kačala - M. Pisártiková - M. Považuj. Bratislava: Veda 2003

<sup>46</sup> <http://www.minv.sk/mumvsr/urad.htm>

<sup>47</sup> Ďurčo, P. a kol.: Bezpečnostnoprávna terminológia. 2007

<sup>48</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://dictionary.reference.com/browse/migrant>

- Vyst'ahovanie. Akt migrácie z jednej krajiny za účelom stálego pobytu v krajine inej<sup>49</sup> (zvyčajne je vyvolaná zmenou spoločensko-ekonomických faktorov domovskej krajiny, ktoré obyvateľstvu nevyhovujú. Najčastejšie sa vyskytuje tam, kde je vojna, hlad, sucho a diktatúra obmedzujúca osobné slobody. K týmto krajinám patria napríklad krajiny Balkánu, Ázie, Africky a krajiny bývalého Sovietskeho bloku).

### **Imigrácia**

- Prist'ahovanie. Opak emigrácie. Imigrácia vyjadruje akt prist'ahovania sa do určitej krajiny za účelom trvalého pobytu v tejto krajine<sup>50</sup>. (najzreteľnejšia je v krajinách, ktoré sa vyznačujú ekonomickou stabilitou, benevolentným sociálnym systémom, demokraciou, dobre rozvinutými odvetvami hospodárstva a politickou stabilitou. Takýmito krajinami sú napríklad západoeurópske štáty - Nemecko, Francúzsko, Írsko, Veľká Británia resp. Amerika, Kanada a Austrália).

### **Krajina pôvodu**

- Z anglického country of origin. Označuje krajinu z ktorej migranti pochádzajú a v ktorej sa narodili. ( Ide o krajiny zväčša zaostále s nevhodnými podmienkami politickými, sociálnymi, ekonomickými).<sup>51</sup>

### **Krajina destinácie**

- Krajina, ktorá sa stala cieľovou pre migrantov, legálnych alebo ilegálnych (jedná sa o rozvinuté krajiny).<sup>52</sup>

### **Únik mozgov**

<sup>49</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://dictionary.reference.com/browse/emigration>

<sup>50</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://dictionary.reference.com/browse/immigration>

<sup>51</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

<sup>52</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

- Z anglického Brain drain. - emigrácia kvalifikovaných pracovných síl z domovskej krajiny do inej krajiny za účelom práce.
- Opakom je tzv. „brain gain“, čo označuje príchod kvalifikovaných a talentovaných pracovných síl do hostujúcej krajiny. Označuje sa tiež obráteným únikom mozgov.<sup>53</sup>

### **Utečenec**

- Z francúzskeho slova *refugié* - hľadať úkryt, ochranu. Tento pojem označuje migranta, ktorý utiekol zo svojej domovskej krajiny kvôli vojne, politickým problémom, náboženskému prenasledovaniu alebo iným závažným dôvodom ohrozujúcim jeho bezpečnosť, ktoré nedokáže ovplyvniť. ( Prvý krát bol tento pojem použitý na vyjadrenie francúzskych Huegenotov po zrušení Nantského ediktu v roku 1685. Pojem vyjadroval osobu hľadajúcu azyl až do roku 1914, keď sa jeho význam zmenil na osobu utekajúcu z domova).<sup>54</sup>

### **Remitancie**

- Peniaze zarobené alebo nadobudnuté príslušníkmi iných krajín, ktoré sú odosielané naspäť do krajín pôvodu.<sup>55</sup>

### **Azyl**

- Pobyt, ktorý poskytuje štát na svojom území cudziemu štátnemu príslušníkovi, aby ho chránil pred zásahom štátu jeho príslušnosti.<sup>56</sup>
- miesto poskytujúce pocit bezpečnosti, pokoja a pod., útočisko

### **Diplomatický azyl**

---

<sup>53</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

<sup>54</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://dictionary.reference.com/browse/refugee>

<sup>55</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

<sup>56</sup> Dostupné na internete

<http://slovník.juls.sauba.sk/?inenc=iso-8859-2&outenc=iso8859-2&w=azyl&s=exact>

- poskytuje sa utečencom z politických dôvodov a môžu ho udeliť velitelia vojenských a iných misií, ak o to utečenec požiada. Najčastejšie sa poskytuje jednotlivcom, ktorých prenasledujú z politických dôvodov<sup>57</sup>

### **Teritoriálny azyl**

- môžu štáty poskytnúť jednotlivcom na základe medzinárodného práva nevydávania osôb do zahraničia<sup>58</sup>, aby ich tak uchránili pred stíhaním, alebo trestom. Osobám je takto poskytnutá právna ochrana tohto štátu a sú im poskytnuté určité medzinárodne uznávané práva. Je dôležité poznamenať, že štát nie je nikomu povinný azyl poskytnúť, a nikto na azyl nemá právny nárok<sup>59</sup>.

#### *1.4.1 Typológia migrácie*

Migráciu nemôžeme vnímať všeobecne a preto je podstatné rozdelenie migrácie na základe kritérií. Jedným z týchto kritérií je napríklad dĺžka pobytu migrantov. V závislosti od nej delíme migráciu na:

- krátkodobú – dĺžka pobytu neprekračuje 1 rok
- dlhodobú – dĺžka pobytu je viac ako 1 rok

Ďalším kritériom je dobrovoľnosť. V takomto prípade delíme migráciu na:

- dobrovoľnú
- nútenú (nedobrovoľnú)

---

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

<sup>58</sup> Nevydávanie osôb do zahraničia je princíp v medzinárodnom práve, ktorý sa zaoberá ochranou utečencov pred vydaním do miest, kde je ich život a zdravie ohrozené. Na rozdiel od azylu, pri ktorom je nutné preukázať príslušnosť ku určitej ohrozenej skupine obyvateľstva, tento princíp je prijímaný všeobecne pre utečencov z vojnou alebo prírodnou katastrofou postihnutých oblastí.

Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://en.wikipedia.org/wiki/Non-refoulement>

[http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary\\_on\\_Migration\\_En.pdf](http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf)

Dobrovoľná migrácia znamená, že osoba sa rozhodne migrovať na základe svojich vlastných záujmov a nikto ju do tohto pohybu nenúti. Na druhej strane nútená migrácia vyplýva z nedobrovoľnosti, pričom nútiť migranta môže situácia v krajine (prírodná katastrofa, vojna) alebo politické či náboženské prenasledovanie. V takomto prípade nemá osoba na výber. Ak si chce zachovať zdravie, alebo dokonca život, je nútená migrovať za hranice svojho domovského štátu.

Okrem týchto delení môžeme uviesť ešte delenie na základe toho, či migrant prekračuje štátnu hranicu, alebo nie. V takomto prípade delíme migráciu na:

- vnútornú (vnútroštátnu)
- vonkajšiu (medzištátnu)

Cudzinecká polícia definuje migráciu ako pohyb osôb z jedného miesta na druhé, z jedného štátu alebo oblasti do iného štátu alebo oblasti. Z pojmu migrácia vychádzajú pojmy imigrácia a emigrácia. Z demografického hľadiska, ako aj z hľadiska sociálnych dôsledkov najdôležitejšou formou migrácie je sťahovanie. Z tohto hľadiska rozoznávame migráciu vnútornú (vo vnútri štátnych hraníc) a medzinárodnú (zahraničnú alebo medzištátnu)<sup>60</sup>.

Sťahovanie predstavuje zmeny v počte obyvateľov, nakoľko dochádza k zmene trvalého pobytu obyvateľa. Ak hovoríme o prekročení územno-správnej hranice smerom dovnútra, hovoríme o imigrácii, ak o prekročení smerom von, hovoríme o emigrácii. Sťahovanie sa môže realizovať aj bez prekročenia štátnej hranice, pokiaľ dochádza ku zmene trvalého bydliska, vtedy ho nazývame vnútorným sťahovaním. Každé sťahovanie má súčasne obe formy, pretože pre pôvodnú obec (krajinu) je vystťahovaním a pre novú obec (krajinu) prisťahovaním. Súčet počtu prisťahovaných a počtu vystťahovaných za určité obdobie sa nazýva obratom sťahovania. Rozdiel medzi prírastkom a úbytkom sa nazýva saldom sťahovania, alebo aj čistá migrácia.

---

<sup>60</sup> Ďurčo, P. a kol.: Bezpečnostnoprávna terminológia. 2007, s.35

Migrácia je považovaná za jeden z definujúcich globálnych aspektov ranného dvadsiateho prvého storočia, keďže je dnes v pohybe stále viac a viac ľudí ako v ktoromkoľvek bode v histórii ľudstva. V súčasnosti žije mimo miesta svojho narodenia približne 192 miliónov ľudí, čo predstavuje približne tri percentá svetovej populácie, čo znamená, že približne každý tridsiaty piaty človek vo svete je migrantom. Migrácia má aj v súčasnosti rastúcu tendenciu, čo naznačuje, že sme ešte len na začiatku dlhodobého svetového trendu, ktorým je neustály pohyb obyvateľstva. Medzi rokmi 1965 a 1990 sa počet medzinárodných migrantov zvýšil o 45 miliónov, čo predstavuje medziročný nárast o približne 2,1 percenta. Súčasný ročný rast je približne 2,9 percenta. Známa je skutočnosť, že migrácia za ostatných 15 rokov výrazne vzrástla – Západná Európa prijala 42% migrantov zo Strednej a Východnej Európy a tiež stále narastá počet migrantov z krajín bývalého Sovietskeho zväzu. Už menej známy je fakt, že len dve krajiny Západnej Európy - Nemecko 3. miesto a Francúzsko 5. miesto (viď tabuľka č.1) sa nachádzajú v svetovej desiatke najväčších prijímateľov migrantov. Po USA druhým najväčším prijímateľom migrantov je Rusko a na štvrtom mieste je Ukrajina. Kým Rusko priťahuje migrantov z ostatných krajín bývalého Sovietskeho zväzu – najmä Kaukazu a Strednej Ázie, Ukrajina slúži ako tranzitné miesto pre migrantov smerujúcich do Západnej Európy<sup>61</sup>. Je nutné poznamenať, že vývojové trendy sa veľmi rýchlo menia a čo platilo dnes, nemusí platiť zajtra.

---

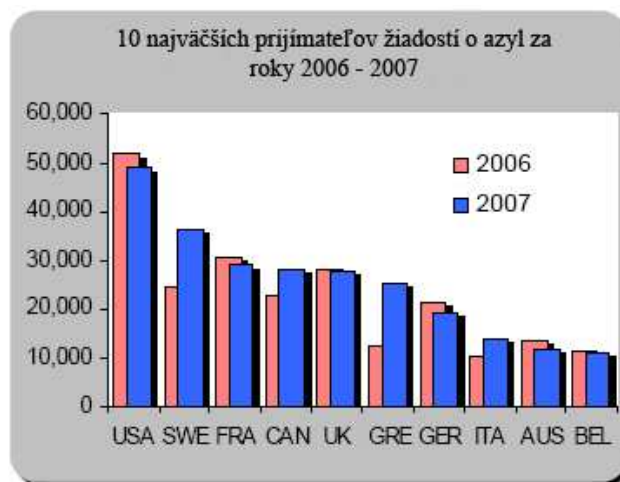
<sup>61</sup> Dostupné ne internete

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/SLOVAKIAEXTN/0,,contentMDK:21183697~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:305117,00.html?cid=3001>

Tabuľka č. 1

| 10 najväčších prijímateľov migrantov za rok 2007 |                |
|--------------------------------------------------|----------------|
| poradie                                          | Krajina        |
| 1                                                | USA            |
| 2                                                | Rusko          |
| 3                                                | Nemecko        |
| 4                                                | Ukrajina       |
| 5                                                | Francúzsko     |
| 6                                                | India          |
| 7                                                | Saudská Arábia |
| 8                                                | Austrália      |
| 9                                                | Kazachstan     |
| 10                                               | Poľsko         |

Graf č.1



Zdroj: vlastné spracovanie podľa dokumentu IOM      Zdroj: vlastné spracovanie podľa dokumentu IOM

Diskusia o migrácii zahŕňa mnoho perspektív a venuje sa jej značná pozornosť vzhľadom na dopady, ktoré môže nezvládnutie tejto problematiky priniesť. Prevláda názor, že migrácia je podstatnou a nevyhnutnou súčasťou ekonomického a sociálneho života každého štátu, a že poriadne a kvalitne zvládnutá migrácia môže byť prospešná tak pre jednotlivcov ako aj pre spoločnosť<sup>62</sup>. Predstavitelia Svetovej banky dokonca tvrdia, že nové prístupy, ako napríklad okružná migrácia a použitie ekonomických stimulov by mohlo posilniť existujúce bilaterálne dohody a výsledok by mohol priniesť úžitok pre všetky zainteresované strany – pre migrantov, vysielajúce krajiny i prijímajúce krajiny:

- prijímajúce krajiny by mohli vyplniť medzery na trhu práce, znížiť sociálne napätie súvisiace s nezdokumentovanou a nekoordinovanou migráciou a tiež zvýšiť príjmy
- vysielajúce krajiny by sústredili ľudský kapitál o ktorý by za iných okolností prišli
- migranti by zvýšili svoj príjem a finančné úspory, mohli by udržiavať spojenie s rodinami, platili by nižšie náklady spojené s remitenciami.

<sup>62</sup> Preložené z anglického jazyka - dostupné na internete <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/3>

Politici a praktici si budú musieť vytvoriť komplexné chápanie multi-dimenzionálneho javu migrácie, aby ho mohli efektívne riadiť. Je potrebné vytvoriť všeobecný kooperačný prístup k manažmentu medzinárodnej migrácie aby sme boli schopní vysporiadať sa s migračným tlakom tohto storočia. Takýto prístup bude zahŕňať prístupy a programy pre migráciu a rozvoj, zastrešenie migrácie, reguláciu migrácie a nútenú migráciu. Na to, aby bol takýto prístup úspešný, nemôžu mať vlády ku medzinárodnej migrácii jednotný prístup a to najmä kvôli tomu, že každá krajina je jedinečná z pohľadu svojich geografických daností, stupňa ekonomického rozvoja, atraktivity pre migrantov, ako aj legislatívy v oblasti migrácie a sociálnej politiky. Každý z týchto jedinečných aspektov môže migráciu podporiť, ale aj migrantov od tejto krajiny odradiť. Preto pre jej úspešné riadenie je nevyhnutné dobré zvládnutie celého komplexu migračných aspektov.

Rôznorodé a komplexné aspekty migrácie zahŕňajú nasledovné súčasti, ktorým sa budeme venovať detailnejšie v nasledujúcej časti:

- Migrácia za prácou
- Migrácia a obchod
- Migrácia a rozvoj
- Migrácia a bezpečnosť
- Zdravie a migrácia
- Znovuspájanie rodín
- Riadenie migrácie
- Integrácia

#### *1.4.2 Aspekty migrácie*

V nasledujúcej časti práce budeme rozoberať jednotlivé aspekty migrácie, ktoré nám pomôžu bližšie pochopiť problematiku.

## **Migrácia za prácou**

Najčastejšou formou migrácie je právne migrácia za prácou, známa aj ako únik mozgov. Ako už naznačuje samotný pojem, tento jav sa väčšinou vníma v negatívnom svetle. Tento názov dostala aj preto, lebo najviac krajiny trápí práve problematika odchodu kvalifikovanej pracovnej sily do zahraničia, či už kvôli lepším pracovným podmienkam, možnostiam kariérneho rastu alebo kvôli zárobku. Toto spôsobuje problémy dvom krajinám:

- Krajine pôvodu migrantov, pretože im odchádzajú experti do zahraničia a na domáci výskum a obsadenie kvalifikovaných postov chýbajú odborníci.
- Krajine destinácie, tj. krajine, do ktorej je migrácia namierená v prípade, že sa nejedná o kvalifikovaných pracovníkov.

Migrácia odborníkov sa začala s postupom globalizácie, niekedy na začiatku 90-tych rokov a je zjavná aj dnes.

Motívy týchto migrantov sú rovnaké ako u ostatnej migrujúcej populácii, je tu ale snaha o efektívne využitie vedomostí a odborných zručností. Výber cieľovej krajiny závisí od priaznivých podmienok v oblasti podpory vedy a výskumu a pracovnými podmienkami, ktoré prijímajúca krajina poskytuje.

### **Dopady migrácie odborníkov**

Konkrétnym dopadom migrácie sa budeme podrobnejšie venovať v nasledujúcich kapitolách práce, na tomto mieste stručne uvediem hlavné dopady pre krajinu pôvodu a pre hostujúcu krajinu.

- **Dopady odlevu (brain drain) odborníkov pre krajinu pôvodu (losers) môžeme zhrnúť do nasledujúcich bodov:**
  - ochudobnenie ľudského kapitálu krajiny
  - strata investícií vložených do vzdelania
  - prehĺbenie nerovnováhy na trhu pracovných síl
  - zníženie atraktivity pre vstup zahraničných investícií, pretože odborníci sú “magnetom” pre investorov

K stratovým krajinám patria: krajiny Ázie, Afriky, Indočíny, Latinskej Ameriky, ale aj Veľká Británia, Nemecko, Mexiko, Holandsko.

**- Dopady pre hostujúcu krajinu (winners) sú nasledovné:**

- získanie kvalifikovanej pracovnej sily bez nákladov na jej vzdelanie
- know how dovezené zo zahraničia
- multikulturálne benefity

K ziskovým krajinám patria: Austrália, Kanada, USA, Švajčiarsko, Švédsko, Luxembursko.

### **Migrácia a obchod**

Migrácia ako taká je pre obchod veľmi prospešná. Vyplýva to z toho, že každý nový prisťahovalec so sebou prináša aj svoje potreby, ktoré si v hostiteľskej krajine bude chcieť uspokojiť. Taktiež je faktom, že väčšina migrantov prichádza do krajiny s vopred pripraveným kapitálom na začatie svojej činnosti, s výnimkou utečencov a ilegálnych migrantov, ktorí často prichádzajú iba s predstavami o lepšom živote, avšak nie sú pripravení na to, aby mohli ponúknuť príležitosť efektívne zužitkovať.

Z pohľadu rozvoja obchodu je migrácia pozitívnym faktorom a to nie len ak sa hovorí o dlhodobej migrácii. Pre niektoré krajiny je aj krátkodobá migrácia významným zdrojom príjmov. V tejto súvislosti hovoríme o cestovnom ruchu a teda o sfére služieb, ktorá je ich hlavným zdrojom príjmov. Migrácia za oddychom, relaxom alebo aj za krátkodobou prácou sa stáva obrovským zdrojom príležitostí pre mnohé odvetvia ekonomiky hostiteľských krajín. Tu sa riadime heslom „čo turista to potenciálny kupujúci“ pretože ako je známe, na dovolenku sa nechodí šetriť, ale utrácať. Preto sa mnohé krajiny, hlavne tie, ktoré sú bohaté na prírodné krásy a atrakcie sústreďujú na lákanie krátkodobých medzinárodných migrantov (dovolenkárov), za účelom podpory cestovného ruchu a rastu svojej ekonomiky.

### **Migrácia a bezpečnosť**

Migrácia sa v priebehu posledných rokov prejavuje aj v krajinách východnej a strednej Európy, ktoré zmenili svoje politické zriadenie. Kým doteraz boli tranzitnými

krajinami, stávajú sa čoraz častejšie krajinami cieľovými. Migranti hľadajú možnosti vlastnej seberealizácie a zlepšenie svojej ekonomickej situácie. Tieto osoby často nedisponujú potrebnými finančnými prostriedkami na začiatok nového života, často prichádzajú bez akéhokoľvek vybavenia a nedisponujú ani potrebnými finančnými prostriedkami na úhradu nákladov súvisiacimi s vybavením si dokladov, či pobytu v cieľovej krajine. Preto nie je ani výnimkou, že sa stávajú potenciálnymi obeťami vydierania medzinárodne organizovaných skupín, páchajú trestnú činnosť a potrebné finančné prostriedky sa snažia získať nezákonnou cestou. Ak chcú krajiny tento negatívny jav migrácie eliminovať bude to vyžadovať koordinovaný a systémový prístup všetkých zainteresovaných rezortov, vládnych i nadnárodných inštitúcií.

Ochrana štátnych hraníc v Európe sa po rozšírení Schengenského priestoru voľného pohybu stala záležitosťou takzvaných hraničných, alebo aj nárazníkových krajín, čím sa snažia zabrániť vstupu nežiaducich osôb do priestoru voľného pohybu osôb. Toto je potrebné preto, lebo ak sa migranti dostanú do týchto hraničných krajín, nič im už vďaka absencii vnútorných hraníc nebráni v pohybe do ktorejkoľvek z členských krajín EÚ.<sup>63</sup>

## **Zdravie a migrácia**

Problematiku zdravia v súvislosti s migráciou riešime hlavne v súvislosti s utečencami, ktorí migrujú z vojnou alebo prírodnými katastrofami zdevastovaných krajín, pretože títo často nemajú prístup ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti, čím sa zvyšuje riziko prenosu nákazy. Mnoho utečencov prekoná za vidinou lepšej budúcnosti stovky kilometrov cesty bez potrebného vybavenia, často až v neľudských podmienkach. Do cieľovej krajiny prichádzajú vyčerpaní a často aj v zlom zdravotnom stave. Preto je vo väčšine krajín, ktoré prijímajú utečencov zriadená organizácia, ktorá sa venuje sledovaniu utečencov, starostlivosti o ich potreby a poskytovanie základnej zdravotnej starostlivosti. Sú umiestení v záchytných táboroch v karanténe pod lekárskej dohľadom a ešte predtým ako sú „vpustení“ medzi obyvateľstvo musia prejsť dôkladnou zdravotnou prehliadkou. Týmto spôsobom sa zabraňuje riziku, že utečenec z takýchto krajín ku nám prinesie choroby, ktoré by sa mohli dostať na verejnosť a ohroziť tak zdravie občanov. Všetky štáty

---

<sup>63</sup> (Plk. Ing. JOZEF HALÁDIK, PhD., Akadémia Policajného zboru, Bratislava)

si dobre uvedomujú, že čím lepšiu zdravotnú starostlivosť poskytnú týmto utečencom, tým menšie je riziko, že ohrozia vlastných občanov.

### **Znovu spájanie rodín**

Jedným z dôvodov prečo vôbec ku migrácii dochádza je, že sa ľudia snažia dostať do bližšieho kontaktu so svojou vzdialenou rodinou. Tento faktor nie je tak rozšírený ako napríklad migrácia za prácou, avšak pre mnohých migrantov nie je tak podstatné to, či budú v hosťovskej krajine môcť pracovať, ako to, že sa znovu spoja so svojimi príbuznými, ktorí v danej krajine majú stále bydlisko.

V krajinách západnej Európy, najmä v Anglicku a Nemecku, sa migrácia za účelom trvalého usadenia v posledných rokoch často spája so špecifickými etnickými skupinami, ktoré sa postupne na báze spájania rodín „dousadzujú“. Dokumentovať to možno vysokým počtom prípadov, keď niektorí z manželov alebo príslušníkov rodiny získajú oprávnenie legálneho pobytu v tejto krajine, postupom času sa k nim snažia prisťahovať aj rodinní príslušníci, ale často i ďalšie príbuzenstvo a príslušníci komunity, ktorí požadujú legálny pobyt v danej krajine. K dosiahnutiu tohto cieľa si volia často aj zložité a nezákonné cesty.

### **Riadenie migrácie**

Efektívnejšie riadenie migrácie sa stalo politickou prioritou vo väčšine rozvinutých a rozvojových krajín. Tento problém je zvlášť závažný v súčasnej situácii vzhľadom na perspektívu medzinárodnej migrácie vyvolanej starnutím obyvateľstva v členských krajinách Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), rastúcim nedostatkom pracovných síl v mnohých rozvinutých krajinách a pretrvávajúcimi rozdielmi medzi príjmami a životnou úrovňou rozvinutých a rozvojových krajín.

Panuje stále väčšia zhoda v tom, že dobre riadená migrácia môže priniesť dôležité výhody nielen pre prisťahovalcov, ale aj pre krajiny pôvodu a cieľové krajiny. Ak sa má tento cieľ dosiahnuť, mal by sa vzťah medzi migráciou a rozvojom stať súdržnejším.

Málo krajín zvláda migráciu efektívne. Je pre to množstvo dôvodov, z ktorých jedným z najväčších je ten, že len niekoľko krajín má jasne zadanú a rozdelenú migračnú politiku. Je zložité vôbec niečo riadiť, pokiaľ nie je jasne zadaná štruktúra o ktorú sa manažéri môžu oprieť. No i napriek tomu sú krajiny ktoré majú zadanú

migračnú politiku podporenú legislatívou, a predsa majú obrovský problém zvládať migráciu.

Niektorí kritici verejnej politiky, hlavne v rozvinutých krajinách, charakterizovali obdobie od polovice 70-tych rokov do súčasnosti ako štvrtstoročie nezvládnutej zle riadenej migrácie. A čo viac, veľkoplošný presun ľudí doteraz neustal. Ilegálna migrácia sa stala jedným z hlavných problémov našej doby. Ilegálne prevádzacstvo migrantov sa teraz porovnáva s pašovaním drog ako s jedným z hlavných zdrojov príjmov organizovaného zločinu. Prevádzacstvo ľudí sa stalo podstatným celosvetovým odvetvím. Migrácia sa presunula na rebríčku dôležitosti v rozvinutých krajinách smerom nahor v takej miere, že teraz je na vrchole dôležitosti v programoch rokovania krajín G8.

Nie je zložité pochopiť, prečo sa ľudia zo zaostalejších a chudobnejších regiónov sveta rozhodli migrovať do prosperujúcejších oblastí. Ľudia sa stále presúvali vo vnútri jedného regiónu, alebo z jedného regiónu do druhého, aby si zlepšili svoju životnú úroveň, aby dali svojim deťom lepšie príležitosti na rozvoj, alebo aby unikli pred chudobou, vojnou, alebo hladomorom.

V dnešnej dobe s modernými informačnými a komunikačnými technológiami je viac ľudí motivovaných a schopných presunu. Chudobní a znevýhodnení teraz môžu na vlastné oči vidieť rozdiely medzi svojim životným štandardom a životnou úrovňou bohatších ľudí vo vyspelých krajinách sveta. Chcú s nimi zdieľať ich blahobyť a s pomocou modernej prepravy sú teraz schopní dostať sa do bohatších častí sveta za krátky čas.

### *1.4.30 migrantoch*

V predchádzajúcej časti sme sa venovali vysvetľovaniu migrácie ako javu v spoločnosti. Tento jav sa však uskutočňuje len kvôli túžbam a cieľom migrantov a preto si myslíme, že je vhodné venovať sa aj jednotlivým aktérom migrácie. V tejto časti sa pokúsime objasniť pojem migranta, jeho motivačné faktory a načrtne profil typického európskeho migranta.

#### **Profil imigranta**

Často sa voľný pohyb osôb do vyspelých krajín Európy obhajuje faktom starnutia populácie. Ekonomickí migranti by mohli poskytnúť akúsi „demografickú výpomoc“.

Prieskum Európskej nadácie pre zlepšenie pracovných a životných podmienok sa zaoberal analýzou typických socioekonomických črt potenciálnych migrantov.

Na základe prieskumu<sup>64</sup> najväčší záujem o vysťahovanie sa za prácou je medzi mladými ľuďmi, ktorí sú si vedomí možností, ktoré im domovský štát poskytnúť nedokáže. Ďalším dôležitým aspektom je vzdelanie:

- odísť do zahraničia túži najmä študujúca mládež, ktorá hľadá možnosť kvalitnejšieho vzdelania na materiálne a technicky lepšie vybavených školách.
- ľudia s univerzitným vzdelaním najmä preto, že táto skupina obyvateľstva si je vedomá domácich obmedzených možností a v zahraničí má možnosť uplatniť sa na zahraničnom pracovnom trhu a tak si polepšiť svoju finančnú situáciu a životnú úroveň.

Dôležitým faktorom a zároveň akousi migračnou brzdou je existencia rodiny alebo závislých osôb. Kým medzi slobodnými je až 70% tých, ktorí sú odhodlaní migrovať, len 26% skúmaných osôb, ktoré majú založenú rodinu, alebo žijú so závislými osobami, vykazuje pevné odhodlanie odísť. Zaujímavým znakom je aj to, že väčšiu túžbu odísť vykazujú osoby ženského pohlavia. Tento demografický profil potenciálneho migranta komentovala komisárka Margot Wallströmová<sup>65</sup> (podpredsedníčka Európskej komisie, komisárka pre medziinštitucionálne vzťahy a komunikačnú stratégiu) slovami, že obavy z nehatenej záplavy imigrantov, ktorí budú zneužívať sociálne systémy cieľových krajín sú neopodstatnené. Vzhľadom na to, že typický imigrant je mladý, vzdelaný a bezdetný, bude príliv takýchto imigrantov ekonomickou a demografickou vzpruhou pre ekonomiky starých členských krajín. Zruční imigranti sa budú totiž aktívne podieľať na ekonomickom raste a raste produktivity v týchto krajinách.

### **Kategorizácia migrantov**

Migranti sú komplexná skupina obyvateľov, ktorých rozdeliť do skupín je vo všeobecnosti veľmi ťažké. Literatúra uvádza mnoho kategorizácií, z ktorých sme si pre

---

<sup>64</sup> Dostupné na internete <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/analyza/migracia-kto-a-kolko>

<sup>65</sup> Citované z dokumentu dostupného na internete <http://www.blisty.cz/art/17788.html>

potreby tejto práce vybrali nasledovnú od autora B. Divinského<sup>66</sup> (venuje sa problematike migrácie) (vid' tabuľka č.2):

Tabuľka č.2 Kategorizácia migrantov

|                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cudzinci za účelom vzdelávania a školenia<br>zahraniční študenti<br>zahraniční praktikanti                                                                                                                   |
| Cudzinci za účelom práce<br>migrační pracovníci - dočasní, sezónni<br>medzinárodní úradníci                                                                                                                  |
| Migranti v súvislosti s vytváraním a zjednocovaním rodiny                                                                                                                                                    |
| Migranti s právom voľného pobytu, práce a pohybu na základe osobitných medzištátnych dohôd                                                                                                                   |
| Cudzinci s povoleným pobytom<br>za účelom zamestnania<br>kvôli rodinným záväzkom<br>kvôli etnickým, historickým a iným vzťahom s prijímajúcou krajinou<br>podnikatelia a investori<br>zahraniční dôchodcovia |
| Migranti z humanitných dôvodov<br>utečenci - azylanti<br>osoby, ktorým je poskytnuté dočasné útočisko<br>osoby prijaté z iných humanitných dôvodov                                                           |
| Tolerované osoby                                                                                                                                                                                             |
| Repatrioti – navrátilci                                                                                                                                                                                      |
| Deportované osoby                                                                                                                                                                                            |

Zdroj: Divinský, B.: Zahraničná migrácia v Slovenskej republike. 2005. Bratislava

<sup>66</sup> Divinský, B.: Zahraničná migrácia v Slovenskej republike. 2005. Bratislava

#### *1.4.4 Motivačné faktory migrantov*

Vo všeobecnosti sa predpokladalo, že faktor zamestnanosti / nezamestnanosti má na odhodlanie migrovať do zahraničia za prácou významný vplyv. Tento vplyv je významne nižší ako sa predpokladalo, pričom len 2% nezamestnaných je odhodlaných hľadať si prácu za hranicami svojej domovskej krajiny. Môže to byť spôsobené aj tým, že ide o sociálne slabú skupinu a vo väčšine prípadov nemá dostatočné finančné prostriedky na to, aby mohli začať nový život v inej krajine. Týmto ľuďom chýba aj presvedčenie, že inde sa môžu mať lepšie. Často im chýba motivácia zapojiť sa vôbec do pracovného procesu.

Pretože migranti budú mladí a ochotní pracovať, nehrozí tlak na sociálne a penzijné systémy v cieľových krajinách zo strany migrantov.

Strednodobý dopad bude zrejme závažnejší pre nové členské štáty, pretože odliv mladých a vzdelaných bude vyvíjať tlak na vytvorenie alebo stimuláciu politiky orientovanej na udržanie si tohto ľudského potenciálu. Rovnako štrukturálna politika EÚ by sa mala orientovať na to, aby podporovala rast tých regiónov, z ktorých odchádzajú mladí ľudia za prácou inam.

Skúsenosti a závery z predchádzajúcich vln rozšírení EÚ poukazujú na to, že celkový objem migrácie časom, ktorý uplynul od rozšírenia, skôr klesá než naopak. Zo Španielska odchádzalo začiatkom 70-tych rokov okolo 200 tis. osôb. Tento počet do konca 70-tych rokov klesol na 120 tis. a v 90-tych rokoch predstavoval len 2-3 tis. osôb. Napokon, mobilita medzi jednotlivými regiónmi vnútri únie je relatívne slabá - len 1,5% populácie EÚ ročne sa presťahuje do iného regiónu<sup>67</sup>.

Motívmi odchodu ľudí do iných krajín je predovšetkým pocit, že domovská krajina neponúka takú možnosť nájsť si dobre ohodnotené zamestnanie ako ostatné členské krajiny EU. Tento trend sa podľa nás v nasledujúcich pár rokoch ešte zväčší, pretože zavedením Eura budú platy v nových členských krajinách relatívne nízke v porovnaní s priemerom EÚ, a mladí budú chcieť a potrebovať zarábať toľko, koľko im situácia v domovskej

---

<sup>67</sup> Citované z dokumentu dostupného na internete <http://www.blisty.cz/art/17788.html>

krajine jednoducho nedovolí. Preto si myslíme, že hlavným faktorom, ktorý motivuje mladých odísť do zahraničia, je túžba po zárobku a sebarealizácii.

### *1.4.5 Práva migrantov*

Jedným z problémov ktoré treba v migračnej politike vyriešiť, sú práva migrantov. Ani v tejto oblasti neexistuje jednotný prístup, avšak v mnohých krajinách sa do väčšej miery vyskytujú podobné politické prístupy. V krajinách Európskej únie napríklad funguje centralizovaná politika o migrácii obyvateľstva v rámci únie, ktorá sa snaží zabezpečiť voľný pohyb osôb, či už sa jedná o dlhodobých alebo krátkodobých migrantov. V EÚ platí, že každý občan ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie musí dostať rovnaké práva ako občan domácej krajiny, čím sa zabezpečuje sloboda pohybu a pracovných príležitostí. Do tejto zóny voľného pohybu patrí od 21. decembra 2007 rozšírením Schengenského priestoru aj Slovensko. Znamená to, že ak sa Slovenský občan rozhodne migrovať do ktoréhokoľvek štátu EÚ, musia mu byť poskytnuté rovnaké možnosti ako občanom host'ovského štátu. Centrálna politika platí aj smerom ku tretím, takzvaným nečlenským krajinám. To znamená, že ak je občanovi nečlenského štátu udelené právo na pobyt alebo na prácu v jednej členskej krajine, je mu automaticky pridelené vo všetkých členských krajinách. Preto sa EÚ vo veľkej miere zaujíma o to, komu je pridelené takéto právo. Pokiaľ sa nejedná o klasických migrantov za prácou, ale o nelegálnych migrantov a utečencov, je politika obdobne centralizovaná, čiže ak je niekto nežiaduci v jednom štáte EÚ, tak mu nebude povolený vstup do Európskej únie, pretože ak by sa dostal do jedného štátu, nič by mu nebránilo premiestňovať sa voľne v rámci únie. Obdobne ak je niekomu pridelený štatút utečenca v jednej členskej krajine, je mu automaticky pridelený vo všetkých členských krajinách.

Mimo Európskej únie sú práva migrantov určované jednotlivo každým štátom a to v súlade s ich migračnou politikou, pričom môže, ale nemusí mať štát obmedzenia pre vstup do krajiny za účelom imigrácie alebo za účelom pracovať v danej krajine. Vo väčšine krajín však majú migranti s prideleným azylom alebo povolením na pobyt rovnaké práva a povinnosti ako občania tejto krajiny.

### *1.4.6 Migračné trendy v medzinárodnej migrácii*

Migrácia je od svojho začiatku ovplyvňovaná ekonomickými sociálnymi, politickými a environmentálnymi zmenami vo svete. Dá sa teda povedať, že aktuálna

situácia vo svete priamo ovplyvňuje úroveň, počty a smerovanie migrácie. Rovnako aj začiatkom 20 storočia sa prejavili rôzne vplyvy, ako boli napríklad prvá a druhá svetová vojna, zatiahnutie takzvanej „železnej opony“, ropné krízy vo svete, zamatová revolúcia a pád komunizmu, vojna v Perzskom zálive, národné vojny na Balkáne, rozpad ZSSR, občianske vojny v Zakaukazských republikách bývalého ZSSR, nepokoje v Sudáne, Kosove, Čečensku a východnom Timore, konflikty v Strednej a Západnej Afrike, vojna v Iraku a Afganistane. Tieto vplyvy, ale aj mnohé iné, nasadili trend zvýšenej migrácie, ktorý sa ešte rozrástol a pretrváva dodnes.

Tak ako v storočí minulom, aj v 21. storočí sa migračné trendy vyvíjajú pod vplyvom rôznych iných celosvetových trendov. Tieto potom zvyšujú celkové počty migrantov, ich smerovanie, ale aj nárast nelegálnej migrácie. Rovnako tak v 21. storočí narastá počet žien migrantiek, ale aj zvýšenie počtu vysoko kvalifikovaných pracovných síl, narastá tiež počet migrantov zo stredných a vyšších vrstiev.

Tak ako sa mení situácia migrantov, menia sa aj politiky prijímajúcich krajín, ktoré sprísňujú migračné podmienky, vydávanie pracovných povolení a povolení na pobyt, ako aj azylovú a utečeneckú politiku. Hlavné trendy, ktoré v konečnom dôsledku ovplyvňujú migráciu sú nasledovné<sup>68</sup>:

- Globalizácia a ekonomická integrácia
- Zvyšujúci sa počet migrantov na celom svete
- Feminizácia migrácie a zmeny v demografických trendoch a postavení pohlaví v spoločnosti, hlavne žien migrantiek
- Demografické trendy
- Ekonomické nerovnosti medzi rozvojovými a rozvinutými krajinami
- Liberalizácia obchodu vyžadujúca si mobilnejší trh práce a pracovných síl
- Komunikačné siete spájajúce všetky časti sveta

---

<sup>68</sup> Štatistické údaje preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/254>

Tieto trendy migráciu ovplyvňujú vo väčšej či menšej miere, je však jasné, že tieto trendy na migráciu majú značný vplyv. Podľa výskumov bolo v roku 2006 zaevidovaných 191 miliónov ľudí ako medzinárodných migrantov, čo predstavovalo 3% populácie a teda každá 35 osoba vo svete je migrantom. Teda krajina zložená z migrantov by sa zaradila na piate miesto v počte obyvateľov. Podľa celkových záznamov bolo vo svete v roku 2006 24,5 milióna vnútorných migrantov (tzv. IDP – internaly displaced persons (osoby nútené okolnosťami opustiť svoj domov, avšak neodišli až za hranice štátu<sup>69</sup>)). A čo sa týka utečencov a nelegálnych migrantov, tak v roku 2007 bolo zaznamenaných 9,9 milióna utečencov a 30 až 40 miliónov ilegálnych migrantov<sup>70</sup>.

Objavujú sa taktiež trendy týkajúce sa zmien v krajinách pôvodu a krajinách destinácie. Pre informáciu uvádzame niektoré, ktoré sa za posledné obdobie udiali a ktoré možno považovať aj za globálne trendy. Tieto zmeny sa týkajú najmä migrácie za prácou, keďže príťažlivosť jednotlivých krajín z hľadiska pracovných príležitostí sa postupom času mení. Ako sa uvádza v dokumente World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration, niektoré oblasti dokonca zaznamenali pokles v migrácii (viď graf č 2).

- Tak napríklad napriek tomu, že počet ázijských migrantov vzrástol z 28,1 milióna v roku 1970 na 43,8 milióna v roku 2000 celkový podiel ázijských migrantov sa vo svete znížil za to isté obdobie z 34,5 % na 25 %.
- Takisto Afrika zaznamenala pokles v podiele na celkovej medzinárodnej migrácii – z 12 % v roku 1970 na 9 % v roku 2000
- Tieto tendencie sú rovnako platné pre Latinskú Ameriku a Karibik (pokles zo 7,1 percenta na 3,4 percent), Európu (pokles z 22,9% na 18,7 %) ako aj pre Oceániu (z 3,7% na 3,3 %)
- Jediné krajiny, ktoré zaznamenali výrazný nárast migrantov sú severná Amerika a štáty bývalého ZSSR (Amerika z 15,9 na 23,3 percent a štáty

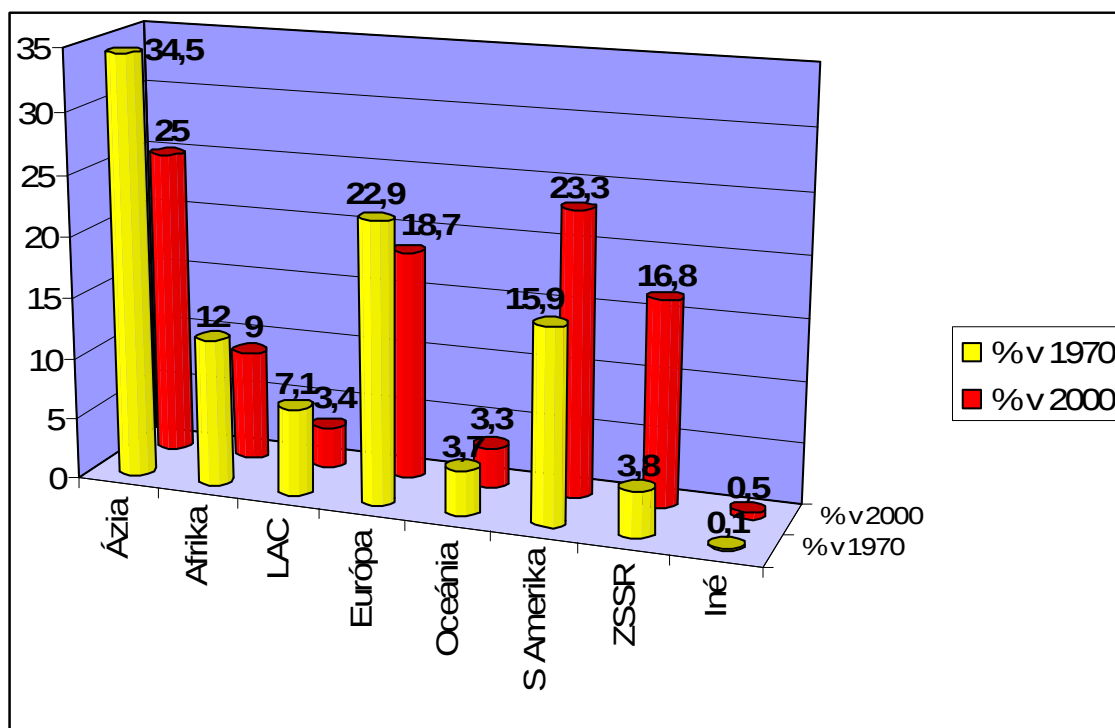
---

<sup>69</sup> Štatistické údaje preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/254>

<sup>70</sup> Štatistické údaje preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/254>

bývalého ZSSR z 3,8 % na 16,8 %). V druhom prípade ide však viac o prerozdelenie hraníc ako o skutočný pohyb obyvateľov.<sup>71</sup>

Graf č.2 Trendy v migrácii za prácou



Zdroj: vlastné autorské spracovanie podľa: World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration

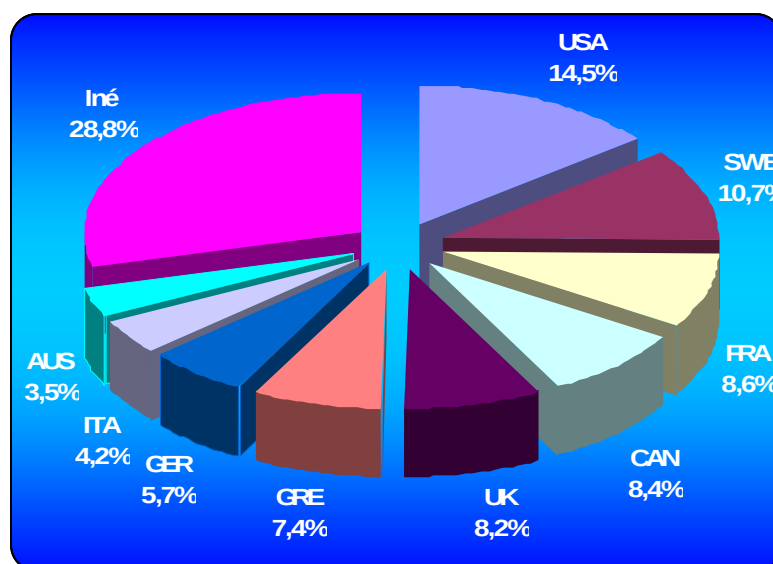
Zjednodušene by sa dalo povedať, že za všetkým čo sa v súčasnosti vo svete deje, stojí jediný celosvetový megatrend – globalizácia. Spájanie sveta do jedného veľkého, navzájom prepojeného celku je trend, ktorý ovplyvňuje všetko, čo sa odohráva v sociálnej, ekonomickej ale aj politickej sfére.

Až do nedávna boli Rakúsko, Francúzsko, Nemecko a Veľká Británia medzi hlavnými destináciami žiadateľov o azyl, ktorí prichádzali do vyspelých krajín. Avšak počas roku 2007 začali aj iné krajiny prijímať veľké množstvá azylantov. Niekoľko krajín ako napríklad Grécko, Malta a Kórejská republika zaznamenali najvyššie počty žiadateľov o azyl vo svojej zaznamenatej histórii. Na druhej strane, v niektorých krajinách boli za rok

<sup>71</sup> Preložené z anglického jazyka – dostupné na internete <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/254>

2007 tieto počty najnižšie za niekoľko rokov, dokonca desaťročí. Napríklad Nemecko zaznamenalo najnižšie počty migrantov od roku 1977, Holandsko od roku 1988 a Veľká Británia od roku 1989. V Českej republike bol počet zaznamenaných žiadostí o azyl najnižší od roku 1995, v Írsku a Slovinsku od roku 1997 a vo Fínsku a Francúzsku od roku 1998. Po tom, ako boli v rokoch 2004 a 2005 na druhom mieste, sa v roku 2006 stali USA hlavnou destináciou pre toky migrantov. V roku 2007 prijali viac než 49 200 žiadostí o azyl, čo je síce o skoro 2700 menej než v predchádzajúcom roku, no napriek tomu ostali na prvom mieste v počtoch žiadateľov o azyl<sup>72</sup>. (viď graf č 3.)

Graf č. 3: Prijatý počet žiadostí o azyl v roku 2007



Zdroj: vlastné autorské spracovanie podľa [www.imo.org](http://www.imo.org)

#### 1.4.7 Integrácia imigrantov a modely integrácie

Pri spracúvaní problematiky imigrácie ako čiastkového cieľa je nutné riešiť aj **problematiku integrácie imigrantov a rozobrať jednotlivé modely integrácie.**

Vo vzťahu k multikulturalizmu by sme integráciu mohli popísať ako dlhodobý proces včleňovania sa rôznorodých skupín založených na odlišnej etnickej a kultúrnej príslušnosti do spoločenstva komunít. Týmto integrujúcim sa skupinám je zaručené nielen jednoducho

<sup>72</sup> <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf> citované dňa 18.10.2008

existovať, ale i verejne vystupovať a organizovať sa. Integrácia je založená na rovnosti práv a povinností tak menších ako aj majoritnej spoločnosti. Najčastejšie hovoríme o integrácii imigrantov, dochádza však k situácii, že s nárastom počtu príslušníkov jednej imigrantskej skupiny sa z prisťahovalcov stávajú usídlené etnické menšiny, pričom ich integráciu nemusíme ešte hodnotiť za ukončenú, respektíve úspešnú vo všetkých socio-ekonomických úrovniach.

Úspešnou integráciou môžeme označiť až stav, keď je imigrant plnohodnotnou súčasťou ekonomického, sociálneho, kultúrneho, náboženského, politického a občianskeho života. Neznamená to ale nútenú asimiláciu, kedy by sa musel zbaviť väzieb na krajinu pôvodu či už fyzicky alebo mentálne. Podľa M. Weinera sú tri determinanty, ktoré ovplyvňujú úspešnú integráciu v postindustrializovaných spoločnostiach.<sup>73</sup>

1. Vôľa obyvateľstva poskytnúť imigrantom a ich rodinám rovnaké práva a tým ich plne integrovať.
2. Ochota samotných imigrantov adaptovať sa, čo znamená nielen rešpektovať právny systém, ale najmä prijať kultúrny život hostiteľskej spoločnosti.
3. Štruktúra pracovného trhu krajiny.

V procese integrácie si rovnako musíme položiť otázky: koho integrovať (jednotlivec/skupina), v akom rozsahu a na akých inštitucionálnych úrovniach. Rinus Penninx<sup>74</sup> hovorí o **troch rovinách integrácie**. U jednotlivcov je zmerateľná v zmysle adaptácie na **bývanie, zamestnanie a vzdelávanie** majoritnej spoločnosti. Na kolektívnej úrovni je to schopnosť imigrantských organizácií mobilizovať zdroje a naplniť svoje spoločné ambície. Výsledkom ich činnosti je buď aktívna inklúzia svojich členov do integračného procesu, alebo ich izolácia a vylúčenie. V rovine inštitucionálnej je integrácia zastúpená na dvoch stupňoch. Prvým stupňom sú všeobecné verejné inštitúcie, ktoré pôsobia v oblasti

---

<sup>73</sup> Weiner, M. (1996): Determinants of Immigrant Integration: An International Comparative Analysis, in: N. Carmon (ed.): Immigration and Integration in Post-Industrial Societies. Theoretical Analysis and Policy-Related Research, London.

<sup>74</sup> Penninx, R. (2005): Identification of a Framework for Common Principles, Guidelines, and Objectives for Integration, in: R. Süßmuth – W. Weidenfeld (eds.): Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants, Berstelmann Stiftung.

vzdelávania a trhu práce. Pracujú na základe všeobecných právnych noriem a regulácií a ich súčasťou sú i exekutívne organizácie. Druhým stupňom sú inštitúcie špecificky zamerané na skupiny imigrantov, konkrétne ide o náboženské a kultúrne inštitúcie. Sú vnímané ako zástupcovia imigrantov, to znamená, že sa aktívne podieľajú na integrácii a teda sa môžu, ale aj nemusia stať akceptovanou súčasťou spoločnosti. Obidva stupne sú na sebe závislé a pre úspešnú integráciu je nevyhnutná ich vzájomná prepojenosť.

V súčasnej Európe, dôsledkom migračných pohybov, neexistuje snáď ani jeden štát ktorý by bol etnicky homogénny. Z hľadiska historického vývoja sa táto heterogenita formovala vo viacerých vlnách. Konštituovala sa formou pracovnej imigrácie v

50-tych až 70-tych rokoch, 60-te roky priniesli tzv. rodinnú imigráciu v rámci procesu reunifikácie a od 90-tych rokov ide predovšetkým o azylovú imigráciu. Obdobie globalizácie ponúklo zaujímavé možnosti tak pre nevzdelaných robotníkov ako aj vysokokvalifikovaných odborníkov. Špecifikom EÚ je tiež vnútorná migrácia bez hraníc, ktorá dáva imigračnej politike ďalší rozmer<sup>75</sup>. Vyústením je súdobé demografické usporiadanie Európy. V roku 2005 OSN odhadla, že podiel cudzincov na populácii EÚ bol 12,5 %, čo je necelých 40 miliónov obyvateľov<sup>76</sup>. Vplyvom nárastu počtu členov imigrantských skupín nadobúda integrácia okrem ekonomického aj kultúrny rozmer. Imigranti sa tešia širokému spektru privilégií a práv, požívajú sociálne zabezpečenie, ale je im zaručené aj vzdelávanie detí, inštrukcie vo vlastnom jazyku, či sloboda presadzovania kultúrnych odlišností vo verejnej sfére.

V priebehu druhej polovice 20. storočia sa začala vytvárať integračná politika. V Európe sa vyformovali štyri základné modely, ku ktorým sa jednotlivé štáty prihlásili. Dnešní teoretici integrácie klasifikujú:

1. Imperiálny model (The Imperial Model) ako jediný ukončil svoju existenciu v roku 1962. Zrušením občianstva Britského impéria Británia vedome opúšťa imperiálny model a uberá sa smerom k liberálnemu občianstvu. Podľa imperiálneho modelu prebiehala integrácia členov menšinových skupín do multietnických impérií, pričom

---

<sup>75</sup> Je vyjadrený najmä snahou o harmonizáciu imigračnej a azylovej politiky v 90-tych rokoch.

<sup>76</sup> Bertozzi, S. (2007): Integration: An Ever-Closer Challenge, CEPS Working Document No. 258/February 2007, on line text <http://www.ceps.be>. [cit. 19. 2. 2009]

sa dával dôraz na kultúrnu dominanciu jednej národnej skupiny. Pavel Barša nazýva tento pôvodný britský model „hierarchický kultúrny pluralizmus“<sup>77</sup>.

2. Národný alebo etnický model (The Folk or Ethnic Model) vytvára etnický homogénnu spoločnosť so spoločným pôvodom, jazykom a kultúrou. Takáto spoločnosť je uzavretá a nepriznáva imigrantom právo na občianstvo alebo sociálne začlenenie. *Ius sanguinis* (právo krvi) je normou a naturalizácia imigrantov je skôr problematická<sup>78</sup>. Najbližším príkladom je Nemecko. P. Barša tento model nazýva „prechodná diferencovaná inkorporácia“<sup>79</sup>, ktorá však nie je politicky integračná, ale naopak segregujúca.
3. Republikánsky model (The Republican Model) alebo takzvaný asimilačný model, kde je národ definovaný ako politická entita s ústavou, právami a občianstvom. Imigranti môžu byť asimilovaní, iba ak budú rešpektovať právny systém a národnú kultúru spoločnosti, ktorá je založená na spoločných princípoch (v prípade Francúzska: sloboda, rovnosť, bratstvo<sup>80</sup>). *Ius soli* (občianstvo na základe miesta narodenia) je normou, naturalizácia je primerane ľahká. Republika podobne ako liberálny štát nedelí obyvateľstvo na skupiny. Republika je pripravená plniť úlohu pri pretváraní jednotlivca na člena občianskej spoločnosti.
4. Multikultúrny model (The Multicultural Model) je v podstate najnovším teoretickým modelom integrácie, ktorý vznikol čiastočnou modifikáciou republikánskeho modelu. Politická spoločnosť je založená na ústave, práve a občianstve. Úspešná integrácia je vtedy, ak imigrant prijme plne politické a právne normy, ale na rozdiel od republikánskeho modelu môže kultúrne zostať diferencovaný. Opäť je *ius soli* normou a naturalizačný proces je priamočiary. Najlepšími príkladmi sú Austrália, Kanada a s určitými výhradami aj Švédsko a oficiálne aj Veľká Británia.

---

<sup>77</sup> Barša, P. (1999): Politická teorie multikulturalismu, Brno.

<sup>78</sup> Baldwin-Edwards, M. – Schain, M. A. (1994): The Politics of Immigration: Introduction, in: M. Baldwin-Edwards – M. A. Schain (eds.): The Politics of Immigration in Western Europe, Essex

<sup>79</sup> Barša, P. (1999): Politická teorie multikulturalismu, Brno.

<sup>80</sup> Modood, T. (1997): Introduction: The Politics of Multiculturalism in the New Europe, in: T. Modood – P. Werbner (eds.): The Politics of Multiculturalism in the New Europe. Racism, Identity and Community, London.

Všetky modely integrácie sú platné pre liberálno-demokratické spoločnosti. Je však zjavné, že úloha štátu v procese integrácie sa bude pri jednotlivých prístupoch odlišovať. V prípade multikultúrneho modelu sa podľa povahy štátnej regulácie teoreticky odlišuje niekoľko typov štátneho zriadenia. Liberálny štát (Liberal state) je tvorený jednotlivcami, nie širokými komunitami. Jednotlivec vo vzťahu k štátu je chápaný ako samostatný občan, nie ako člen skupiny. Štát plní len minimálnu úlohu pri tvarovaní vzťahov v spoločnosti, jediným záujmom je eliminovať diskrimináciu. Liberálny štát nerozlišuje na základe pohlavia alebo etnicity. Liberálny multikultúrny štát uznáva jednotnú politickú kultúru vo verejnom živote, no zároveň podporuje rôznorodosť v privátnom živote jednotlivca a komunity. Špecifický typ štátu, ktorý inšpiruje najmä komunitaristov, nazýva T. Modood federáciou komunít. Na rozdiel od liberálneho modelu nepokladá jednotlivca za najvyšší princíp, naopak ho vníma výsadne ako člena niektorej z komunít, ktorá ho tvaruje a on sám je k nej lojálny. Komunita je tvorcom verejného života a hlavnou prioritou štátu ako federácie komunít je ochrániť ich skupinové práva. A nakoniec je to štát pluralitný, ktorý v sebe spája individuálne práva pre všetkých jednotlivcov, ako je tomu v liberálnom štáte, ale zároveň rovnako ako vo federácii komunít, sprostredkúva vzťahy medzi skupinami, a teda aj skupinami etnickými. Pluralitný multikulturalizmus podporuje odlišnosť a jedinečnosť kultúr tak v privátnej ako aj vo verejnej sfére, vrátane vzdelania a prerozdeľovania hodnôt, a znamená reformovanie národnej identity a občianstva.

X            X            X

Jedným s hlavných problémov, s ktorými sa musia vlády hostiteľských štátov vysporiadať, je integrácia migrantov do svojho prostredia tak, aby zapadli do zabehnutého systému. Tento problém je tu z dôvodu, že migranti si so sebou okrem svojich skúseností a znalostí prinášajú aj svoju kultúru a zvyklosti, ktoré sú často diametrálne odlišné od kultúry krajiny do ktorej migrujú. Najbadateľnejšie je to hádam u moslimských komunít migrujúcich do krajín Európy, pretože kultúry týchto dvoch zoskupení sa od seba výrazne odlišujú. Je nutné, aby sa vlády krajín snažili viesť svojich občanov k tolerantnosti voči cudzím kultúram a zvyklostiam, pretože v opačnom prípade môžu mať migranti sťažený

život a mohlo by dokonca dôjsť aj ku verejným nepokojom či dokonca stretom týchto dvoch kultúr v otvorenom konflikte.

## 2 CIEĽ A METÓDY PRÁCE

Vstup nového štátu do Schengenského priestoru je spájaný najmä s jej najviditeľnejším výsledkom, a to je zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach, ktoré môžu osoby prekračovať bez toho, aby boli podrobované hraničným kontrolám. Avšak zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach Schengenského priestoru neznamená pre novo prístupujúci členský štát ukončenie plnenia úloh a vykonávania opatrení vyplývajúcich zo Schengenského acquis a jeho štandardov.

Práve naopak vstupom do Schengenského priestoru preberá novo prístupujúci štát obrovský záväzok, ktorým je podieľanie sa na ochraňovaní spoločného priestoru bezpečnosti, slobody a spravodlivosti. Na tento účel musí plniť nové úlohy (tzv. kompenzačné opatrenia), ktoré sú založené najmä na zabezpečení vysokého štandardu vykonávania kontroly na vonkajších hraniciach Schengenu, rozvoja efektívnej policajnej spolupráce, spoločného postupu v oblasti uplatňovania vízovej politiky a migrácie, justičnej spolupráce a spolupráce v oblasti boja proti drogám. Veľmi dôležitým nástrojom na plnenie týchto úloh je zabezpečenie funkčnosti a používania SIS a zabezpečenie ochrany osobných údajov.

**Cieľom práce je skúmať a vyhodnotiť dosahy vstupu Slovenska do Európskeho hospodárskeho priestoru v nadväznosti na prínosy a problémy otvárania slovenskej ekonomiky so zameraním na oblasť voľného pohybu osôb (Schengen).**

Pre naplnenie uvedené hlavného cieľa boli vytýčené aj podporné , resp. čiastkové ciele

Čiastkovými cieľmi dizertačnej práce sú:

- a. analýza podstaty a príčiny vzniku Európskeho hospodárskeho priestoru
- b. skúmanie historického vývoja voľného pohybu osôb a s ním spojených problémov
- c. riešenie dôsledkov, resp. prínosov a rizík vstupu Slovenska do Schengenského systému

- d. analýza povinností vyplývajúcich pre SR zo zapojenia sa do Schengenského systému
- e. trendy v migrácii po vstupe SR do EÚ
- f. analýza dopadov zahraničnej migrácie pre spoločnosť Slovenska, najmä v kontexte jej ekonomického, demografického a bezpečnostného rozvoja
- g. vyhodnotiť vývoj, úroveň, klady a nedostatky migračnej politiky a migračného manažmentu v krajine
- h. navrhnúť komplex odporúčaní a politík za účelom skvalitnenia súčasnej situácie, resp. zvládnutie potenciálnych budúcich výziev v oblasti zahraničnej migrácie v SR

Pri spracovávaní a písaní dizertačnej práce, ktorej úlohou je naplnenie vyššie uvedených cieľov využívame viaceré známe metódy:

- o **logicko-historickú metódu**, (pri ktorej vychádzame z logiky vývoja na základe historických udalostí) pri analýze podstaty a atribútov Európskeho hospodárskeho priestoru.
- o **analyticko-syntetickú metódu** (pri ktorej na základe čiastkových údajov kompletizujeme, formulujeme závery a východiská ) pri posudzovaní súčasného stavu riešenej problematiky
- o **metódu štatistickej analýzy** pri analýze dostupných štatistických údajov, predovšetkým v rámci analýzy postavenia Slovenska v Európskom hospodárskom priestore
- o **metódu indukcia a dedukcia**, základné vedecké metódy – indukcia umožňuje z viacerých jedinečných či čiastočných výsledkov odvodzovať všeobecné závery, formulovať hypotézy, naopak pri dedukcii odvodzujeme menej všeobecné výsledky a závery zo všeobecného záveru
- o **metódu analýzy SWOT**, ktorá určí silné a slabé stránky, príležitosti a riziká
- o **metódu komparácie**, ktorou sme porovnávali absolútne hodnoty

Na základe vymedzených cieľov sme stanovili nasledovné hypotézy:

Hypotéza 1: *Slovenská republika vstupom do EÚ zaznamenala zvyšujúci sa podiel občanov SR v krajinách EÚ.*

Hypotéza 2: *V najbližšej dekáde bude SR zaznamenávať zvyšujúci sa prílev imigrantov za prácou do SR, kopírujúc tým trendy v EÚ.*

Hypotéza 3: *Dokument „Koncepcia migračnej politiky SR“, ktorá bola prijatá začiatkom roka 2005 pomohla k formovaniu spoločnej imigračnej, azylovej a integračnej politiky za území EÚ.*

Pri príprave a spracovávaní dizertačnej práce vychádzame zo štúdia odbornej literatúry, najmä zahraničnej, výstupov z vedeckých konferencií, sledovaním špecializovaných webových stránok medzinárodných organizácií. Taktiež je nevyhnutné kvôli aktualizácii údajov a informácií sledovať dennú tlač a internetové zdroje. Niektoré problémy budú konzultované s odborníkmi v konkrétnej oblasti, napr. z Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny. Pri spracovávaní dizertačnej aplikujeme klasické metódy zberu, vyhodnocovania a prezentovania údajov z rôznych štatistických zdrojov a odbornej literatúry, ktoré sú doplnené špecifickými informáciami z relevantných inštitúcií. Používame údaje štatistických inštitúcií a centrálnych – špecializovaných štátnych orgánov SR (Ministerstva hospodárstva SR, Ministerstva zahraničných vecí SR, Ministerstva financií SR a údaje Štatistického úradu SR, Štatistického úradu EÚ, dostupné údaje zo záverečných výročných správ Organizácie pre medzinárodnú migráciu, verejné aj interné materiály štátnych, mimovládnych a medzinárodných organizácií pôsobiach v tejto oblasti, ako aj príslušné právne predpisy, koncepcné materiály a iné dokumenty.

## 3 VÝSLEDKY A DISKUSIA

### 3.1 Vývoj európskeho integračného procesu

Pre život novodobej Európy, jej bezpečnosť a obranu má nesmierny význam uplatňovanie voľného pohybu pracovných síl zabezpečovaného prostredníctvom Schengenskej zmluvy (ďalej len „Schengen“)<sup>81</sup>. Aj keď alfou a omegou európskej integrácie bola vždy v prvom rade ekonomická spolupráca medzi členskými štátmi, ako už bolo spomenuté v úvode tejto práce, mnohé ďalšie oblasti na ňu nadväzovali. Medzi štyri základné slobody vnútorného trhu Európskej únie patrí aj voľný pohyb pracovných síl a tovaru medzi jednotlivými členskými štátmi. Aj keď na čisto komunitárnej úrovni sa pod takýmto voľným pohybom rozumie najmä právo jednotlivca – pracovnej sily presunúť sa do iného členského štátu a začať tam pracovať, na to, aby sa toto mohlo udiť aj v praxi, bolo potrebné vhodným spôsobom upraviť aj samotné fyzické premiestnenie sa občanov členských štátov medzi nimi, respektíve aj občanov tretích štátov, ktorí sa legálne nachádzajú na území Európskej únie. A práve zabezpečenie tohto presunu, t.j. pohybu osôb v tom najjednoduchšom slova zmysle, je hlavným predmetom spolupráce členských štátov v rámci Schengenu. Keď sa zamýšľame nad Schengenom, máme tým na mysli konkrétny teritoriálny priestor, ktorý vymedzujú vonkajšie hranice zmluvných štátov. Ide teda hlavne o fyzický pohyb osôb v rámci tohto priestoru.

Počiatky zrodu myšlienky voľného pohybu osôb a tovarov sa dajú datovať ešte oveľa skôr ako bol podpísaný samotný Schengen. Samozrejme, že pre vznik Schengenu mala obrovský význam integrácia európskych štátov v rámci hospodárskych združení- či už hovoríme o Európskom hospodárskom spoločenstve (predchodcovi dnešnej Európskej únie), Euratom, alebo o samotnej Európskej únii. Teoreticky tak boli základy Schengenu položené už v roku 1951, keď bolo vytvorené Európske spoločenstvo uhlia a ocele premietajúc tým do reálneho sveta myšlienku zjednotenej Európy. Táto myšlienka zjednotenej Európy po prvýkrát preletela hlavou Robertovi Schumanovi, vtedajšiemu francúzskemu ministrovi zahraničných vecí ako odpoveď na povojnový stav.

---

<sup>81</sup> MEIJERS, H.: *Schengen – Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police*, 1992, s. 3

Po druhej svetovej vojne sa Európa ocitla v nezávideniahodnej situácii. Zlá sociálna situácia a ekonomicky vážne problémy väčšiny obyvateľstva európskeho kontinentu zničeného vojnou hrozili prerastaním do sociálnej krízy. Na spustenie železnej opony a vznik bipolarity<sup>82</sup> ponúklo odpoveď USA prostredníctvom tzv. Trumanovej doktríny a programom obnovy európskeho hospodárstva (okolo 13 miliárd amerických dolárov). Program, známejší ako Marshallov plán, prijali krajiny západnej Európy. ZSSR a „sovietske satelity“<sup>83</sup> plán obnovy odmietli. USA a krajiny západnej Európy dali takto do pohybu proces, ktorý viedol k vzniku ekonomických zoskupení západoeurópskych krajín, medzi ktorými sa vyníma najmä dnešná Európska únia.

### *3.1.1 Vývoj Európskej únie*

Už počas svojho prejavu v Zürichu (september 1946), s odvolaním sa na paneurópsku myšlienku, prišiel Winston Churchill s návrhom vytvoriť Spojené štáty európske. Apeloval na vytvorenie únie pod vedením Francúzska a Nemecka, do ktorej by sa postupne zapojili všetky štáty, ktoré by si to želali. Vo vtedajšej dobe vzhľadom na geopolitické záujmy jednotlivých mocností bolo nevyhnutné, aby sa zabránilo prepuknutiu ďalšej možnej vojny. Keďže v dejinách je možné nájsť ne jeden príklad, kedy sa spoločné hospodárske záujmy premietli do spolupráce aj v iných oblastiach, praotcovia európskej integrácie správne uvažovali, že ak sa združia zdroje a posilní sa spolupráca medzi doterajšími úhlavnými nepriateľmi (alias Nemeckom a Francúzskom), rivalitu nahradí spolupráca, ktorá zároveň umožní vtedajším víťazným mocnostiam kontrolovať produkciu uhlia a ocele v Nemecku (nespúšťajúc z mysle fakt, že uhlie a oceľ sa považujú za základné suroviny potrebné na vedenie vojny. Podriadenie ich výroby spoločnej vyššej autorite by znamenalo nepretržitý drobnohľad nad aktivitami Nemecka s cieľom predísť ďalšej svetovej vojne a ďalším masakrom.)

Na podnet francúzskeho ministra zahraničných vecí Roberta Schumana bola podpísaná 18. apríla 1951 v Paríži predstaviteľmi Francúzska, Talianska, Nemeckej spolkovej republiky, Belgicka, Holandska a Luxemburska Zmluva zakladajúca Európske

---

<sup>82</sup> mocenské delenie sveta na dva bloky – západný a východný

<sup>83</sup> krajiny strednej a juhovýchodnej Európy „spriatelene“ s politikou Moskvy

spoločenstvo pre uhlie a oceľ (ďalej len „ESUO“)<sup>84</sup>. Otcom pôvodnej myšlienky vytvorenia spoločného trhu uhlia a ocele, ktorý mal umožniť spoločnú kontrolu, plánovanie a využívanie takýchto surovín a výrobkov, bol Jean Monnet. Preto sa niekedy stretávame aj s pojmom „Montánná únia“. Zmluva zakladajúca ESUO vstúpila do platnosti 23. júla 1952. Jej zrod mal minimálne dva významy: otupilo sa nepriateľstvo medzi Francúzskom a Nemeckom a zároveň došlo k položeniu základného kameňa európskej spolupráce a integrácie. Uvedená zmluva bola podpísaná na obdobie 50 rokov, takže jej platnosť skončila v roku 2002. Právne nástupníctvo Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ na základe Rozhodnutia Rady z 19. júla 2002 prechádza na Európske spoločenstvo<sup>85</sup>.

V roku 1957 v Ríme tie isté štáty, ktoré založili ESUO, podpísali Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (ďalej len „ESAE“ alebo „Euratom“) a Zmluvu o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej len „EHS“). Predmetom záujmu Euratomu bola, ako už samotný názov napovedá, jadrová energetika, podpora atómového výskumu, nadnárodná kontrola zaobchádzania s jadrovým materiálom, mierové využívanie jadrovej energie, ako aj jadrová bezpečnosť.<sup>86</sup> EHS bolo širokospektrálnym zoskupením zriadené za účelom hospodárskej spolupráce, malo ambíciu založiť colnú úniu a tiež si kládlo za cieľ postupné zblížovanie národných hospodárskych politík členských štátov, ktoré by následne vytvorili spoločný trh. Spoločný trh by sa vyznačoval štyrmi základnými slobodami, a to voľným pohybom pracovných síl, tovaru, služieb a kapitálu. Tieto zmluvy sa vzhľadom na miesto ich podpisu označujú ako Rímske zmluvy. Dňa 1. júla 1967 fúziou orgánov ESUO, Euratom a EHS vznikli Európske spoločenstvá (ďalej len „ES“). Dnes tvoria prvý pilier trojpilierovej štruktúry Európskej únie. Od roku 1. novembra 1993 sa používa názov Európska únia.

Haagska konferencia EHS konaná na najvyššej úrovni 1. – 2. decembra 1969 pri príležitosti dvanásťročnej zmluvnej fázy vývoja EHS vniesla do integračného procesu novú dynamiku. Summit rozhodol nielen o rozšírení EHS o štyri severoeurópske krajiny<sup>87</sup>, ale aj

---

<sup>84</sup> tzv. Schumanov plán

<sup>85</sup> Official Journal L z 23. júla 2002

<sup>86</sup> Nováčková, D. a kol.: *Európska integrácia: Od Ríma cez Maastricht po Amsterdam*, 2000

<sup>87</sup> k 1.1. 1973 sa EHS rozšírilo o Dánsko, Írsko a Veľkú Britániu, pôvodne štvrtým členom malo byť Nórsko

o vybudovaní hospodárskej a menovej únie do r. 1980, o reforme inštitúcií, o konaní priamych volieb do Európskeho parlamentu a o jeho zabezpečení novými kompetenciami<sup>88</sup>.

Osemdesiate roky priniesli rozšírenie Európy smerom na juh. Grécko vstúpilo do Európskeho hospodárskeho spoločenstva 1. januára 1981, Španielsko a Portugalsko podpísali zmluvy o vstupe 29. marca 1985, s účinnosťou od 1. januára 1986. Predstavovalo to zdvojnásobenie členskej základne EHS.

K závažnej zmene došlo v polovici 80-tych rokov, keď orgány EHS zverejnili tzv. Bielu knihu<sup>89</sup>. V tomto dokumente boli publikované návrhy o stimulovaní zdravej hospodárskej súťaže, prosperity a zamestnanosti v Európe. Zahŕňala taktiež komplex opatrení zameraných na odstránenie približne 300 druhov necolných bariér existujúcich medzi členskými krajinami EHS a brzdiacich vzájomný ekonomický pohyb.

Biela kniha predstavovala základ pre vypracovanie Jednotného európskeho aktu (JEA)<sup>90</sup>, ktorý bol prijatý na summite v Luxemburgu v r. 1985 a do platnosti vstúpil 1. júla 1987. Hlavným cieľom JEA bolo dokončenie spoločného trhu tak, ako to predpokladali zmluvy zakladajúce EHS. Významnými faktormi ovplyvňujúcimi jeho vznik boli konkrétne potreby, medzi ktorými dominovali snahy urobiť európsku ekonomiku efektívnejšou a trh dynamickejšim, flexibilnejším a lacnejším. Svoju pozornosť sústredil aj na inštitucionálny a politický vývoj v EHS.

Jeden z najdôležitejších bodov v procese integrácie určite bolo schválenie a podpísanie Zmluvy o Európskej únii v Maastrichte 7. februára 1992, z tohto dôvodu sa často označuje aj ako Maastrichtská zmluva. Do platnosti vstúpila až 1. novembra 1993, po príslušných ratifikáciách všetkých členských štátov. Maastrichtskou zmluvou bola ustanovená Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (ako druhý pilier EÚ) a Spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí (ako tretí pilier EÚ).

K hlavným cieľom, prečo bola Európska únia založená, patria nasledujúce ciele:

---

<sup>88</sup> Ministerstvo financií SR. *Historický vývoj zmluvnej základne Európskej únie*, 2007 ([http://www.finance.gov.sk/mfsr/mfsr.nsf/vdb\\_Print/FD3073E9ED8C6079C1256DBF003DE727?OpenDocument](http://www.finance.gov.sk/mfsr/mfsr.nsf/vdb_Print/FD3073E9ED8C6079C1256DBF003DE727?OpenDocument))

<sup>89</sup> Slovným pomenovaním „Biela kniha“ sa v európskej legislatíve označuje súhrn legislatívneho zámeru a cieľov európskych inštitúcií ako aj členských štátov v určitých konkrétnych oblastiach. Biela kniha tak reflektuje optimálny stav, ktorý sa členské štáty snažia dosiahnuť.

<sup>90</sup> z angl. Single European Act

- podporovanie vzájomného hospodárskeho a spoločenského rozvoja,
- postupné vyrovňovanie ekonomickej nerovnováhy medzi štátmi a regiónmi,
- rozšírenie európskej politickej spolupráce,
- rozšírenie spolupráce v oblasti súdnictva a vnútorných vecí,
- prijatie opatrení týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Maastrichtská zmluva zaviedla trojpilierové členenie Európskej únie:

- I. pilier** – tvoria všetky tri Európske spoločenstvá (Európske spoločenstvo, Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ, EURATOM) a európsky inštitucionálny systém;
- II. pilier** – zahŕňa spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku;
- III. pilier** – sa dotýka spolupráce v oblasti justície a vnútorných vecí.

Pilierové členenie sa častokrát v literatúre zobrazuje prostredníctvom klasického antického chrámu, kde priečelie chrámu tvorí Európska únia a tri piliere, ktoré toto priečelie podopierajú, tvoria tri vyššie uvedené piliere. Dovtedajšia spolupráca na úrovni existujúcich európskych spoločenstiev sa označovala ako prvý pilier a predstavovala tzv. *komunitárny pilier*, t.j. pilier, v ktorom bola integrácia na najpokročilejšej úrovni, čo sa prejavovala množstvom legislatívy prijatej v daných oblastiach, postupom pri prijímaní právnych aktov (postačujúca väčšina) a rozšírenými právomocami jednotlivých orgánov Európskeho spoločenstva, najmä Súdneho dvora Európskych spoločenstiev. Na porovnanie, spolupráca v rámci druhého a tretieho piliera sa označovala ako *medzivládna spolupráca*, čím sa zdôrazňoval fakt, že členské štáty sa v oblasti druhého a tretieho piliera nevzdali svojich výsostných výsad a privilégií, zostalo im právo veta a právomoc priamej regulácie európskych inštitúcií zostala výrazne obmedzená.

Význam Maastrichtu bol však aj v iných skutočnostiach: okrem prehĺbenia spolupráce v oblasti spravodlivosti, vnútorných záležitostiach, zahraničnej a bezpečnostnej politike, rozhodol summit v Maastrichte aj o zavedení občianstva Európskej únie, vytvorení hospodárskej a menovej únie, založení Európskej centrálnej banky, zvýšení právomocí Európskeho parlamentu, predstavil tiež princíp subsidiarity.

Maastrichtská zmluva bola následne pozmenená Zmluvou z Amsterdamu v roku 1997 (do platnosti vstúpila 1. mája 1999). Amsterdamská zmluva znamená určitý pokrok v procese európskej integrácie, pretože jej zámerom okrem ekonomického zjednocovania európskeho kontinentu je aj budovanie „Európy občanov“<sup>91</sup>. Následne zmeny sa hlavne dotýkajú :

- spolupráce v oblasti súdnictva a vnútorných vecí,
- koordinovaného systému v oblasti vízovej, azylovej a prístahovaleckej politiky,
- začlenenia Schengenského *acquis* do rámca Európskej únie,
- spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky,
- nového ustanovenia o užšej spolupráci-, tzv. inštitút flexibility,
- inštitucionálnej reformy jednotlivých orgánov Európskej únie a to Európskeho parlamentu, Rady, Komisie a Súdneho dvora Európskych spoločenstiev.

Keď vstúpila do platnosti Amsterdamská zmluva, stalo sa takzvané Schengenské *acquis* súčasťou európskeho práva, spolupráca v rámci Schengenu sa premiestnila do priechlia vyššie spomenutého antického chrámu európskej integrácie. Presunutie Schengenu pod záhlavie Európskej únie malo nesmierny význam z hľadiska právomocí orgánov Európskej únie a prijímaných právnych aktov.

Na úrovni bežných občanov však táto zmena rapídne viditeľná nebola. Pre občanov žijúcich v Európskej únii Schengen aj naďalej znamenal hlavne väčšiu slobodu cestovania a pohybu v rámci krajín Schengenu a taktiež zlepšenú ochranu na vonkajšej hranici.

Amsterdamská zmluva, aj napriek jej rozsahu a významu, ani zďaleka nevyriešila všetky problémy, ktorým zjednotená Európa na sklonku dvadsiateho storočia musela čeliť, a to najmä v súvislosti s potrebnou reformou inštitúcií pod t'archou potenciálneho masového rozšírenia únie. Tieto tzv. *Amsterdam left-overs*<sup>92</sup> bolo potrebné vyriešiť čo najskôr a čo najefektívnejším spôsobom. Po rozsiahlych diskusiách a negociáciách bola ďalšia novela zakladajúcich zmlúv- zmluva z Nice- na svete. Zmluva z Nice sa snažila odstrániť nedostatky a sporné body ponechané po Amsterdame a pripraviť Európsku úniu

---

<sup>91</sup> z angl. „ever- closer Union“.

<sup>92</sup> Voľne by sa tento výraz mohol preložiť ako nedostatky Amsterdamskej zmluvy

na rozšírenie. Zároveň s jej prijatím sa rozhodlo o začatí prác na ďalšom dokumente-skutočnej európskej ústave<sup>93</sup>. V súčasnosti bola ústavná zmluva podpísaná a prebieha jej postupná ratifikácia v jednotlivých členských štátoch. V každom prípade bude mať prijatie, či neprijatie ústavnej zmluvy podstatný kvalitatívny vplyv na ďalší vývoj Európskej únie. (viď príloha č. 1)

### 3.2 Schengenský priestor a jeho vývoj

O voľnom pohybe osôb vo význame voľného prechodu cez hranice sa vo vtedajšom Európskom hospodárskom spoločenstve diskutovalo už od 80. rokov minulého storočia. Hlavné koncepcie boli dve. Prvá preferovala voľný pohyb platný len pre občanov Európskej únie. To by si vyžadovalo zachovanie kontroly na vnútorných hraniciach členských štátov, aby bolo možné rozlíšiť občanov únie od občanov iných národností. Druhá koncepcia počítala s voľným pohybom pre všetky osoby. To by znamenalo zrušenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach členských štátov. Členské krajiny sa vtedy nedokázali dohodnúť na všeobecne prijateľnom riešení. Napriek tomu sa Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Francúzsko a západné Nemecko, ktoré presadzovali druhý koncept, dohodli na vytvorení priestoru bez hraničných kontrol. Dňa 14. júna 1985 podpísali v mestečku Schengen v Luxembursku dohodu. Už z názvu sa dá vyčítať jej názov Schengenská dohoda. V súčasnosti vieme, že predstavovala základ pre Schengen II, ktorý sa už nazýva „dohovor“.

Presnejšie ide o Dohovor medzi štátmi Európskych spoločenstiev a časťou druhej Schengenskej dohody (*A Convention of the Member states of the European Communities and a part of the second Schengen Agreement*)<sup>94</sup>. Tento dohovor bol podpísaný 19. januára 1990 a nahrádza pôvodnú verziu z roku 1985. Hlavným cieľom dohovoru je postupné zrušenie kontrol na spoločných hraniciach daných štátov a harmonizácia kontroly na vonkajšej hranici s krajinami, ktoré nepodpísali *Schengen*. Implementácia Dohovoru zo Schengenu sa začala 25. marca 1995. Vtedy signatárske krajiny zrušili vnútorné hraničné

<sup>93</sup> Aj keď, samozrejme, je zjavné, že hovoriť o skutočnej ústave v súvislosti s ústavnou zmluvou, ktorá momentálne čaká na ratifikáciu, je potrebné veľmi opatrne z politických ako i čisto právnych dôvodov.

<sup>94</sup> MEIJERS, H.: *Schengen – Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police*, 1992, s. 9

kontroly, ktoré nahradila jediná kontrola na vonkajšej hranici takzvanej *Schengenskej zóny*. Okrem toho sa na medzinárodných letiskách a v prístavoch museli vybudovať oddelené odbavovacie priestory pre cestujúcich v rámci Schengenu a pre ľudí prichádzajúcich z tretích krajín.

Zrušenie vnútorných hraníc si vyžiadalo zavedenie kompenzačných opatrení. Tieto opatrenia zaviedli spoločné pravidlá pri vydávaní víz, udeľovaní azylu, pri kontrole na vonkajšej hranici, zlepšovaní spoločnej koordinácie medzi políciou, súdnou mocou a colnými úradmi. Vnútorné hranice môžu ľudia prekračovať na ktoromkoľvek mieste bez vykonávania kontroly. Vo vnútri Schengenského priestoru sa princíp voľného pohybu osôb vzťahuje na všetky osoby bez ohľadu na štátnu príslušnosť, ak do tohto priestoru vstúpili legálne.

Zosúladené hraničné kontroly na vonkajšej hranici EU sú zadefinované v Článku 6 Schengenského dohovoru, ktorý uvádza: *„Cezhraničný styk na vonkajších hraniciach podlieha kontrole prostredníctvom príslušných orgánov.“* Následne sa v bode 2a) uvádza: *„Kontrola osôb zahŕňa nielen preverenie cestovných dokladov a ostatných podmienok stanovených pre vstup, pobyt, zamestnanie a výstup, ale aj pátraciu technickú prehliadku a prevenciu na odvrátenie nebezpečenstva, ktoré by ohrozovalo národnú bezpečnosť a verejný poriadok zmluvných strán. Kontroly sa vzťahujú tiež na vozidlá osôb prekračujúcich štátnu hranicu a na veci, ktoré vezú so sebou.“*<sup>95</sup>

Sloboda pohybu nesmela znížiť bezpečnosť v signatárskych krajinách. S týmto cieľom bol vybudovaný komplexný Schengenský informačný systém (SIS) slúžiaci na výmenu informácií o osobách a určitých kategóriách vecí. Schengenská zóna sa postupne rozrastala o ďalšie krajiny. Jej súčasťou sa stali všetky členské krajiny EÚ okrem Veľkej Británie a Írska. Taliansko podpísalo Dohovor 27. novembra 1990, Španielsko a Portugalsko sa pripojilo 25. júna 1991, Grécko nasledovalo 6. novembra 1992, potom Rakúsko 28. apríla 1995 a nakoniec Dánsko, Fínsko a Švédsko sa pripojili 19. decembra 1996. Od marca 2001 má Schengenský dohovor pätnásť členov. Okrem trinástky členských krajín únie, sú to ešte Nórsko a Island, ktoré ho začali aplikovať spolu s Dánskom,

---

<sup>95</sup> Portál Európskej únie. *The Schengen acquis*, 2006 ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_239/l\\_23920000922en00010473.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_239/l_23920000922en00010473.pdf))

Švédskom a Fínskom. Všetkých päť krajín sú členmi Severskej únie, ktorá taktiež neaplikuje kontroly na vnútorných hraniciach. V roku 2007 sa uskutočnilo ďalšie rozšírenie Schengenského priestoru o 10 nových členov EÚ. (viď prílohu č. 2)

Írsko a Veľká Británia nepodpísali Schengenský dohovor a taktiež neukončili hraničnú kontrolu s ostatnými štátmi Európskej únie. Z tohto dôvodu občania Európskej únie a tretích krajín sa musia pri vycestovaní do týchto krajín preukázať platným pasom. Do budúcnosti však plánujú participovať v otázkach policajnej a súdnej spolupráce.

Na druhej strane Dánsko síce podpísalo Dohovor, no do budúcnosti sa môže rozhodnúť, či prijme alebo neprijme nasledujúce opatrenia spadajúce do rámca Schengenu. Medzi jediné dve asociované krajiny Schengenu patria Island a Nórsko, ktoré nie sú jeho členmi, no aplikujú všetky nariadenia týkajúce sa Schengenského dohovoru.

Hoci sa od svojho vzniku Schengenská dohoda vyvíjala nezávisle od štruktúry EÚ, v máji 1999, keď vstúpila do platnosti Amsterdamská zmluva, sa stalo takzvané Schengenské *acquis* súčasťou komunitárneho práva, čiže *acquis communautaire*.

Situácia nových členských štátov bola tiež riešená oddelene. Podstatný dôraz sa kladie na silné zabezpečenie vonkajších hraníc Schengenskej zóny, keďže ich prekročením neoprávnenými osobami by mohli byť priamo ohrozené všetky členské štáty, nielen členský štát, do ktorého sa takéto osoby nelegálne dostali. Každý členský štát je zodpovedný za primerané zabezpečenie svojich vonkajších hraníc tak, aby tak chránil aj ostatných, v zmysle hesla všetci za jedného, jeden za všetkých.

### 3.2.1 Schengenské *acquis*

Schengenské *acquis* tvorí súbor pravidiel, ktoré boli prijaté v Schengenskom dohovore, ktorý zahŕňa: samotný Dohovor a Schengenskú dohodu z r. 1985, protokol o začlenení Talianska, Španielska, Portugalska, Grécka, Rakúska, Dánska, Fínska a Švédska, rozhodnutia a vyhlásenia prijaté Schengenskými orgánmi. Schengen je teraz súčasťou inštitucionálneho a právneho rámca Európskej Únie, takže krajiny uchádzajúce sa o členstvo v Európskej únii budú musieť pred ich prijatím do Schengenu splniť určité požiadavky vyplývajúce zo Schengenského *acquis*. Dôležité je však poznamenať, že neparticipovanie na Schengene ešte nevyklučuje potenciálnych kandidátov na členstvo

v Európskej únii, aby sa členmi únie stali. Medzi hlavné požiadavky prijaté členmi Schengenu patria:

- odstránenie vnútornej hraničnej kontroly v štátoch implementujúcich Schengenský dohovor ;
- zavedenie súboru spoločných pravidiel vzťahujúcich sa na osoby prekračujúce vonkajšiu hranicu EU, bez ohľadu na členskú krajinu EU v ktorej sa táto hranica nachádza;
- separácia cestujúcich na letiskových termináloch a v prístavoch, ktorí cestujú v rámci EÚ a tých, ktorí pricestovali z krajín mimo EÚ;
- harmonizácia pravidiel týkajúcich sa podmienok vstupu a víz;
- udelenie víz vydaných členskou krajinou Schengenu platných v celom Schengenskom priestore;
- harmonizovanie vízovej politiky v krajinách Schengenu (spoločný zoznam krajín, ktorých občania potrebujú víza na vstup do Schengenského priestoru);
- spoločná koordinácia dohľadu a ochrany Schengenskej hranici;
- zadefinovanie postavenia prevádzača v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu;
- vypracovanie pravidiel udelenia azylu (dnes už viac menej nahradené Dublinským dohovorom z roku 1990)
- zlepšená policajná (zahrňujúca aj cezhraničné prenasledovanie) a súdna spolupráca;
- posilnenie spolupráce v oblasti súdnictva cez rýchlejší proces systému vydania stíhanej osoby;
- vyvinutie spoločného úsilie v boji proti narkotikám;
- vytvorenie Schengenského informačného systému (SIS)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Portál Európskej únie. *Abolition of internal borders and creation of a single EU external frontier*, 2001 ([http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj\\_freetravel\\_Schengen\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_Schengen_en.htm))

### 3.2.2 Schengenský informačný systém (SIS)

Schengenský informačný systém bol založený za účelom poskytovania informácií na špecifické osoby (napr. hľadání zločinci, nezvestné osoby, občania tretích štátov, ktorým bol odoprený vstup do EÚ) a vecí, ktoré boli stratené alebo odcudzené. Tieto dáta majú hlavne slúžiť policajným zložkám a konzulárnym agentom v krajinách Schengenu. Samotné dáta do systému zadávajú členské štáty cez národné siete, tzv. N-SIS, ktoré sú pripojené k centrálnej technickej jednotke (C-SIS), ktorá je navyše doplnená o sieť známu pod skratkou SIRENE (Supplementary information request at the national entry)<sup>97</sup>.

Sirene je zložený z reprezentantov národnej a lokálnej polície, colných úradov a súdnictva. Je priamy sprostredkovateľ informácií medzi útvarmi Sirene v každom štáte Schengenu. Ide o určitý komunikačný kanál medzi nimi. Tieto útvary predstavujú vlastne medzičlánok medzi národnými orgánmi zodpovednými za dáta nachádzajúcich sa na SIS. Vzhľadom na veľké rozširovanie sa EÚ o 10 nových členských štátov, bolo potrebné vypracovať novú informačnú sieť, nový informačný systém, ktorý by splňal náročné podmienky kladené najmä na archiváciu dát a rýchlu komunikáciu medzi novou EÚ25. Preto sa členské štáty dohodli, že nepredĺžia kontrakt na Sirene, ktorý sa následne skončil používať 23. augusta 2001. Sirene bude nahradený novým komunikačným systémom SISNET, ktorý sa do istej miery stane "Európskym Informačným Systémom". Sisnet sa bude používať na komunikáciu medzi C-SIS a N-SIS.

Základnou súčasťou Sirene sú, samozrejme, **údaje o osobách**, ktoré jednotlivé oprávnené orgány členských štátov za určitých podmienok zhromažďujú a navzájom si ich vymieňajú. Medzi tieto údaje patrí:

- osoby hľadané na zatykač pre extradíciu<sup>98</sup>
- zoznam cudzincov, ktorým bol odoprený vstup;
- nezvestné osoby alebo osoby vyžadujúce dočasnú policajnú ochranu;
- svedkovia a osoby predvolané na súdne pojednávanie;

---

<sup>97</sup> Portál Európskej únie. *The Schengen acquis and its integration into the Union*, 2006 (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>)

<sup>98</sup> Extradícia

- osoby podrobené policajnému dohľadu alebo špecifickým kontrolám (osoby zažalované za trestný čin, ochrana verejnosti pred týmito osobami).

Ako je zrejmé, všetky dostupné a poskytované údaje sa týkajú podozrivých osôb, ktoré môžu byť z hľadiska vnútroštátneho verejného poriadku nebezpečnými.

V minulosti fungoval Schengenský informačný systém v 13 členských štátoch EÚ a dvoch nečlenských (Island a Nórsko). Tento systém nebol kapacitne navrhnutý na prevádzku v toľkých krajinách, ako je v EÚ po jej nedávnom veľkom rozšírení. Preto bolo potrebné vypracovať novú informačnú sieť, nový informačný systém, ktorý by spĺňal náročné podmienky kladené najmä na archiváciu dát a rýchlu komunikáciu medzi EÚ27 – **druhú generáciu Schengenského informačného systému (SIS II).**

Aby bolo novým členským krajinám umožnené využívať nový informačný systém, Rada prijala 6. decembra 2001 nasledovné:

- Nariadenie Rady číslo 2424/2001 na vývoj druhej generácie informačného systému (SIS II), vychádzajúceho z článku 66 Zmluvy zakladajúcej Európske spoločenstvo;
- Rozhodnutie Rady 2001/866/JHA na vývoj druhej generácie informačného systému (SIS II), vychádzajúceho z článku 30, 31 a 34 Zmluvy o Európskej únii<sup>99</sup>.

Dôvod pre toto odlišenie je úmysel SIS zlepšiť policajnú a súdnu spoluprácu v trestných veciach (obsiahnuté v Kapitole VI Zmluvy o EÚ) a politiku vydávania víz, prísťahovalectvo a voľný pohyb osôb (obsiahnuté v Kapitole IV Zmluvy zakladajúcej ES). To znamená, že kým v prvom prípade pôjde naďalej o spoluprácu medzivládnu, v druhom prípade pôjde o spoluprácu na komunitárnej úrovni. Právny základ pre prijímanie rozhodnutí v týchto oblastiach, právomoc inštitúcií a ich aplikácia sú odlišné, preto sa vyžaduje aj z riadiaceho hľadiska odlišný prístup k daným informačným systémom.

### 3.2.3 Začlenenie Schengenského dohovoru do rámca EÚ

Protokol pripojený k Amsterdamskej zmluve začleňuje Schengenský dohovor do rámca Európskej únie. Schengenský priestor voľného pohybu, ktorý je ukážkou zlepšenej

<sup>99</sup> Portál Európskej únie. *The Schengen acquis and its integration into the Union*, 2002 (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>)

spolupráce členských štátov EÚ, tak prešiel pod právny a inštitucionálny dohľad EÚ. Presnejšie, pod dohľad Európskeho parlamentu a Súdneho dvora Európskych spoločenstiev. Došlo tak k presunu otázok migrácie a azylu z národnej úrovne do pôsobnosti centrálnych európskych orgánov, najmä Európskej komisie. Tieto ustanovenia sa však Veľkej Británie a Írska, ktoré nie sú signatármi Schengenského dohovoru, týkajú len vtedy a do takej miery, ako o ne prejavia záujem.

Aby začlenenie Schengenského dohovoru do rámca EÚ bolo možné, Rada EÚ prijala rad rozhodnutí. Ako je už spomenuté v Amsterdamskej zmluve, Rada prevzala miesto výkonného orgánu vytvoreného v Schengenskej dohode. V máji 1999 zaviedla postup na pripojenie Schengenského sekretariátu do generálneho sekretariátu Rady, vrátane opatrení týkajúcich sa pracovníkov Schengenského sekretariátu<sup>100</sup>. Následne na to boli vytvorené nové pracovné skupiny, aby pomohli Rade zvládnuť danú situáciu.

Jedna z najdôležitejších úloh Rady EÚ pri začleňovaní Schengenu do rámca EÚ bolo rozhodnúť sa pre tie najpotrebnejšie ustanovenia a predpisy, prijaté signatárskymi štátmi, ktoré tvoria jadro samotného Schengenského acquis. Zoznam týchto ustanovení a predpisov bol prijatý 20. mája 1999 a s výnimkou tých, ktoré sú označené ako dôverné, je publikovaný v Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev<sup>101</sup>. Schengen je teraz súčasťou inštitucionálneho a právneho rámca EÚ, takže krajiny uchádzajúce sa o členstvo v EÚ budú musieť splniť tieto požiadavky a postupne ich zavádzať do svojich legislatív ešte predtým, ako môžu k Schengenu pristúpiť.

**Schengenská dohoda sa stala účinnou od 1. septembra 1993 po ratifikácii všetkými zakladajúcimi štátmi.** V decembri 1993 Výkonný výbor konštatoval, že všetky predpoklady pre začatie implementácie boli splnené s výnimkou SIS, ktorý ešte nebol funkčný. Schengenský informačný systém (SIS) bol spustený až 25. marca 1995. Tento deň určil Výkonný výbor ako termín začatia aplikácie Schengenu v členských štátoch.

Za týmto účelom vznikol Aplikačný výbor, ktorý každej krajine stanovuje tieto kritériá:

- aplikačné kritériá na základe analýzy situácie v danej krajine,
- monitoruje splnenie kritérií,

---

<sup>100</sup> Official Journal L 119 zo 7. mája 1999

<sup>101</sup> z angl. Official Journal.

- pojednáva o tom, či tieto krajiny dosahujú úroveň podľa Schengenského *acquis*.

Rade EÚ patrí konečné rozhodnutie o tom, či daný štát aplikoval všetky podmienky.

#### **Vybrané právne predpisy vzťahujúce sa na Schengenský dohovor<sup>102</sup>**

1. Dohoda podpísaná v Schengene 14. 6. 1985 medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, SRN, Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach – Schengenská dohoda;
2. Dohovor podpísaný v Schengene 19. 6. 1990 medzi Kráľovstvom Belgicka, SRN, Veľkovoľvodstvom Luxemburska a Kráľovstvom Holandska, ktorým sa vykonáva Zmluva o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach podpísaná v Schengene 14. 6. 1985, s príslušným záverečným aktom a spoločnými deklaráciami – Schengenský dohovor;
3. Uznesenie z 15. 7. 1993 o postupnom zrušení kontrol na spoločných hraniciach členských štátov;
4. Oznámenie z 25. 3. 1995 o vstúpení do platnosti Schengenského dohovoru podpísaného 19. 6. 1990 medzi Kráľovstvom Belgicka, SRN, Veľkovoľvodstvom Luxemburska a Kráľovstvom Holandska, ktorým sa vykonáva Zmluva o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach;
5. Podpísanie Zmluvy z Amsterdamu 2. 10. 1997, ktorá vstúpila do platnosti v máji 1999.

#### **3.2.4 Analýza obsahu Schengenskej dohody**

Postupné zriadenie územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bolo novým cieľom Európskej únie po uzatvorení Amsterdamskej dohody. Hlavným kľúčom k dosiahnutiu tohto cieľa je implementácia Schengenského *acquis*.

Pôvodnú dohodu zo 14.6.1985, uzavretú medzi SRN, Francúzskom a štátmi Beneluxu v luxemburskom Schengene, tvorí 33 článkov, ktoré v opatreniach **aplikovaných krátkodobo** pojednávajú o:

---

<sup>102</sup> Auswärtigen Amt. The Schengen Agreement and the Convention Implementing the Schengen Agreement 2006 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/willkommen/einreisebestimmungen/Schengen\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/willkommen/einreisebestimmungen/Schengen_html))

- zjednodušení kontrol na společných hranicích,
- společných kontrolních bodech,
- zjednotení vízovej politiky,
- spoločnom postupe a spolupráci v boji proti nelegálnemu obchodu s drogami, zbraňami, nelegálnej migrácii, obchodovaniu s ľuďmi, colným a daňovým podvodom,
- zameraní kontrol prevozu tovarov,
- harmonizácii udeľovania licencií pre komerčnú cestnú dopravu,
- znížení čakacích dôb železničnej dopravy na spoločných hraniciach.

V opatreniach **aplikovaných dlhodobo** články pojednávajú o:

- prenose kontrol z vnútorných spoločných hraníc na vonkajšie hranice,
- príprave dohôd pre policajnú spoluprácu pre prevenciu delikvencie,
- odstránení problémov pri zavádzaní dohôd medzinárodnej právnej pomoci,
- príprave práva cezhraničného prenasledovania pre policajných dôstojníkov,
- harmonizácii legislatívy v oblasti drog, zbraní a výbušnín a registrácii cestujúcich v hoteloch,
- harmonizácii vízovej politiky,
- harmonizácii colnej politiky pri dovoze a vývoze tovarov,
- harmonizácii dovozných daní.

Tento dohovor predstavuje vlastne rámcové zameranie spoločných opatrení smerujúcich k voľnému pohybu osôb signatárskych krajín vo vnútri spoločného územia a zvýšenie kontrol na spoločných vonkajších hraniciach. V dlhodobej perspektíve (dlhodobé opatrenia) predpokladá Schengenská dohoda postupné odstránenie kontrol na hraniciach vnútorných a ich presunutie na vonkajšie hranice, harmonizáciu vízovej a imigračnej

politiky a napríklad zjednocovanie nepriamych daní. Pre tieto aktivity však stanovila iba rámec, ktorý mal slúžiť pre prijatie následných detailných úprav. V prípade dlhodobých opatrení navrhovaných dohodou malo vo väčšine prípadov dôjsť k ich uplatneniu od 1. januára 1990. Pre Schengenskú dohodu z roku 1985, ktorá sa zvykne označovať ako Schengen I, sú typické termíny ako „štáty začnú rokovania“ alebo „štáty sa budú snažiť“ alebo „štáty sa vynasnažia dosiahnuť dohodu“. Dohoda nepodliehala ratifikácii a vstúpila do platnosti takmer bezprostredne po jej podpise.

Základ vlastnej spolupráce tvorí **Vykonávacia dohoda k Schengenskej dohode týkajúca sa postupného zrušenia kontrol na spoločných hraniciach** zo dňa 19.6.1990 (Schengen II) s 142 článkami zoradenými do ôsmich hláv. Kým prvá dohoda (Schengen I) obsahuje len všeobecné, globálne ustanovenia, Vykonávacia dohoda (Schengen II) obsahuje ich podrobné rozpracovanie, realizáciu, a preto je dôležitejšia. Vykonávaciú dohodu prijalo päť krajín, ktoré iniciovali aj pôvodnú dohodu, a to 19. júna 1990 opäť v Schengene. Je oveľa rozsiahlejšia, než bola Schengenská dohoda samotná. Detailne sa zaoberá širokým spektrom problémov:

- zrušením kontrol na vnútorných hraniciach (hlava II)
- otázkami vízovej, azylovej a pobytovej politiky (časť hlavy II)
- policajnou spoluprácou medzi Schengenskými štátmi (hlava III)
- zlad'ovaním regulácie povolenia zbraní a harmonizáciou trestného zákonodarstva (časť hlavy III)
- ustanovením Schengenského informačného systému (hlava IV)
- zjednodušením prepravy tovaru (hlava V)

Podrobný rozbor Vykonávacej dohody vid' príloha č. 3

Veľmi dôležitá bola klauzula vyjadrujúca vzťah medzi Schengenským systémom a hlavným prúdom európskej integrácie, ktorá určovala, že v prípade rozporu medzi Schengenskou normou a právom ES má prednosť komunitárne právo. Cieľový dátum pre stanovenie plného fungovania Schengenského systému bol stanovený na 1. január 1993. Tento dátum bol totožný v dátumom plánovaného dokončenia budovania jednotného

vnútorného trhu v rámci ES. Ale ani tento termín nebol – hlavne v dôsledku technických problémov – dodržaný. Schengenský systém začal naplno fungovať až 26. marca 1995.

Zavedenie Schengenu do praxe by nebolo možné bez efektívnej a rýchlej spolupráce medzi zmluvnými štátmi. Preto bol založený Schengenský informačný systém (SIS), ktorý spája všetky policajné stanice a konzulárne úrady v 13 členských štátov. SIS poskytuje oprávneným osobám prístup k údajom o osobách, vozidlách a stratených/ odcudzených objektoch. Do budúcnosti sa počíta s etablovaním SISNETU, ktorý by mal zahŕňať i údaje o imigrantoch.<sup>103</sup> V súvislosti s rozširovaním Európskej únie čelia správcovia SIS veľkému problému. Kapacita elektronického systému bola postavená pre 13, resp. 15 štátov, nepočítalo sa však s tak mohutným kvantitatívnym rozšírením únie. To znamená, že v súvislosti s prijatím Schengenského *acquis* budú musieť nové členské štáty nielen posilniť svoje vonkajšie hranice, avšak zároveň bude nutné nájsť primerané technologické riešenie na rýchle a efektívne napojenie sa na Schengenský informačný systém.

### 3.2.5 Členské krajiny Schengenu a noví členovia

#### *Vzťah s Islandom a Nórskom*

Spolu so Švédskom, Fínskom a Dánskom, Island a Nórsko patria do Severskej únie (Nordic Passport Union), v ktorej podobne ako v Schengenskom priestore sú zrušené kontroly na ich vzájomných hraniciach. Švédsko, Fínsko a Dánsko sa stali členmi Schengenu v okamihu ich vstupu do EÚ. Island a Nórsko nie sú členmi Schengen zóny ale sú k nej len pridružení, a to od 19. decembra 1996. Aj keď nemali hlasovacie právo v Schengenskom výkonnom výbore, boli schopní vyjadriť svoju mienku a formulovať návrhy.<sup>104</sup>

Dohoda bola podpísaná 18. mája 1999 medzi Islandom, Nórskom a EÚ, s cieľom rozšírenia ich pridruženia<sup>105</sup>. Naďalej pokračujú v spolupráci a podieľajú sa na vypracovávaní nových právnych nástrojov Schengenského *acquis*. V praxi sa táto spolupráca odohráva vo forme spoločného výboru, ktorý sa skladá z vládnych reprezentantov Islandu a Nórska, a členov Rady EÚ a Komisie.

<sup>103</sup> E-trend. *Vstup do EÚ automaticky neotvorí vnútorné hranice*, 2004 ([www.etrend.sk](http://www.etrend.sk))

<sup>104</sup> BOER, M.: *Schengen still going strong. Evaluation and update*, 2000, s. 41

<sup>105</sup> Official Journal L 176 z 10. júla 1999

Dňa 1. decembra 2000 Rada prijala Rozhodnutie na prijatie Schengenského *acquis* Dánskom, Fínskom, Švédskom, Islandom a Nórskom. Rada rozhodla, že dňom 25. marca 2001 sa na tieto krajiny severskej únie začal vzťahovať Schengenský dohovor. Schengenský informačný systém (SIS) sa v týchto krajinách spustil už 1. januára 2000.<sup>106</sup>

### *Participácia Írska a Veľkej Británie*

V súlade s protokolom pripojeným k Amsterdamskej zmluve, Írsko a Veľká Británia sa môžu podieľať na uplatňovaní a vytváraní len časti alebo celku Schengenských opatrení. To jedine pod podmienkou, ak trinásť členských štátov Schengenu zahlasuje v jednomyselne v prospech ich rozhodnutia.

V marci 1999 Veľká Británia požiadala o spoluúčasť v niektorých oblastiach Schengenu ako je policajná a právna spolupráca v trestných veciach, boj proti drogám a Schengenský informačný systém (SIS). Rozhodnutie Rady schvaľujúce túto požiadavku bolo dosiahnuté až 29. mája 2000, kvôli pretrvávajúcemu sporu o Gibraltar medzi Španielskom a Veľkou Britániou<sup>107</sup>. Na toto rozhodnutie sa teda čakalo 14 mesiacov.

Írsko taktiež požiadalo Radu EÚ o spolupodieľanie sa na veciach Schengenu. V roku 2001 Komisia a Rada vydali stanovisko, v ktorom zdôraznili, že čiastočné zapojenia sa Írska v otázkach Schengenu by nemalo závažne ovplyvniť celkovú konzistenciu Schengenských opatrení. Hneď na to Íri požiadali o plnú participáciu v implementovaní a prevádzke Schengenského informačného systému (SIS). Rada 28. februára 2002 prijala kladné rozhodnutie ohľadne ich žiadosti, ktoré vstúpilo do platnosti 1. apríla 2002<sup>108</sup>.

### **Schengen a nové členské krajiny**

Rozšírenie únie však nebude mať za následok automatické pristúpenie nových členských krajín k Schengenu. Najskôr je potrebné splniť stanovené prísne kritériá. Platí to aj pre Slovenskú republiku.

---

<sup>106</sup> Official Journal L 309 z 9. decembra 2000

<sup>107</sup> Rozhodnutie 2000/365/EC, publikované v Official Journal L 131 z 1. júna 2000

<sup>108</sup> Rozhodnutie 2002/192/EC, publikované v Official Journal L 64 z 7. marca 2002

Určité zmeny sa však objavia už v procese prípravy na prijatie Schengenského acquis. Na jednej strane už bola odstránená vízová povinnosť pre slovenských občanov zo strany Veľkej Británie a Írska. Obdobné kroky sa v najbližšom čase možno dajú očakávať aj od USA či iných krajín. Samozrejme, že uvedené však nie je záležitosťou Schengenu, ale výlučne vnútorných rozhodnutí tretích štátov. To znamená, že voči občanom EÚ stále môže byť uplatňovaný tzv. dvojité režim, čo určite nie je žiaduce. Na druhej strane príprava na Schengen so sebou priniesla prispôsobovanie sa vízovej politiky pravidlám EÚ. Slovenská republika v tomto dôsledku už vypovedala bezvízovú dohodu s Ukrajinou, Ruskom a Bieloruskom. Zároveň sa o obdobných krokoch uvažuje v súvislosti s Kubou, Seychelami a Juhoafrickou republikou. Tieto krajiny sa nachádzajú na zozname štátov, od ktorých občanov vyžadujú štáty Schengen zóny vstupné víza.

Po vstupe krajín V4 do EÚ Slovensko susedí so štyrmi členskými krajinami EÚ. Jediným nečlenským štátom, s ktorým má Slovensko spoločnú hranicu, zostane Ukrajina. Štátna hranica s Ukrajinou má charakter vonkajšej hranice EÚ a teda aj Schengenskej zóny, preto musí spĺňať náročné štandardy. V dôsledku toho bol rozpracovaný projekt technickej a fyzickej ochrany budúcej Schengenskej hranice. Počet ľudí na hranici postupne vzrastá. EÚ už aj vyčlenila finančnú pomoc pre Slovensko na zabezpečenie ochrany tohto 98 kilometrového úseku spoločnej hranice s Ukrajinou. Väčšina zo 47,8 milióna eur, ktoré Slovensko na základe záverov Kodanského summitu EÚ a dodatkov k prístupovej zmluve s úniou dostalo na Schengenský acquis na roky 2004 – 2006, pôjde práve do techniky na ochranu hranice s Ukrajinou.<sup>109</sup> Únia nestanovila na čerpanie týchto zdrojov žiadnu podmienku spolufinancovania pre SR, a tak sa môže stať, že posilnenie hranice nebude Slovensko stáť ani korunu z vlastných zdrojov.

### 3.2.6 Schengenský voľný pohyb osôb a jeho aplikácia v praxi

Keďže hlavná myšlienka Schengenu je umožnenie dôslednej aplikácie ustanovení o voľnom pohybe osôb v rámci daného priestoru, vyjadrili by sme sa k výhodám a nevýhodám, ktoré z tohto voľného pohybu vyplývajú pre občanov signatárskych štátov a občanov tzv. „tretích“ krajín. Zároveň by sme chceli upozorniť na základný rozdiel medzi

---

<sup>109</sup> E-trend. *Hranica s Ukrajinou musí spĺňať prísne štandardy*, 2004 ( [www.etrend.sk](http://www.etrend.sk))

voľným pohybom pracovných síl podľa zakladajúcich zmlúv, pod ktorým sa skrýva právo občana EÚ a za určitých okolností špecifikovaných v druhej legislatíve, aj občana nečlenského štátu, sa usadiť a pracovať v inom členskom štáte a voľným pohybom osôb podľa Schengenu, pod ktorým sa rozumie právo osôb prekračovať vnútorného hranice členských štátov Schengenskej zóny bez akýchkoľvek pasových a colných kontrol. Zákaz colných kontrol pri prekračovaní vnútorných hraníc Schengenu sa vzťahuje rovnako na občanov zmluvných štátov Schengenu ako aj na občanov tretích krajín, pokiaľ už oficiálne vstúpili do niektorého zo zmluvných štátov. V dôsledku aplikácie uvedených pravidiel zmluvné štáty následne pristúpili k harmonizácii svojej politiky voči tretím krajín, ktorá sa prejavila napr. v jednotných vízach platných pre celý Schengenský priestor. V praxi to znamená, že pri žiadosti občana tretej krajiny o udelenie vstupných víz do napr. Belgicka sa mu udelia víza platné pre vstup do celého Schengenského priestoru. Harmonizácia následne viedla k rovnakému formátu víz a pod.

Aj napriek existencii uvedenej harmonizácie však majú zmluvné štáty určitú voľnosť, resp. určitú mieru tolerancie pri stanovovaní podmienok pre vstup občanov tretích krajín na ich územie. Priamo to pocítili aj občania Slovenskej republiky, keď nám boli zo strany Belgicka zavedené víza v roku 2000, aj napriek tomu, že voči ostatným zmluvným štátom Schengenského priestoru sme vízovú povinnosť nemali. Uvedený stav bol možný vďaka tzv. bielym, šedým a čiernym listinám, ktoré uvádzajú štáty, voči ktorým si môžu zmluvné štáty upraviť bilaterálny vzťah odlišne od oficiálnej pozície. Tento nepriaznivý stav pre občanov Slovenskej republiky nemal dlhodobé trvanie. Jedným z možných dôvodov bolo i to, že pri faktickej neexistencii hraničných kontrol bolo veľmi ťažké dôsledne túto zásadu uplatňovať. Jednoznačne bolo možné splnenie si vízovej povinnosti kontrolovať pri vstupe na územie Belgicka lietadlom z nečlenského štátu. Avšak pri prekročení štátnej hranice po pozemnej komunikácii alebo vlakom bolo de facto nemožné na porušenie vízovej povinnosti prísť, keďže príslušné belgické authority nemali právo vykonať pasovú kontrolu cestujúcich. Belgické štátne orgány nakoniec pristúpili ku krajnému riešeniu a využijúc mimoriadne riešenia Schengenskej zmluvy oznámili ostatným zmluvným partnerom, že po určitý čas budú opäť vykonávať kontrolu cestovných dokladov pri prechode ich štátnej hranice. Príklad Belgicka jednoznačne poukazuje na praktické problémy spojené s dôsledným dodržiavaním ustanovení Schengenského dohovoru v praxi.

Samozrejme, vízová povinnosť zo strany Belgicka je úplne iným prípadom ako napr. zrušená vízová povinnosť voči občanom Slovenskej republiky zo strany Veľkej Británie. Keďže Veľká Británia nie je zmluvnou krajinou Schengenu, neexistencie vízovej povinnosti voči Slovenskej republiky z ostatných krajín Schengenu nemala vplyv na samostatnú politiku Veľkej Británie, aj napriek tomu, že Veľká Británia je členským štátom Európskej únie. Navyše, v dôsledku spoločnej voľnej zóny medzi Veľkou Britániou a Írskom musela byť vízová povinnosť zo strany Veľkej Británie kopírovaná i Írskom.

Odstránenie kontrol na vnútorných hraniciach však môže v bežnom živote viesť i ku kurióznym situáciám, keď občania zmluvných štátov chcú prekročiť hranicu štátu susediaceho so Schengenskou zónou, neuvedomujúc si pritom potrebu vlastnenia platného cestovného dokladu. Uvedené situácie z reálneho života dokumentujú nebezpečenstvo uplatňovania myšlienky Schengenu, a síce to, že osoby, ktoré by z nej mali najviac benefitovať, sú nedostatočne informované o tom, ktoré zmluvné štáty do Schengenu patria, prečo vlastne nemusia nosiť pas pri prekračovaní vnútorných hraníc a kde sa ich výhody končia. Zároveň to, z vlastnej skúsenosti, vnáša tiež pochybnosti o vyspelosti krajín susediacich so Schengenskou zónou, keďže občania zmluvných štátov Schengenu majú vnútorný subjektívny pocit, že pas potrebujú iba v prípade ciest do rozvojových krajín, na iných kontinentoch.

### 3.2.7 Slovenská republika a Schengenský dohovor

Dňa 16. apríla 2003 bola podpísaná Zmluva o pristúpení k Európskej únii a k 1. máju 2004 sa Slovenská republika stala plnoprávnym členom EÚ. V Zmluve o pristúpení sa v článku 3 ods. 1 Aktu o podmienkach pristúpenia stanovuje, že ustanovenia Schengenského *acquis* zahrnuté do rámca EÚ sú odo dňa pristúpenia záväzné pre nové členské štáty. Článok 3 ods. 2 stanovuje tie ustanovenia Schengenského *acquis*, ktoré sú síce odo dňa pristúpenia záväzné pre nové členské štáty, ale v novom členskom štáte sa však budú uplatňovať až na základe rozhodnutia Rady EÚ prijatého na základe tzv. Schengenského hodnotiaceho postupu a po porade s Európskym parlamentom<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Schengenský akčný plán SR*, 2004 ([www.minv.sk/umps/urad1.htm](http://www.minv.sk/umps/urad1.htm))

Občania Slovenskej republiky už pocítili výhody z členstva v EÚ. Už dnes naplno využívame napr. bezvízový styk s Veľkou Britániou, cestujeme do susedného Rakúska iba s občianskym preukazom, dovolenku môžeme stráviť napríklad v Grécku a to bez zdĺhavých vybavovačiek. Jednoducho nasadneme na lietadlo v Bratislave a v Grécku bez väčších problémov prejdeme jednoducho kontrolou v koridore určenom len pre členské krajiny EÚ.

Okrem slobodného cestovania môžu občania Slovenskej republiky, tak ako občania ktorejkoľvek členskej krajiny Schengenu, v ktorejkoľvek krajine slobodne bývať, pracovať bez osobitných povolení, ísť na liečenie alebo študovať. Všetko sú to príležitosti a šance, ktoré už využívame.

Dňom 1. mája 2004 boli zrušené pravidelné colné kontroly na existujúcich hraničných priechodoch SR s členskými štátmi EÚ. V súčasnosti je na týchto hraničných priechodoch vykonávaná iba hraničná kontrola príslušníkmi služby hraničnej a služby cudzineckej polície a príslušníkmi hraničných orgánov susedných členských štátov EÚ. Na tento účel boli spracované nové režimové dohody.

V súvislosti s postupnou liberalizáciou výkonu hraničných kontrol na hraniciach SR so susednými členskými štátmi Európskej únie bol dňom 1. júla 2003 zavedený systém „zjednodušenej hraničnej kontroly“. Podstatou tohto systému je zrýchlenie procesu výkonu hraničnej kontroly, kedy sa u štátnych príslušníkov vybraných štátov nevykonávajú systematické previerky. Na týchto hraničných priechodoch je zároveň od 1. mája 2004 hraničná kontrola cestujúcich vykonávaná na jedno zastavenie (spoločná kontrola s príslušníkmi susedných hraničných orgánov)<sup>111</sup>.

**Schengen ako taký nepredstavuje len voľný pohyb osôb v rámci daného priestoru. Nejde len o odstránenie vnútorných hraníc, ale hlavne o vytvorenie jednej, dobre stráženej, Schengenskej hranice.** Taktiež nastoľuje povinnosť skvalitniť a sprísniť kontrolu na vonkajšej hranici, a to nie len na hraničných priechodoch, ale po celej jej dĺžke. Riešeniu kontrol na vnútorných hraniciach a ochrane vonkajších hraníc sa venujú články 2 až 8 Schengenského dohovoru. Keďže sa Slovensko po vstupe do Schengenského priestoru

---

<sup>111</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Schengenský akčný plán SR*, 2004 ([www.minv.sk/umps/urad1.htm](http://www.minv.sk/umps/urad1.htm))

(21. decembra 2007) stalo priamym účastníkom ochrany tejto hranice s Ukrajinou, vyplýva tu pre nás predovšetkým povinnosť zvýšiť kvalitu jej zabezpečenia. Dĺžka tejto hranice je len 98 km, čo predstavuje najkratšiu hranicu členskej krajiny Schengenu s vonkajšou krajinou vôbec. Pre policajné a vojenské zložky Slovenskej republiky ochrana takejto malej hranice by nemala byť žiaden problém.

Ako je už spomínané, v súčasnosti sa pozornosť upriamuje najmä na ochranu vnútornej bezpečnosti a stability Schengenského priestoru. K tomu má hlavne pomôcť najmodernejšia technika, vzájomná medzinárodná policajná spolupráca a Schengenský informačný systém.

### *3.2.8 Chronológia prístupového procesu k Schengenskej dohode*

Po schválení rozšírenia Schengenského priestoru o deväť nových členských krajín vrátane Slovenska ministrami vnútra členských krajín Európskej únie dňa 6. decembra 2008 v Bruseli padli o polnoci z 20. na 21. decembra 2007 kontroly na hraniciach medzi starými a novými Schengenskými členmi EÚ.

Zrušenie kontrol sa týkalo najskôr len pozemných a vodných komunikácií, kým na letiskách prestali kontroly existovať 30. marca 2008. Tento rozdiel súvisel s prechodom na letný čas a s ním spojenou zmenou letových plánov.

Členmi Schengenského priestoru bolo v čase rozširovania 13 z 15 starých členských krajín EÚ okrem Írska a Veľkej Británie, ako aj ďalšie dva štáty mimo únie - Nórsko a Island. Od 21. decembra 2007 k nim pribudli nové členské krajiny EÚ s výnimkou Rumunska, Bulharska a Cypru. Chronológiu prístupového procesu SR k Schengenu vid' príloha č.4.

### *3.2.9 Stratégia Implementácie Schengenského acquis*

Amsterdamská zmluva začlenila Schengenský systém do právneho rámca EÚ prostredníctvom Protokolu začleňujúcom Schengenský systém do rámca EÚ (ďalej len "Schengenský protokol"). Odo dňa vstupu Schengenského protokolu do platnosti sa Schengenský systém automaticky vzťahuje na trinásť signatárov Schengenských dohôd.

V súlade s článkom 8 Schengenského protokolu sú kandidátske krajiny v čase ich pristúpenia k Európskej únii povinné komplexne implementovať Schengenské *acquis*. Od tohto dňa je Výkonný výbor nahradený Radou EÚ.

Národná stratégia Slovenskej republiky pri implementácii Schengenských štandardov je sformulovaná v dokumente Schengenský akčný plán Slovenskej republiky. Ústredným orgánom zodpovedným za koordináciu implementácie Schengenského *acquis* je Ministerstvo vnútra SR, ktoré spolupracuje v rámci jednotlivých oblastí s príslušnými ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré participujú na riešení konkrétnych úloh vyplývajúcich z implementácie Schengenského *acquis*. Koordinačným pracoviskom implementácie Schengenského *acquis* je pracovisko pre Národný Schengenský informačný systém, ktoré je pod záštitou Úradu medzinárodnej policajnej spolupráce Prezídia Policajného zboru.

Problematika Schengenského *acquis* bola rozdelená na štyri oblasti:

1. situácia v tretích krajinách
2. medzinárodná policajná spolupráca
3. otázky týkajúce sa hraníc
4. vnútorné záležitosti SR.

Tieto štyri oblasti tvoria základnú štruktúru Schengenského akčného plánu pre SR.

Najdôležitejším predpokladom zavedenia voľného pohybu osôb a zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach je pripojenie sa k Schengenskému informačnému systému. Je potrebné zdôrazniť dôležitosť spoločnej koordinácie príprav na zavedenie voľného pohybu osôb s ostatnými susediacimi štátmi vzhľadom na skutočnosť, že Schengenská spolupráca je založená na dôslednej spolupráci minimálne susediacich štátov.

Slovenská republika postupne vytvára podmienky a realizuje potrebné kroky pre aplikáciu Schengenského *acquis*. Jedným z takýchto krokov je aj vybudovanie špecializovaných pracovísk, ktoré by zabezpečili rýchlu a efektívnu implementáciu opatrení. Medzi takéto pracoviská patrí napríklad aj **úrad medzinárodnej policajnej spolupráce** bol zriadený nariadením ministra vnútra SR č. 66/2000 a existuje od 1. januára 2001. Dôvodom jeho zriadenia bolo:

- rozšíriť a zintenzívniť medzinárodnú spoluprácu v policajnej oblasti,
- pripraviť potrebné organizačné štruktúry pre spoluprácu s európskymi policajnými inštitúciami,
- prepojiť nové formy spolupráce s tradičnými s cieľom zvýšiť ich efektívnosť a využiteľnosť pre praktický výkon služby.

Pracovisko v súčasnosti tvoria nasledovné oddelenia:<sup>112</sup>

- Národná ústredňa Interpol
- Národná ústredňa Europol
- Národný Schengenský informačný systém
- Národná ústredňa SIRENE
- Oddelenie medzinárodnej policajnej spolupráce
- Oddelenie policajných pridelenecov a mierových misií

**Oddelenie Národný Schengenský informačný systém (N-SIS)** vzniklo 1. marca 2001 v rámci realizácie programu integrácie Slovenska do EÚ. Jeho hlavnou úlohou bolo je zriadenie plnohodnotného pracoviska pre výmenu informácií v rámci danom Schengenskou zmluvou a vykonávacou dohodou k nej. Prioritu mala dôsledná implementácia celého Schengenského *acquis*, a splnenie nielen právnych, ale aj organizačných, technických,

---

<sup>112</sup> Ministerstvo vnútra SR: Úrad medzinárodnej policajnej spolupráce. *Špecializované pracoviská na implementáciu Schengenského acquis*, 2004 ([www.minv.sk/umps/urad1.htm](http://www.minv.sk/umps/urad1.htm))

personálnych predpokladov pre začlenenie Slovenskej republiky do priestoru stability, bezpečnosti a spravodlivosti, na ktorom platia Schengenské štandardy.<sup>113</sup>

Schengenský informačný systém obsahuje výlučne tie kategórie údajov, ktoré sú poskytované každou zo zmluvných strán a ktoré sú potrebné, podľa čl. 101 Schengenského dohovoru, pre účely vykonávania kontrol políciou a colníkmi, pre účely vykonávania povolení k pobytu a pre účely preverovania žiadostí a udelenie víz. Týmto účelom zodpovedajú kategórie údajov vymenované v článkoch 95 až 100 Schengenského dohovoru. Povinnosťou každej zmluvnej strany je upraviť svoje národné informačné systémy relevantné pre SIS podľa štruktúry údajov stanovených v danom dohovore. Ide o nasledovné kategórie údajov:

- o osobách, ktoré sa majú zadržať za účelom vydania,
- o cudzincoch z tretích štátov, ktorí nie sú oprávnení vstúpiť na územie zmluvných štátov Schengenskej dohody,
- o závislých a nezvestných osobách,
- o osobách, ktorých miesto pobytu sa zisťuje pre orgány justície (obvinení, svedkovia, prípadne z iných dôvodov),
- o osobách, voči ktorým je povolené alebo nariadené skryté sledovanie alebo cieľená kontrola.

Do Schengenského pátracieho systému sú zahrnuté aj veci:<sup>114</sup>

- odcudzené,
- predmety, dôkazné prostriedky určené pre súdne trestné konanie,
- vozidlá a prívesy,
- strelné zbrane,
- blankety dokladov totožnosti (cestovný pas, vodičský preukaz, občiansky preukaz),

---

<sup>113</sup> Ministerstvo vnútra SR. *N-SIS*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

<sup>114</sup> Ministerstvo vnútra SR. *N-SIS*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

- bankovky.

Po začlenení Slovenskej republiky do Schengenského priestoru sa náš N-SIS stal súčasťou siete národných informačných systémov členských štátov a napojil sa na centrálnu jednotku (C-SIS). Táto centrálna jednotka umožní každej členskej krajine využívať centrálnu databázu pozostávajúcu z policajných a justičných informácií týkajúcich sa bezpečnosti každého štátu Schengenského spoločenstva o všetkých veciach a osobách hľadaných útvarmi polície a colnými orgánmi v rozsahu stanovenom Schengenským dohovorom.

Prvou prioritou v súvislosti s budovaním infraštruktúry Národného Schengenského informačného systému (N-SIS) je zosúladenie údajov, analýza potrebných úprav formátov údajov a definícia rozhrania pre komunikáciu medzi policajnými informačnými systémami a N-SIS. Hlavné zásady pre budovanie N-SIS sú dané Schengenským dohovorom. (viď príloha č. 5)

Jedným z najdôležitejších predpokladov na zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach je funkčný N-SIS. Tento systém je jedným z hlavných kompenzačných opatrení na zabezpečenie verejnej bezpečnosti v Schengenskom priestore, vrátane bezpečnosti na aplikovanie ustanovení týkajúcich sa pohybu osôb v rámci Európskej únie, resp. Schengenského priestoru.

Po spustení, N-SIS je v zmysle Schengenského dohovoru využívaný všetkými zložkami zabezpečujúcimi verejný poriadok a bezpečnosť. Medzi tieto zložky patria aj Ministerstvo spravodlivosti SR, Generálna prokuratúra SR, Ministerstvo financií SR – Colné riaditeľstvo, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR – Generálne riaditeľstvo Železničnej polície. Z uvedeného sa dá predpokladať, že nebude využívaný len na hraničných priechodoch, ale bude aj napomáhať k odhaľovaniu trestnej činnosti na území jednotlivých členských štátov.

Všetky formáty údajov budú zachované, rozšíria sa len o možnosti spracovávania obrazu a daktyloskopických odtlačkov. To znamená, že na jeho prebudovanie bude postačovať len jeho dobudovanie a nadstavbu systému<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Tvorba a rozvoj N-SIS*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

Momentom zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach s príslušnými novými členskými štátmi a momentom plného uplatňovania Schengenského acquis sa nové členské štáty stanú plne zodpovedné za ochranu vonkajšej Schengenskej hranice bez výnimky, v súlade so Schengenským acquis.

Pre tok doplňujúcich informácií na zabezpečenie ochrany vonkajšej hranice, ako aj informácií potrebných na vydávanie víz, povolení na pobyt a spracovávanie dokumentácie pre ostatné členské krajiny, je potrebné vytvoriť úrad SIRENE ako jediný kontaktný bod pre styk s pracoviskami ostatných členských krajín.

**SIRENE** (Supplementary Information Request at the National Entry) je ústredný orgán zodpovedný za kvalitu, presnosť, zákonnosť národných údajov vkladanych do Schengenského informačného systému (SIS). V Slovenskej republike bol zriadený k 1.1. 2004. Je to orgán pre spoluprácu a intenzívnu výmenu informácií medzi orgánmi činnými v trestnom konaní s cudzím prvkom na zabezpečenie ochrany vonkajšej hranice.

Ide o tzv. „manažérsky tím“ pre SIS. Je to subjekt na národnej úrovni, ktorý zabezpečuje výmenu všetkých dodatočných informácií, ktoré nemôžu byť zabezpečené Schengenským informačným systémom. Taktiež komunikuje v rámci daného štátu, podľa charakteru danej krajiny, s vlastnými orgánmi činnými v trestnom konaní. Je jediným kontaktným bodom pre zabezpečenie toku informácií k úradom SIRENE členských krajín. Jeho hlavnými úlohami sú:

- zabezpečenie spojenia s národnými inštitúciami,
- poskytovanie informácií o každom zázname podľa čl. 95 dohody ostatným ústredniam SIRENE,
- zodpovedať za obsah údajov vkladanych do SIS podľa Schengenského dohovoru,
- získavať ďalšie informácie, napr. prijíma a postupuje dokumenty týkajúce sa rozhodnutí, zatknutí, rozkazov o vyhostení, daktyloskopických odtlačkov, atď,
- byť v prevádzke 24 hodín,
- uskutočňovať archiváciu informácií,

- dožiadania iných členských štátov musia byť spracované čo najskôr (doba odpovede nesmie prekročiť 12 hodín).

Pre potreby vývoja tzv. Schengenskej aplikácie, prostredníctvom ktorej budú policajti v rámci územia SR konzultovať SIS a v niektorých odôvodnených prípadoch aj vkladať údaje do SIS je predovšetkým potrebné upraviť národné informačné systémy polície relevantné pre SIS. V súvislosti s budovaním Schengenského informačného systému II je momentálne najprioritnejšia úloha riešiť úpravu národných policajných informačných systémov, bez ktorej nie je možné začať ostatné práce na Schengenskom informačnom systéme, t.j. prispôbiť potrebám SIS položkové skladby, funkcie softvéru, technologickú platformu a prvky bezpečnosti, či už fyzickej alebo logickej. Taktiež je dôležité zabezpečiť dostatočne odborne pripravený personál, ktorého úlohou bude hlavne preštudovať niekoľko tisíc hlásení a spisov, ich triedenie a zadávanie do systému<sup>116</sup>.

Oddelenie doposiaľ vykonalo dôslednú inventarizáciu a analýzu celého Schengenského acquis, vypracovalo návrh na zriadenie samostatnej negociačnej podskupiny pre túto problematiku – skupina známa pod skratkou PS24B. Účelom tohto kroku je lepšie koordinovať a tak urýchliť implementáciu Schengenských pravidiel. Táto skupina je rozpracovaná v nasledujúcej časti.

Schengenský akčný plán Slovenskej republiky, schválený uznesením vlády SR č. 836/2001 obsahuje rozpis úloh pre jednotlivé zainteresované rezorty, ktoré majú zabezpečovať plnenie úloh vyplývajúcich z acquis v rámci svojej pôsobnosti.

Vzhľadom na vzájomnú prepojenosť mnohých úloh, bola na koordináciu ich realizácie zriadená **pracovná skupina 24B “Schengenské acquis”** v gescii Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Jej činnosť sa koncentruje na organizačné a personálne zabezpečenie plnenia stanovených úloh. Boli vytvorené aplikačné skupiny, zložené z expertov vecne príslušných rezortov, ktorých úlohou bolo a je vypracúvať a predkladať konkrétne návrhy na implementáciu príslušných častí Schengenského acquis. Bližšie k aplikačným skupinám sa venuje nasledujúca tabuľka.

Vzhľadom na skutočnosť, že Schengenské acquis sa stalo súčasťou acquis communautaire a obe oblasti nie je možné od seba oddeliť, navrhuje sa ponechať názov

<sup>116</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Projekt tvorby rozvoja N-SIS*, 2008 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

existujúcej pracovnej skupiny pre spoluprácu v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí a označiť ju 24 A. Novovytvorenú pracovnú skupinu pre Schengenské acquis sa navrhuje označiť 24 B.

Za vedúceho novej pracovnej skupiny číslo 24B bol menovaný prezident Policajného zboru. Návrh na jej zriadenie bol schválený medziministerskou radou vlády pre európsku integráciu<sup>117</sup>.

Nasledujúca tabuľka nám pomôže objasniť činnosť spomínaných aplikačných skupín a zastúpenie rezortov pri riešení jednotlivých problematík.

---

<sup>117</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Návrh na zriadenie pracovnej skupiny pre Schengenské acquis*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

Tabuľka č. 3: Pracovná skupina 24 B – vybrané aplikačné skupiny

| Č.  | Aplikačná skupina                                             | Obsah problematiky                                                                                                                                                                                                                | Gescia a zastúpenie rezortov                                                                 |
|-----|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Policajná spolupráca                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Výmena informácií</li> <li>• Cezhraničná spolupráca</li> <li>• Cezhraničné sledovanie a prenasledovanie</li> <li>• Spoločné hraničné pracoviská</li> </ul>                               | MV SR – gestor<br>MZV SR<br>MF SR – CR<br>MS SR<br>GP SR<br>MDPaT – Železničná polícia       |
| 2.  | N.SIS a úrad SIRENE                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vytvorenie národného uzla SIS</li> <li>• výmena informácií</li> <li>• právna pomoc</li> </ul>                                                                                            | MV SR – gestor<br>MZV<br>MF SR – CR<br>MS SR<br>GP SR                                        |
| 3.  | Riadenie hraníc                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• hraničná kontrola a ochrana "zelenej hranice"</li> <li>• hraničné priechody</li> <li>• vnútroštátne kontroly - mobilné brigády</li> <li>• veterinárna a fytosanitárna ochrana</li> </ul> | MV SR – gestor<br>MF SR – CR<br>MP SR<br>MZV SR<br>MDPaT – Železničná polícia                |
| 4.  | Migrácia                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrola tokov <i>legálnej a nelegálnej migrácie</i></li> <li>• <i>prevádzkačstvo</i></li> <li>• <i>nelegálna práca</i></li> </ul>                                                       | MV SR – gestor<br>MPSVaR SR<br>MDPT SR                                                       |
| 6.  | Colná spolupráca                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• colná spolupráca</li> <li>• cezhraničná spolupráca</li> </ul>                                                                                                                            | MF SR – CR – gestor<br>MV SR                                                                 |
| 7.  | Ochrana osobných údajov                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• registrácia a evidencia informačných systémov</li> <li>• kontrola IS</li> </ul>                                                                                                          | Úrad vlády SR – Úrad na ochranu osobných údajov – gestor<br>MV SR<br>MF – CR<br>GP SR<br>MZV |
| 8.  | Vzdelávanie pre oblasť eur. integrácie a Schengenského acquis | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vzdelávanie pracovníkov štátnej správy vykonávajúcich úlohy na úseku Schengenského acquis</li> </ul>                                                                                     | MV SR – gestor<br>zainteresované ÚOŠS                                                        |
| 9.  | Boj proti organizovanému zločinu                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• výkon, výmena informácií</li> <li>• legislatíva</li> <li>• právna pomoc</li> </ul>                                                                                                       | MV SR – gestor<br>MF SR – CR<br>MS SR<br>GP SR<br>MDPaT – Železničná polícia                 |
| 10. | Boj proti terorizmu                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• výkon, výmena informácií</li> <li>• právna pomoc</li> <li>• legislatíva</li> </ul>                                                                                                       | MV SR – gestor<br>MS SR<br>GP SR<br>MDPaT – Železničná polícia                               |
| 13. | Justičná spolupráca                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• trestné veci</li> <li>• občianske veci</li> </ul>                                                                                                                                        | MS SR – gestor<br>GP SR<br>MV SR                                                             |

Zdroj: Interné materiály Ministerstva vnútra SR

Zriadením samostatnej pracovnej skupiny sa dosiahne rýchlejšia realizácia úloh v podmienkach ministerstva vnútra a v ostatných participujúcich ústredných orgánoch štátnej správy a urýchlí sa implementačný proces v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí. Zároveň sa tým vytvoria predpoklady pre pozitívne hodnotenie Slovenskej republiky v tejto oblasti.

### **Národný Schengenský akčný plán**

V priebehu roka 2001 Európska komisia vyzvala kandidátske krajiny o vypracovanie svojich Schengenských akčných plánov, ktoré by mali definovať základnú stratégiu postupu implementácie tak rozsiahlej problematiky akou Schengenské *acquis* je.

Vláda Slovenskej republiky svojim uznesením č. 836 schválila dňa 5. septembra 2001 *Schengenský akčný plán SR* (SAP). SAP obsahuje rozpis úloh pre jednotlivé zainteresované rezorty, ktoré majú zabezpečovať ich plnenie vyplývajúcich z *acquis* v rámci svojej pôsobnosti.

Schengenská problematika je neustále sa meniaci a vyvíjajúci proces, v rámci ktorého sa pôvodné rozhodnutia prijaté Schengenským výkonným výborom novelizujú alebo nahrádzajú komunitárnym právom. Kandidátske krajiny boli preto vyzvané pružne reagovať na takúto situáciu a minimálne raz ročne aktualizovať Schengenské akčné plány. Aktualizácia Schengenského akčného plánu je nevyhnutná aj z toho dôvodu, že s prijímaním nových právnych predpisov je potrebné definovať nové opatrenia potrebné na ich implementáciu. .

### **Informácia o plnení úloh Schengenského *acquis***

Úlohy sú priebežne plnené v súlade so Schengenským akčným plánom a harmonogramom prípravy na vstup do Schengenského priestoru. Mimoriadna pozornosť je venovaná aj Schengenskému prechodnému fondu a spôsobom jeho čerpania. Podľa doposiaľ vykonaného hodnotenia, nedošlo zatiaľ k problémom, úlohy sa plnia podľa pripravených plánov.

Opatrenia, potrebné na implementáciu Schengenského *acquis* boli z hľadiska priorít rozdelené do troch oblastí, pričom boli realizované nasledovne:

1. Medzinárodná policajná spolupráca
2. Otázky týkajúce sa hraníc
3. Vnútorne záležitosti Slovenskej republiky

### **Medzinárodná policajná spolupráca**

Efektívnosť Schengenskej policajnej spolupráce je založená, okrem iného, aj na operatívnej výmene informácií s cieľom predchádzania i odhaľovania trestnej činnosti na národnej ale aj regionálnej úrovni. Výmena informácií na regionálnej úrovni je upravená bilaterálnymi dohodami o spolupráci.

Pre výkon policajnej spolupráce je potrebné uzavrieť dohody na ministerskej úrovni s Rakúskom, Českou republikou, Maďarskom a Poľskom upravujúce *bilaterálnu policajnú spoluprácu*. Taktiež je potrebné upraviť *postup* príslušných orgánov pri cezhraničnom sledovaní a cezhraničnom prenasledovaní. Termín plnenia tejto úlohy bol predĺžený do konca roku 2005, vzhľadom na prebiehajúce ratifikačné procesy k jednotlivým zmluvám. Okrem spomínaného *postupu* je nutné upraviť so zmluvnými stranami *podmienky komunikácie v pohraničných oblastiach*, s cieľom umožniť výkon cezhraničného sledovania a prenasledovania, a uzavrieť dohody o spoločných pracoviskách na hraniciach s Rakúskom, Maďarskom, Českou republikou a Poľskom.

Schengenský dohovor v Hlave III, Kapitole 1 upravuje Policajnú spoluprácu, teda aj cezhraničné sledovanie a prenasledovanie. V článku 40 ods. 1 sa píše „*Úradníci zmluvnej strany sledujúci vo svojej krajine osobu, ktorá je podozrivá, že sa podieľa v trestnom čine, sú oprávnení pokračovať v sledovaní na území inej zmluvnej strany, pokiaľ táto zmluvná strana súhlasila s cezhraničným sledovaním na základe vopred podanej žiadosti o právnu pomoc*<sup>118</sup>.“ Žiadosť o právnu pomoc uvedenú v odseku 1 je treba zaslať orgánom, ktorý je oprávnený udeliť alebo odovzdať požadovaný súhlas. Príkaz na takýto postup vydáva predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor. Policajné orgány sú oprávnené

---

<sup>118</sup> Portál Európskej únie. *The Schengen acquis*, 2006  
([http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_239/l\\_23920000922en00010473.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l_239/l_23920000922en00010473.pdf))

v prípade nutnosti, podľa čl. 41 ods. 1 uvedeného Dohovoru „...pokračovať v prenasledovaní na území inej zmluvnej strany bez jej predchádzajúceho súhlasu, pokiaľ príslušné orgány inej zmluvnej strany z dôvodu zvláštnej naliehavosti veci nemohli byť vopred informované jedným z komunikačných prostriedkov.“ O takomto postupe musí byť hneď informovaný predseda senátu alebo v prípravnom konaní sudca, ktorý bol inak oprávnený vydať takýto príkaz.

V rámci spolupráce s ostatnými krajinami sa bude uskutočňovať výmena *styčných dôstojníkov* vyslaných do policajných zborov druhých strán. To si vyžaduje uzatvorenie bilaterálnych dohôd upravujúcich podmienky ich vyslania. Termín ich uzatvorenia je do konca decembra 2006.

Medzinárodná policajná spolupráca si vyžaduje vysokú technickú úroveň komunikačného systému medzi orgánmi, ktoré navzájom spolupracujú. Jedným z takýchto opatrení je aj vypracovanie materiálno- technického vybavenia výkonných útvarov poverených vykonávať cezhraničné sledovanie a prenasledovanie.

Slovenská republika má v súčasnosti platných 18 **readmisných dohôd** (Ukrajina, ČR, Maďarská republika, Poľsko, Rakúsko, atď.) Jedenásť z týchto dohôd je uzatvorených v súlade s Odporúčaním rady z 30. novembra 1994. Vykonáva sa revízia už existujúcich readmisných dohôd, ktoré nezodpovedajú uvedeným odporúčaniam a tieto sú pripravované nové. Slovenská republika v súčasnosti pripravuje readmisné dohody podľa odporúčaní EÚ, ako aj podľa vzorovej dohody SR s napr. Afganistanom, Albánskom, Švédskom, Veľkou Britániou, Švajčiarskom, atď.<sup>119</sup>. (Viac o readmisných dohodách vid' príloha č. 6.)

Aj keď Slovenská republika má s Ukrajinou podpísanú readmisnú dohodu, prácu policajtom na hranici s Ukrajinou sťažuje azylový zákon. Migranti sú poučení a hneď ako dôjde k zadržaniu, žiadajú o azyl<sup>120</sup>. V takomto prípade nemôžu policajti uplatniť readmisnú dohodu a vrátiť ich späť na Ukrajinu. Namiesto toho sa prevádzajú do utečeneckého tábora Adamov, ktorý je nelogicky umiestnený v blízkosti českej, ale aj rakúskej hranice. Šetria sa tak náklady prevádzáčov. Až 40% tlaku na štátnu hranicu pritom vyvolávajú opakované pokusy o prechod „utečencov“ z Adamova.

<sup>119</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Schengenský akčný plán SR*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

<sup>120</sup> E-trend. *Hranica s Ukrajinou musí spĺňať prísne štandardy*, 2004 ( [www.etrend.sk](http://www.etrend.sk))

### ***Justičná spolupráca v trestných veciach***

V danej oblasti Slovenská republika uzavrela množstvo dvojstranných medzinárodných zmlúv, ktoré upravujú právne vzťahy v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach.

Slovenská republika je viazaná najmä nasledujúcimi mnohostrannými zmluvnými dokumentmi:

- Európsky dohovor o vydávaní (1957)
- Európsky dohovor o vzájomnej pomoci v trestných veciach (1959)
- Jednotný dohovor o omamných látkach (1961)
- Európsky dohovor o dohl'ade nad podmiennečne prepustenými páchatel'mi alebo nepodmiennečne prepustenými páchatel'mi (1964)
- Dohovor o psychotropných látkach (1971)
- Európsky dohovor o odovzdávaní trestného konania (1972)
- Protokol o zmenách Jednotného dohovoru o omamných látkach (1972)
- Dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o vydávaní (1975)
- Európsky dohovor o potlačovaní terorizmu (1977)
- Druhý dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o vydávaní (1978)
- Dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach (1978)
- Dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o informáciách o cudzom práve (1978)
- Dohovor o odovzdávaní odsúdených osôb (1983)
- Európsky dohovor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (1987)

- Dohovor OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropnými látkami (1988)

### ***Extradícia<sup>121</sup>***

V oblasti extradície novelou Trestného poriadku (zákon č. 272/1999 Z. z.) bolo do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedené skrátené vydávacie konanie. Táto novela umožňuje ratifikáciu Dohovoru EÚ o zjednodušenom vydávacom konaní medzi členskými štátmi EÚ. Slovenská republika k tomuto dohovoru pristúpila po vstupe do EÚ.

#### ***3.2.10 Otázky týkajúce sa hraníc***

Danej problematike sa venujú články 2 až 8 Schengenského dohovoru. Podľa čl. 3 ods. 2 Aktu o podmienkach pristúpenia k EÚ môžu byť zrušené hraničné kontroly na vnútorných hraniciach nových členských štátov až na základe rozhodnutia Rady prijatého po overení v súlade s platným Schengenským hodnotiacim postupom. Podmienkou je splnenie všetkých nevyhnutných podmienok pre uplatňovanie celého príslušného *acquis* pristupujúcim členským štátom. Uvedené rozhodnutie prijme Rada po porade s Európskym parlamentom.

V súvislosti s postupnou liberalizáciou výkonu hraničných kontrol na hraniciach SR so susednými členskými štátmi Európskej únie bol dňom 1. júla 2003 zavedený systém „zjednodušenej hraničnej kontroly“. Podstatou tohto systému je zrýchlenie procesu výkonu hraničnej kontroly, kedy sa u št. príslušníkov vybraných štátov nevykonávajú systematické preverky v informačných systémoch PZ. Na týchto hraničných priechodoch je zároveň od 1. mája 2004 hraničná kontrola cestujúcich vykonávaná na jedno zastavenie (spoločná kontrola s príslušníkmi susedných hraničných orgánov).

Dĺžka štátnej hranice Slovenskej republiky je 1 662,8 km. Najdlhšiu časť predstavuje hranica s Maďarskom (664,7 km) a najkratšiu hranicu máme práve s Ukrajinou

---

<sup>121</sup> Vydávanie páchatel'ov tr. činov (extradícia) vydanie osoby štátom pobytu štátu, v kt. bola táto osoba obvinená alebo už odsúdená za spáchaný tr. čin nepolitickej povahy, za účelom tr. stíhania alebo výkonu trestu

(98,5 km), ktorá sa po našom vstupe do Schengenského priestoru stala vonkajšou hranicou únie.

Pred vstupom SR do Schengenu mala 77 hraničných priechodov a 8 verejných letísk so štatútom medzinárodného letiska. Po vstupe Slovenskej republiky do Schengenského priestoru majú štatút medzinárodného letiska Schengenského typu len letisko M. R. Štefánika Bratislava, letisko Košice a letisko Poprad-Tatry.

So všetkými susednými štátmi (okrem Ukrajiny) má Slovenská republika uzatvorené vzájomné bilaterálne zmluvy o uľahčení hraničného vybavovania na spoločných hraničných priechodoch v cestnej, železničnej a vodnej doprave. Rozvoj spolupráce na spoločných štátnych hraniciach je zameraný na uzatváranie dohôd umožňujúcich činnosť spoločných kontaktných pracovísk, spoločných hraničných pracovísk, spoločného hliadkovania na tzv. „zelenej hranici“, ako aj spoločných bezpečnostných projektov zameraných na boj proti nelegálnej migrácii a prevádzacstvu<sup>122</sup>.

#### **Organizácia a štruktúra hraničnej a cudzineckej polície:**

Ochranu štátnych hraníc Slovenskej republiky zabezpečuje Policajný zbor prostredníctvom služby cudzineckej polície a služby hraničnej polície podľa zákona č.171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

Služba hraničnej a služba cudzineckej polície zabezpečuje ochranu tzv. „zelenej“ štátnej hranice, kontroluje splnenie podmienok pri prekračovaní štátnej hranice v miestach hraničných priechodov a na medzinárodných letiskách a pôsobí na úseku cudzineckej a pasovej kontroly a v boji proti organizovanému zločinu.

#### ***3.2.11 Zabezpečenie ochrany štátnej hranice s Ukrajinou:***

Personálne zabezpečenie:

Na zabezpečenie ochrany štátnej hranice s Ukrajinou v súlade so Schengenskými požiadavkami, bol dňa 1. apríla 2001 zriadený úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Nové organizačné členenie zohľadňuje špecifiká vyplývajúce

---

<sup>122</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Schengenský akčný plán SR*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

z riadenia hraničnej polície, znížil sa počet stupňov riadenia, konkretizovali sa úlohy a zodpovednosť jednotlivých útvarov.

V marci 2001 bol vedením Ministerstva vnútra SR odsúhlasený "Projekt profesionalizácie ochrany štátnej hranice", ktorým sa vypracoval plán postupného znižovania počtu vojakov základnej služby útvaru vojsk hraničnej polície. Jeho realizácia bola ukončená k 1. januáru 2003, kedy vojaci základnej služby skončili svoju činnosť pri ochrane štátnych hraníc. Od 1. januára 2003 ochranu štátnej hranice zabezpečuje špeciálne školený profesionálny personál výkonných útvarov zodpovedných za ochranu štátnej hranice.

K 1.1.2004 bol zriadený odbor hraničnej polície Sobrance v počte 10 tabuľkových miest, ktorý riadi a zodpovedá za ochranu zelenej štátnej hranice a vykonávanie hraničnej kontroly na hraničných priechodoch v úseku štátnej hranice s Ukrajinou. Zároveň tomuto odboru boli podriadené základné útvary, ktoré boli odčlenené od odborov hraničnej a cudzineckej polície Prešov a Košice.

Efektívne plnenie úloh na štátnej hranici s Ukrajinou si vyžadovalo ďalšie zvýšenie tabuľkových počtov policajtov na jednotlivých oddeleniach hraničnej kontroly PZ tak, aby sa priblížili požadovanému štandardu ochrany vonkajšej hranice EÚ tzv. Schengenského typu (2,5-3 policajta na jeden kilometer štátnej hranice).

Od 1.10.2004 bol odbor hraničnej polície Sobrance posilnený o ďalších 27 policajtov. Ďalej bolo zriadené oddelenie výkonu služby, centrálné riadiace pracovisko a mobilná zásahová jednotka.

Konečný stav policajtov na základných útvaroch dislokovaných na štátnej hranici s Ukrajinou k 1.10. 2004 bol 502 policajtov a minimálny tabuľkový stav na každom oddelení hraničnej kontroly Policajného zboru 45 policajtov. Úsek štátnej hranice s Ukrajinou v dĺžke 98,5 km zabezpečuje celkom 539 policajtov (502 na základných útvaroch a 37 policajtov odboru hraničnej polície Sobrance).

Na zabezpečenie úspešnej ochrany štátnej hranice s Ukrajinou je popri kvalitnej technike ďalšou podmienkou aj spoľahlivý ľudský faktor. Práve jeho zlyhania sa doteraz najčastejšie podpisovali pod nedostatočnú ochranu len deväťdesiatkilometrovej hranice s Ukrajinou. Pokiaľ bude kvalitnú techniku obsluhovať nespoľahlivý personál, problém môže

d'alej pretrvávajú a v extrémnom prípade môže niekto úmyselne zničiť veľmi drahé monitorovacie kamery.

Technické zabezpečenie:

V rámci rezortu MV SR je vybudovaná privátna počítačová sieť typu WAN (Wide Area Network). Do uvedenej počítačovej siete sú pripojené všetky lokálne siete jednotlivých útvarov Policajného zboru v rámci celej Slovenskej republiky, vrátane hraničných priechodov. Uvedená sieť umožňuje on-line prístup do centrálnych evidencií a databáz z ktoréhokoľvek jej uzla bez ohľadu na jeho polohu.

Prepojenie hraničných priechodov s centrálnymi databázami je realizované v prevažnej miere na technológii VSAT a na pevných analógových a digitálnych okruhoch. Na prístup do databáz a prenos údajov do centra sa používajú spravidla on-line klient aplikácie špeciálne vytvorené pre tento účel

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru mesačne spracováva a zasiela do CIREFI (Centrum pre informácie, diskusiu a výmenu informácií o prekračovaní hraníc a imigráciu) a do EUROSTAT-u (Štatistický úrad EÚ) požadované údaje o prekračovaní hraníc a nelegálnej migrácii. Ďalej SR participuje v rámci práce v skupine CIREFI v štatistickom systéme EARLY WARNING SYSTEM – Systém rýchleho varovania, ktorého účelom je rýchle poskytovanie informácií ostatným štátom v prípade výnimočných udalostí na zelenej hranici a hraničných priechodoch.

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru ďalej spolupracuje s Kriminalistickým a expertíznym ústavom, ktorý pripravuje modernizáciu existujúceho systému AFIS, ktorý bude postupne doplnený kamerovými systémami na elektronické spracovanie obrazových záznamov o cudzincoch, ktorým boli odňaté odtlačky prstov v rámci systému AFIS<sup>123</sup>.

### ***Najväčší problém pri ochrane hranice – Prevádzačstvo***

Prevádzačstvo je výnosný nezákonný obchod, figuruje na poprednom mieste organizovaného zločinu medzi drogami a pašovaním cigariet, či alkoholu. Prevádzačstvo

---

<sup>123</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Schengenský akčný plán SR*, 2004 (<http://www.minv.sk/umps/urad1.htm>)

predstavuje kriminálnu činnosť, do ktorej je zapojené množstvo ľudí na oboch stranách hranice, vrátane prevádzáčov, ale aj niektorých príslušníkov polície a na prvý pohľad aj serióznych podnikateľov, ktorí túto činnosť zastrešujú a organizujú. Prevádzáčstvo je preto zároveň aj veľkým politickým problémom, na ktorý upozorňuje EÚ pri každej možnej príležitosti. Utečenci, smerujúci do západnej Európy, spôsobujú krajinám EÚ nemalé problémy, preto bol tlak na slovenské orgány, aby zabezpečovali budúce vonkajšie hranice únie už po vstupe do EÚ, bol pochopiteľný. Povest' deravej ukrajinsko-slovenskej hranice samozrejme láka utečencov prechádzať práve cez ňu.

Prevádzáčstvo je v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti, akými sú južné a východné Slovensko, napriek vysokému riziku atraktívnym spôsobom živobytia pre široký okruh ľudí. Podľa neoficiálnych policajných zdrojov dostáva prevádzáč za jednu osobu zvyčajne 50 dolárov. Naraz prevedie asi 15 až 20 utečencov, čo mu stačí absolvovať riskantný prechod hranice raz do mesiaca, aby mohol z jednorazového "honoráru" užiť celú rodinu. V prípade veľmi významných utečencov sa honorár vyšplhá až na desaťnásobok základnej ceny za osobu. Pokiaľ je prevádzáč zadržaný políciou, nastupuje na jeho miesto ďalší z dlhého radu záujemcov o tento druh rizikových, ale výnosných a nezdanených príjmov.

Prevádzáčstvo ako druh organizovanej kriminality v oblastiach s vysokou nezamestnanosťou nesie v sebe ešte jeden rizikový faktor. Pokiaľ bude výrazne eliminované, dá sa predpokladať, že v regiónoch sa objaví iný druh organizovaného zločinu. Vyriešiť tento problém potom nemôžu ani moderné bezpečnostné technické systémy ochrany hraníc, či spoľahlivý pohraničný personál, ale výrazné zníženie nezamestnanosti, ktoré môže priniesť len silný prílev investícií do regiónov. To už je však iná téma a pre iné štátne a verejné orgány, než je ministerstvo vnútra<sup>124</sup>.

### *3.2.12 Vnútorne záležitosti na území SR*

V rámci zosúladovania politík a právnych predpisov EÚ s legislatívou Slovenskej republiky v oblasti vnútorných záležitostí, je potrebné:

---

<sup>124</sup> Rádio slobodná Európa. *Na hranici s Ukrajinou vznikne moderný bezpečnostný monitorovací systém*, 2005 (<http://www.slobodka.org/programs/slovenskoaeu/2002/03/20020320085413.asp>)

- harmonizovať našu vízovú politiku s vízovou politikou EÚ,
- zvýšiť úroveň kontroly žiadateľov o víza Slovenskej republiky prepojením zastupiteľských úradov s ministerstvom zahraničných vecí a následne i ministerstvom vnútra systémom dátového prenosu (on-line),
- zabezpečiť potrebný štandard ochrany osobných údajov v policajných informačných systémoch.

Dňa 6. novembra 2003 bol Národnou radou Slovenskej republiky schválený zákon č. 606/2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Pri vypracovávaní zákona č. 606/2003 boli zohľadnené aj predpisy a ciele EÚ, ktoré sú obsahom článku 2 Zmluvy o Európskej únii: *„zachovávať a rozvíjať úniu ako priestor slobody, bezpečnosti a práva, v ktorom sa zaručuje voľný pohyb v spojení s vhodnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, prisťahovalectvom, právom azylu a predchádzaniu a potláčaním zločinnosti“*. Tento zákon bol pripravený taktiež v súlade s článkom 18 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pojednávajúcom o právach občanov EÚ *„slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok ustanovených v tejto zmluve a v predpisoch prijatých na jej vykonávanie“*. V právnej úprave cudzineckého práva tým dôjde k zásadným zmenám v tom, že rozdelí cudzincov do dvoch základných kategórií, a to na občanov členských štátov Európskej únie alebo iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore (občan Európskeho hospodárskeho priestoru) a na ostatných cudzincov.

Kontrola údajov žiadateľov o víza Slovenskej republiky je postupne skvalitňovaná prepojením všetkých zastupiteľských úradov SR v zahraničí s Ministerstvom zahraničných vecí SR a následne s Ministerstvom vnútra SR prostredníctvom systému dátového prenosu.

V súvislosti s článkom 117 Schengenského informačného systému **ochrana súkromia dotknutých osôb** pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov v členských štátoch je realizovaná v súlade so zásadami Dohovoru Rady Európy o ochrane

jednotlivca pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov č. 108 z 28. januára 1981 a Odporúčaním R (87)15 Výboru ministrov Rady Európy nariaďujúcim používanie osobných údajov v oblasti polície.

Národná rada Slovenskej republiky dňa 17. mája 2002 vyslovila súhlas s ratifikáciou Dodatkového protokolu k Dohovoru č. 108. V druhom prípade ide o zákon č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov, ktorý schválila Národná rada Slovenskej republiky 3. júla 2002 a nadobudol účinnosť dňom 1. septembra 2002. Zákon novo upravuje ochranu osobných údajov fyzických osôb, zásady spracúvania osobných údajov, povinnosti prevádzkovateľov informačných systémov, zriadenie, postavenie a pôsobnosť Úradu na ochranu osobných údajov.

Základným cieľom pri vypracovávaní nového zákona bolo dosiahnuť jeho úplnú kompatibilitu so smernicou Európskeho parlamentu a rady 95/46/EC o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov.

V čl. 2.1 Schengenského dohovoru je zakotvený jeho hlavný princíp, ktorý spočíva v tom, že vnútorné hranice môžu byť prekračované na ktoromkoľvek mieste bez vykonávania kontroly osôb. Aplikácia tohto princípu teda predpokladá odstránenie hraničných kontrol. Vo vnútri Schengenského priestoru sa princíp voľného pohybu osôb uplatňuje vo vzťahu ku každému občanovi, ktorý legálne prekročil Schengenské hranice bez ohľadu na to, z akej krajiny pochádza.

Geografická poloha určuje Slovenskej republike jej strategický význam vo vzťahu k pričleňovaniu sa k priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

### **3.3 Európsky bezpečnostný manažment**

Keď sa bližšie pozrieme na príčiny, vďaka ktorým vznikla Európska únia, zistíme, že to bolo hlavne kvôli ekonomickej integrácii (ESUO a EHS) štátov v Európe. V histórii EÚ nebadáť preto prvky bezpečnosti, ktoré by sa zároveň s ekonomickou integráciou uplatňovali a rozvíjali rovnako rýchlym spôsobom.

EÚ si ale najmä v posledných rokoch, teda 50 rokov po začatí integračného procesu, uvedomuje potrebu ochrany jej vonkajšej hranice. Do slovníka EÚ sa tak môžu zapísať nové pojmy ako bezpečnosť, ochrana hraníc, policajná či obranná spolupráca. Práve na

summite EÚ v Laeken sa pripustilo že „lepšou spoluprácou a manažmentom úniových hraničných kontrol sa zlepší boj proti terorizmu, nelegálnemu prisťahovalectvu a sieti prevádzachov“<sup>125</sup>. Tento samit sa uskutočnil v decembri 2001. Do určitej miery to môže znamenať prelom v histórii EÚ, čo sa týka jej legislatívy uplatňovanej na ochranu vonkajšej hranice.

Rozšírenie EÚ o nových 12 členov zvýšilo počet občanov, ktorí chcú využiť výhody žiť a pohybovať sa v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Prijatie spoločných noriem v oblasti bezpečnosti a spravodlivosti môže iba prispieť k všeobecnému zvýšeniu bezpečnosti na celom území.

Počet obyvateľov sa spomínaným rozšírením skoro zdvojnásobil a dĺžka vonkajšej hranice EÚ sa dramaticky zväčšila. Práve novým členským krajinám pripadne dôležitá úloha ochrany tejto Schengenskej hranice. Do určitej miery to predstavuje problém, pretože s takouto ochranou majú málo skúseností a tiež sú na tom v porovnaní so „starou EÚ15“ horšie aj finančne. Z toho dôvodu Európska rada podporuje spoločný záujem všetkých členských štátov na vytvorení efektívnejšieho manažmentu vonkajších hraníc najmä s ohľadom na posilnenie bezpečnosti občanov.

Na ochranu Schengenskej hranice Komisia x na obdobie rokov 2004 až 2006 vyčlenila 140 mil. EUR. Prioritu mali najpálčivejšie témy tejto oblasti, a to najmä podpora manažmentu vonkajších hraníc, vytvorenie leteckého a dvoch námorných hraničných centier, a realizácia akčného programu na vypracovanie *vízového informačného systému* (VIS). Spomínané centrá sú koordinované *Spoločnou jednotkou odborníkov na vonkajšie hranice* a mali by sa vyznačovať úzkou spoluprácou.<sup>126</sup>

Rozsah problematiky Schengenu opísaný v prvej časti tejto kapitoly jasne naznačuje, že aplikácia všetkých týchto pravidiel v praxi, vzájomná koordinácia členských štátov a manažment ich jednotlivých orgánov príslušných na uplatňovanie Schengenských pravidiel v praxi si vyžaduje dôsledné riadenie, a to jednak na vnútroštátnych hraniciach, ale tiež, a možno ešte viac, na hraniciach vonkajších. Keďže vonkajšie hranice

---

<sup>125</sup> MALCOLM, A. – APAP, J. *Police and justice co-operation and the new European borders*, 2002, s. 16

<sup>126</sup> HOBGING, P.: *Management of external EU borders*, 2003, str.23

Schengenskej zóny s tretími krajinami musia teraz plniť posilnenú funkciu, je zjavné, že problematika ich ochrany sa po odstránení vnútorných hraníc stala stredobodom spolupráce v oblasti Schengenu. V súčasnosti existuje niekoľko implementovaných ako aj zatiaľ len plánovaných metód, ktoré majú umožniť vzájomnú koordináciu jednotlivých orgánov a aktivít zameraných na ochranu a kontrolu vonkajších hraníc s cieľom vybudovania jednotného rámca pre spoločné postupy zo strednodobého ako aj dlhodobého hľadiska, ktoré by umožnili integrovaný manažment vonkajších hraníc.

### *3.3.1 Integrovaný manažment vonkajších hraníc*

Najaktívnejším orgánom EÚ v oblasti kontroly vonkajších hraníc je bezpochyby Európska komisia. Za posledné roky prijala niekoľko opatrení, respektíve, navrhla Rade a Európskemu parlamentu prijať niekoľko opatrení, ktoré by mali zabezpečiť efektívnu ochranu vonkajších hraníc členských štátov kooperujúcich v rámci Schengenu. Jedným z takýchto návrhov bol aj návrh označený ako “Postup k vytvoreniu integrovaného manažmentu vonkajších hraníc členských štátov Európskej únie”<sup>127</sup>. Nie je možné nepodotknúť, že materiál komisie sa sústredil na vonkajšie hranice všetkých členských štátov Európskej únie, nielen tých, ktoré sa podieľajú na práci v rámci Schengenu. Vzájomná spolupráca v rámci Schengenu predstavuje najefektívnejšiu formu posilnenia ochrany spoločných vonkajších hraníc Európskej únie.

Posledný vyššie spomínaný návrh komisie bol založený na diskusii a odhodlaní členských štátov prejavom na zasadnutí Európskej rady v Laeken (2001) zamerať svoju činnosť tak, aby sa zlepšila kontrola vonkajšej hranice EÚ s cieľom účinnejšieho boja proti terorizmu, nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s bielym mäsom. Členské štáty nepochybne dospeli k takémuto rozhodnutiu jednak pod vplyvom vtedy ešte nedávnych udalostí z 11. septembra v USA a jednak pod vplyvom stále sa zhoršujúcej nálady obyvateľov Európy voči nelegálnym prisťahovalcom. Obe tieto zložky predstavujú zásadné ohrozenie vnútornej bezpečnosti a poriadku v členských štátoch a vzhľadom na organizovanosť teroristických skupín a zločineckých skupín vôbec si vyžadujú spoločný integrovaný prístup. A práve takýto spoločný prístup založený na spoločnej politike

---

<sup>127</sup> Council of the EU. *Plan for the management of external borders*, 2002 ([www.ecre.org/eu\\_developments/controls/liaison%20officers.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/controls/liaison%20officers.pdf))

navrhovala Komisia, všetko s cieľom dosiahnuť vnútornú bezpečnosť v spoločnom priestore slobody pohybu. Významom tohto návrhu komisie bolo, že okrem klasického boja proti nelegálnej imigrácii, po prvýkrát navrhla veľmi širokú definíciu slovného spojenia **“bezpečnosť vonkajších hraníc”**, čím stanovila predmet vzájomnej spolupráce. Samozrejme, vzhľadom na nálady medzi členskými štátmi a rozloženie síl a oprávnení komisia nezašla až tak ďaleko, že by do tejto definície poňala aj vojenskú obranu. Právny základ pre konanie členských štátov v tejto oblasti komisia videla v článku 29 Zmluvy o Európskej únii.

Znovu sa poukázalo na fakt, že zabezpečenie vonkajšej hranice je absolútne nevyhnutné, ak sa má dôsledne dodržiavať voľný pohyb osôb v rámci vnútorných hraníc medzi členskými štátmi. Z tohto pohľadu nemožno zabúdať ani na fakt, že pri ochrane vonkajších hraníc sa členské štáty dostávajú do priamej interakcie so svojimi susedmi - tretími štátmi, ktoré nepatria do EÚ a ktorých politická a ekonomická situácia, respektíve politické a ekonomické ciele nemusia byť vždy rovnaké. Zároveň je potrebné v takýchto bilaterálnych vzťahoch byť veľmi opatrný, takže do hry často vstupuje jemná diplomacia. Z pohľadu starších členov EÚ má mimoriadny význam vonkajšia hranica najmä s Ukrajinou a Bieloruskom. V tejto oblasti sa často skloňuje aj meno Slovenskej republiky. Po tzv. oranžovej revolúcii na Ukrajine sa zdá, že z geopolitického hľadiska sa táto pridružuje k európskym štátom založeným na myšlienke demokracie, dodržiavania ľudských práv a vlády práva. Na druhej strane je potrebné dosiahnuť zlepšenie hospodárstva krajiny, najmä aby sa zabránilo nelegálnemu prísťahovalectvu a pašovaniu kontrabandu z okolitých štátov. Zábery Ukrajiny a jej záujem o spoluprácu v rámci EÚ bol aj nedávno (2007) demonštrovaný jej predstaviteľmi, keď oznámili, že na prechodný čas unilaterálne upúšťajú od vízovej povinnosti pre slovenských občanov, ktorým sa tak dáva možnosť bezvízového prístupu na Ukrajinu. Nanešťastie, vzhľadom na záväzky Slovenskej republiky k EÚ sme nemohli odpovedať obdobným gestom. V každom prípade sa však tento ústretový krok Ukrajiny jednoznačne cení a dáva EÚ najavo, že v konečnom dôsledku môžu byť obavy z nedostatočnej ochrany hranice s Ukrajinou neopodstatnené.

Návrh komisie sa zameriava na zedefinovanie potrieb EÚ v otázke ochrany vonkajších hraníc, poukazuje na komunitárne právo v tejto oblasti ako aj na manažérske

praktiky využívané v súčasnosti. Na základe takejto analýzy komisia navrhla niekoľko modelov ďalšej spoločnej spolupráce v kontrolovaní vonkajších hraníc.

### **Analýza *acquis communautaire* z pohľadu prechodu vonkajších hraníc**

Ako už bolo uvedené na vyššie, prechod vonkajších hraníc sa spravuje ustanoveniami Schengenu. Členské štáty si samé určia, ktoré konkrétne orgány sú zodpovedné za ochranu hraníc a ich kontrolu. V niektorých členských štátoch je to jediný orgán, v iných je za stráženie hraníc zodpovedná celá sústava štátnych orgánov v rôznych vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti. Z tohto dôvodu nie je často pri cezhraničnej spolupráci jednoduché nájsť vhodnú protistranu toho- ktorého orgánu v inom členskom štáte, najmä ak sú kompetencie v oblasti ochrany, vyšetrovania a prevencie rozdelené medzi niekoľko štátnych orgánov.

V neposlednom rade sa v dôsledku geografických odlišností ako problematickým javí finančný manažment kontroly vonkajších hraníc, ktorá si vyžaduje obrovské náklady, či už z hľadiska personálnych nárokov alebo tovarového zabezpečenia. V dôsledku týchto nárokov sa stáva ochrana vonkajšej hranice pre niektoré členské štáty neúnosná (tu je potrebné zdôrazniť, že nie všetky členské štáty majú spoločnú hranicu s tretím štátom a preto EÚ pravidelne vyčleňuje vo svojom rozpočte určitú časť spoločných finančných prostriedkov, ktoré sa majú použiť na ochranu vonkajšej hranice).

### **3.3.2 Problémy súvisiace s manažmentom Schengenskej hranice**

Cesta vývoja dnešnej slobodnej a bezbariérovej EÚ nebola jednoduchá. Pred sebou mala veľa ekonomických a politických prekážok, ktorých sa postupne úspešne zbavovala. Prvý významný krok k liberalizácii trhu sa stal v júli 1968, keď sa podarilo zaviesť colnú úniu. Boli odstránené clá na vnútorných hraniciach šiestich štátov ES a súčasne bol voči nečlenským krajinám zavedený spoločný colný sadzobník. Potom 26. apríla 1995 sa zrušila pasová kontrola medzi signatármi Schengenskej dohody. Do konca roku 2003 sa zrušilo overovanie totožnosti<sup>128</sup> medzi členmi únie. Vnútorné hranice štátov sa zrušili, no bezpečnosť vonkajšej hranice sa o to viac vystupňovala. Vonkajšia hranica Európskej únie,

---

<sup>128</sup> z angl. *identity checks*

tzv. Schengenská hranica, zároveň slúži aj ako „bariéra“ medzi členmi EÚ a tretími krajinami a chráni „verejný poriadok, národnú bezpečnosť alebo medzinárodné vzťahy jednej zo zmluvných strán“<sup>129</sup>. V nasledujúcej časti sa pokúsime rozobrať problémy, ktoré súvisia s manažmentom vonkajšej hranice EÚ, tzv. Schengenskej hranice.

### **Princíp „uprednostňovania ekonomických záujmov“**

Zdá sa, že v EÚ riešenie ekonomických záujmov bolo vždy uprednostňované. Existujú však na to dobré dôvody, a to predovšetkým ponaučenie sa z dvoch svetových vojen a následný vznik Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. O tomto spoločenstve sa Robert Schuman vyjadril vo svojom prejave 9. mája 1950, že je to najlepšia ochrana proti vzniku ďalšej vojny v Európe<sup>130</sup>, keďže spoluzakladateľmi boli tiež Nemecko a Francúzsko. Po druhé, ekonómovia v Európe boli viac naklonení myšlienke rušenia vnútorných hraníc, ako ich policajní a iní kolegovia zodpovední za vnútornú bezpečnosť spoločenstva. Zatiaľ čo *obchod* vidí v rozrastajúcom sa trhu hlavne nové príležitosti, *spravodlivosť* a *vnútorné záležitosti* stoja tvárou v tvár strachu z prenikania zločinu a nelegálnej imigrácii.

Z týchto dôvodov sa EÚ vybudovala hlavne na základe ekonomických konceptov. O záležitostiach vnútornej bezpečnosti bolo uvažované až na druhom mieste, pod hlavičkou tzv. „kompenzačných opatrení“.

### **Rôznorodosť právneho systému, organizačných štruktúr a jazykov**

Ako už bolo spomínané, s dlhoročným vývojom európskej ekonomickej integrácie sa skoro vôbec neharmonizovala politika *spravodlivosti a vnútorných vecí*.<sup>131</sup> Z toho dôvodu musí personál vykonávajúci kontrolu na Schengenskej hranici poznať 27 rôznych právnych poriadkov, aby mohol určiť, či daný cudzí štátny príslušník sa má pokladať za hrozbu „verejnému poriadku, národnej bezpečnosti alebo medzinárodným vzťahom jednej zo zmluvných strán“<sup>132</sup>. O takejto možnosti sa dá pravdaže uvažovať iba v teoretickej

---

<sup>129</sup> čl. 5 Schengenského dohovoru

<sup>130</sup> Národná rada SR. *Základy a vývoj EÚ*, 2005 (<http://www.nrsr.sk/sub/sk/eu/info/zaklady.html?searchString>)

<sup>131</sup> z angl. Justice and Home affaires

<sup>132</sup> čl. 5 Schengenský dohovor, 1990

rovine, pretože nikto nemôže mať takéto ďalekosiahle vedomosti. Navyše *vyhodnocovanie hrozieb*<sup>133</sup> sa vykonáva na základe národných kritérií, ktoré nie sú navzájom zhodné medzi členskými krajinami.

Štruktúra administratívy jedného členského štátu sa podstatne odlišuje od štruktúry druhého, najmä rôznou organizáciou polície a colnej správy. V niektorých štátoch sa táto štruktúra člení ešte na menšie a zložitejšie štruktúry, napr. colná správa a Guardia di Finanza v Taliansku, Bundesgrenzschutz a Štátna hraničná polícia v Nemecku, gendarmerie vo Francúzsku. Komunikácia je o to problematickejšia, že každý členský štát používa na komunikáciu svoj vlastný národný jazyk.

### **Rôznorodosť hraničnej záťaže**

Na začiatku celého vývoja EÚ bolo zabezpečenie ochrany hraníc jednoduchšie. Každý členský štát si dával pozor práve na tú svoju hranicu. Mal na to vycvičených svojich vlastných policajtov, či vojakov a v rozhodovacom procese používal svoju organizačnú štruktúru. Avšak dnes je tomu už inak. Vnútorne hranice nahradila spoločná Schengenská hranica.

Do ochrany Schengenskej hranice sú zapojené aj nové členské štáty. Niektorým krajinám z bývalej EÚ15 táto povinnosť odpadne, keďže sa stanú vnútornými štátmi, bez priameho kontaktu s externou hranicou. Ťarcha ochrany Schengenskej hranice pripadne na pleciah novým členom, so slabšou výkonnou ekonomikou a menšími skúsenosťami v *hraničnom manažmente*<sup>134</sup>. Ochrana vonkajších hraníc tak bude v rukách iba 15 z 27 členských štátov EÚ (7 z toho nových členov), čím najväčšia záťaž (ochrana hraníc so štátmi bývalého Sovietskeho zväzu a bývalej Juhoslávie) bude kladená na tie najchudobnejšie z nich. HDP na obyvateľa v týchto štátoch (Pobaltské štáty, Poľsko, Slovensko, Maďarsko a Slovinsko) dosahuje približne len 45% priemeru bývalej EÚ15. (viď príloha č. 7)

Ďalší problém pri ochrane Schengenského priestoru spočíva v tom, že noví členovia a ani EÚ nechcú prerušiť väzby, ktoré existujú medzi nimi a ich východnými susedmi, ako

---

<sup>133</sup> z angl. Threat Assessments

<sup>134</sup> z anglického Border Management

je Ukrajina a Bielorusko<sup>135</sup>. Odpoveďou na to sa môže stať flexibilný systém riadenia týchto hraníc, no to si vyžaduje špecifické manažérske zručnosti a zdroje.

Nie je preto prekvapením, že koncept „*zdieľania záťaže*“<sup>136</sup> v posledných rokoch naberá na dôležitosti. Už na summite EÚ v Leaken, v decembri 2001, prezentovala Komisia a Rada plán na jeho vyhotovenie. Podstata tohto plánu spočíva v prerozdeľovaní zdrojov medzi členskými štátmi, financovanie spoločného vybavenia z rozpočtu EÚ a vytvorenie Európskeho zboru pohraničnej stráže. Nosný argument spomínaného plánu sa týkal hlavne „neoceniteľnej odbornosti“ hraničného personálu zo starej EÚ15, ktorý by hlavne novým členským štátom pomohol preniknúť do danej problematiky.

### 3.3.3 Analýza SWOT hraničného manažmentu

Analýza SWOT je relatívne jednoduchý postup na spracovanie prehľadu o strategickej situácii podniku, ktorý kompletizuje vnútorné silné a slabé stránky podniku a príležitosti a riziká vonkajšieho prostredia a zoraďuje ich podľa dôležitosti, zostavuje sa vždy pre jedno odvetvie a ak je podnik diverzifikovaný, tak sa musí analýza SWOT zostaviť osobitne za každé odvetvie.<sup>137</sup> Pri určitom nadhľade tak možno využiť pri hodnotení situácie v oblasti bezpečnosti a obrany Schengenskej hranice paralelu s podnikovým modelom. Pri chápaní EÚ ako celku- subjektu (podniku), ktorý môžeme navyše považovať za diverzifikovaný (rôzne druhy politiky, agendy), bude jej odvetvím budovanie a posilňovanie bezpečnosti a obrany externej hranice – hraničného manažmentu. Prostredie, v ktorom sa táto snaha realizuje je, tak ako v definícii, interné a externé. V internom prostredí sa prejavujú silné i slabé stránky, v externom zas popri príležitostiach existujú reálne i potenciálne hrozby.

Pri skúmaní interného prostredia EÚ je pozornosť zameraná len na silné a slabé stránky, ktoré majú súvislosť s hraničným manažmentom. Za silnú stránku môžeme považovať ekonomický potenciál, ktorý predstavujú členské štáty EÚ. Práve stabilná a prosperujúca ekonomika je primárnym predpokladom rozvoja spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany, ktorá je náročná na financovanie. Silnou stránkou je i umožnený

---

<sup>135</sup> podľa Prodiho, „už nebude žiadna nová Železná opona“ (Reuters 9. marec 2002)

<sup>136</sup> z anglického Burden-Sharing

<sup>137</sup> HANULÁKOVÁ, E.: *Marketingový audit a SWOT analýza*, 2001. s. 45

voľný pohyb tovarov a služieb v rámci Schengenského priestoru. Zo spomínanej slobody nám vyplýva ďalšia silná stránka, ktorou je využívanie potenciálu regionálneho turizmu – turizmu bez hraníc. Stačí kúpiť si lístok na vlak a bez akýchkoľvek kontrol sa dostaneme napríklad do Paríža. Alebo si môžeme spraviť výlet z Bratislavy do susedného Rakúska, bez kontroly na štátnej hranici. Z pohľadu na silné stránky je dôležité taktiež spomenúť, že ochranou Schengenskej hranice je zaručená bezpečnosť v tomto priestore a z časti aj v EÚ. Bezpečnosť a samotné stráženie vonkajšej hranice EÚ má okrem personálu na starosti aj Schengenský informačný systém, ktorý hlavne zjednodušil a zefektívnil komunikáciu a koordináciu špecializovaných policajných zložiek. SIS s jeho technologickými vymoženosťami taktiež patrí medzi silné stránky manažmentu hraníc.

Pri pohľade na slabé stránky je dominantný problém rôznorodosti národných právnych systémov, organizačných štruktúr a jazykov. Táto rôznorodosť vytvára určité bariéry v komunikácii a postupe medzirezortných skupín členských štátov spolupracujúcich na ochrane Schengenskej hranice. Medzi slabé stránky sa dá zaradiť aj oslabenie ekonomických a politických vzťahov nových členov EÚ s ich „bývalými“ susediacimi štátmi, ktorí v súčasnosti potrebujú platné víza pri vstupe do EÚ. Z tohto dôvodu je tu možná obava zo vzniku *imaginárnej železnej opony*, ktorú pocítia najmä obyvatelia štátov susediacich s EÚ.

V externom prostredí je ako príležitosť chápaná úloha Únie v podobe garanta bezpečnosti a slobody v Európe, ale aj vo svete. S rozšírením o dvanásť nových členov, Únia neodmysliteľne predstavuje jeden veľký priestor, ktorý ponúka vytvorenie nových trhových ciest, turistických destinácií ako vo vnútri samotnej EÚ tak i za jej hranicami. Využívať sa môžu najmä obchodné kontakty prišlých členov. Voľný pohyb osôb, ako jedna zo základných slobôd EÚ, tiež ponúka nové možnosti cestovania pre občanov hľadajúcich nové pracovné príležitosti. Príležitosťou pre malé a stredné podnikanie v blízkosti Schengenskej hranice môžu byť aj agentúry zriadené na podporu malého a stredného podnikania, rozvíjajúce cezhraničnú spoluprácu.

Najväčšou hrozbou dnešných čias pre všetky krajiny, zvlášť demokratické, je hrozba terorizmu. Pre pocit bezpečia a slobody občanov Európskej únie, je preto dôležité chrániť tento priestor všetkými možnými prostriedkami. Hrozbu pre bezbariérovú úniu

predstavuje aj nelegálna imigrácia a prevádzachstvo práve cez tzv. zelenú hranicu Schengenu. Ako hrozbu možno považovať aj pašovanie tovaru cez hranice a organizovaný zločin. Je preto potrebná dobrá organizácia a riadenie policajných zložiek, ako aj skúmanie, sledovanie a vyhodnocovanie zločineckých skupín.

Predkladanú analýzu SWOT týkajúcu sa procesu budovania a zlepšovania hraničného manažmentu, ktorá prehľadne zahrňuje silné a slabé stránky na jednej strane, a príležitosti a hrozby na strane druhej, možno chápať ako jednoduchú pomôcku. Pomocou nej sa dá rýchlo zorientovať v danej problematike. Na ďalšej strane nasleduje zhrnutie analýzy SWOT do prehľadnej tabuľky.

Tabuľka č. 4:

## Analýza SWOT Hraničného manažmentu

| Silné stránky:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Slabé stránky:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- vysoký ekonomický potenciál členských štátov EÚ,</li> <li>- voľný pohyb osôb v rámci Schengenu,</li> <li>- využívanie potenciálu regionálneho turizmu – turizmu bez hraníc,</li> <li>- zaručená bezpečnosť a stabilita Európskej únie,</li> <li>- SIS, zlepšená komunikácia špecializovaných skupín na ochranu externých hraníc,</li> <li>- koordinovaný postup pri ochrane hraníc.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- nárast nezamestnanosti v pohraničných oblastiach,</li> <li>- oslabenie ekonomických a politických vzťahov so „susediacimi“ štátmi,</li> <li>- zmena vízovej politiky (noví členovia EÚ voči susediacim štátom),</li> <li>- nová „imaginárna“ železná opona,</li> <li>- právna, organizačná a jazyková bariéra v rámci EÚ,</li> <li>- zdvojnásobenie dĺžky Schengenskej hranice.</li> </ul> |
| Príležitosti:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Hrozby:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- úloha EÚ ako garanta slobody a bezpečnosti v Európe,</li> <li>- nové turistické destinácie a produkty,</li> <li>- nové možnosti a destinácie pre trh,</li> <li>- pracovné príležitosti,</li> <li>- cezhraničná spolupráca (agentúry na podporu malého a stredného podnikania).</li> </ul>                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- hrozba terorizmu,</li> <li>- nelegálna imigrácia a prevádzachstvo,</li> <li>- organizovaný zločin,</li> <li>- pašovanie tovaru,</li> <li>- zneužitie databázy informačných systémov (SIS, VIS)<sup>138</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                   |

<sup>138</sup> SIS, skratka pre Schengenský informačný systém; VIS je skratka pre Vízový informačný systém.

### 3.3.4 Plán na zlepšenie hraničného manažmentu

Rozšírenie EÚ o nových dvanásť členov v roku 2004 a 2007 zvýšilo počet občanov, ktorí chcú žiť a pohybovať sa v slobodnom, bezpečnom priestore. Prijatie spoločných noriem v oblasti bezpečnosti a spravodlivosti môže iba prispieť k všeobecnému zvýšeniu bezpečnosti na celom území.

Keďže množstvo pravidiel upravujúcich kontrolu a zabezpečenie vonkajších hraníc je viac než dostatočné, oveľa väčšou výzvou začína byť ich aplikácia v praxi, konkrétne koordinácia jednotlivých štátnych orgánov členských štátov zodpovedných za ich aplikáciu. Keďže návrh Komisie bol prednesený v čase pred rozšírením, Komisia navrhovala rozličný postup v krátkodobom a strednodobom horizonte. Do pozornosti sa tak stanovili možné opatrenia súvisiace s nasledovnými oblasťami:<sup>139</sup>

- spoločné legislatívne úpravy,
- spoločný mechanizmus koordinácie a operačnej spolupráce,
- spoločný integrovaný spôsob hodnotenia rizika,
- personálne a technické vybavenie,
- vzájomná pomoc pri znášaní nákladov medzi jednotlivými členskými štátmi.
- Agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na Schengenskej hranici

V každej z týchto oblastí by sa mali uplatniť rôzne prostriedky, pomocou ktorých sa podarí zmanažovať ambiciózne Schengenský plán.

#### **Legislatíva**

V prvom rade je potrebné posilniť skutočnú “inšpekčnú aktivitu” na vonkajších hraniciach, ktorá si bude vyžadovať doplnenie legislatívneho rámca ako aj finančných dohovorov.

Medzi navrhované legislatívne opatrenia patrí:<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> HOBGING, P.: *Management of external EU borders*, 2003 s. 16

<sup>140</sup> Council of the EU. *Plan for the management of external borders*, 2002 ([www.ecre.org/eu\\_developments/controls/liaison%20officers.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/controls/liaison%20officers.pdf))

- revízia Spoločného manuálu kontrol na vonkajších hraniciach. Pri tejto revízii by sa mali do neho inkorporovať tzv. „najlepšie praktiky“ pri ochrane vonkajších hraníc, t.j. aktivity, ktoré sa na základe niekoľkoročnej skúsenosti osvedčili ako najoptimálnejšie v záujme dosiahnutie dôsledného zabezpečenia spoločných hraníc. Najlepšie praktiky sa týkajú jednak samotnej ochrany a kontroly vonkajšej hranice ako aj vyhost'ovania občanov tretích štátov a readmisie;
- vytvorenie praktickej príručky, ktorá by bola široko dostupná pohraničným pracovníkom vo všetkých členských štátoch a ktorá by sa v pravidelných intervaloch jednoduchým spôsobom revidovala tak, aby v každom momente reflektovala najnovší vývoj v pohraničných oblastiach a tak reagovala na potrebné zmeny v ich strážení;
- právna úprava Európskeho zboru pohraničnej stráže (v prípade, že sa členské štáty uzhodnú na tom, že by sa takýto zbor mal utvoriť).

### **Koordinácia a spolupráca**

Komisia navrhuje posilnenie samostatnej akčnej jednotky zloženej z profesionálov zaoberajúcich sa problematikou ochrany vonkajších hraníc.<sup>141</sup> Takáto jednotka by bola zodpovedná za vypracovanie rizikových analýz, koordináciu operačných projektov priamo v teréne a vypracovanie spoločnej stratégie pre koordinovanie národných policajných zložiek. Eventuálne by bolo možné na takúto jednotku presunúť aj dodatočné kompetencie v prípade krízových situácií. Komisia zároveň dodala, že takéto posilnenie akčnej jednotky a zlepšenie jej činnosti by sa malo uskutočniť bez potreby prijímania dodatočných právnych predpisov. V roku 2003 Rada rozhodla o nahradení tejto jednotky do konca roku 2004 Európskou agentúrou pre riadenie spolupráce na Schengenskej hranici<sup>142</sup>.

Okrem uvedenej akčnej jednotky Komisia navrhuje aj etablovanie “bezpečnostného postupu” alias “PROSECUR”, ktorého hlavnou úlohou by bolo sústavné spracovávanie údajov vymieňaných medzi jednotlivými štátnymi orgánmi zodpovednými za kontrolu

<sup>141</sup> z angl. External borders practitioners common unit

<sup>142</sup> NUGENT, N.: *European union enlargement*, 2004, s. 209

vonkajších hraníc. PROSECUR by pri svojej činnosti mohol využívať existujúce materiálno-technické zabezpečenie, napr. SIS.<sup>143</sup>

### **Spoločné integrované hodnotenie rizika**

Ak chcú členské štáty efektívne ohodnocovať veľkosť hroziaceho rizika, je nevyhnutné, aby si stanovili spoločné kritériá, na základe ktorých bude možné v rovnakých situáciách v rôznych členských štátoch dospieť k rovnakému záveru o hroziacom riziku. Sústavné sledovanie týchto kritérií umožní ich správne uplatňovanie v praxi. Analýza rizika musí brať do úvahy nielen riziko, ktoré sa objaví priamo v členských štátoch, ale aj, a možno ešte výraznejšie, rizikové faktory, ktoré sa objavujú v tretích štátoch (napríklad nestabilná politická situácia, ktorá by mohla znamenať zvýšený nápor migrantov na vonkajších hraniciach).

### **Personálne a materiálno technické zabezpečenie**

V budúcnosti sa počíta, aj keď to zatiaľ nie je isté, so založením osobitnej školy na vzdelávanie pohraničníkov spoločne v členských štátoch. Už aj v súčasnosti je však možné sa zamerať na postupné vzdelávanie pohraničných strážcov, ktorí majú za úlohu ochranu vonkajších hraníc. Okrem klasického pohraničného vzdelávania je absolútne nevyhnutné zlepšiť jazykové znalosti týchto osôb, keďže sa predpokladá zvýšená komunikácia medzi jednotlivými členskými štátmi, a to aj v dôsledku zlepšenia telekomunikačných zariadení.

Z materiálno-technického zabezpečenia do popredia vystupuje najmä zlepšovanie infraštruktúry, jednak komunikačnej ako aj mobilnej (napríklad využitie systému Galileo<sup>144</sup>). V tejto oblasti bude prvoradou pomoc tým štátom, na ktoré sa v dôsledku ich geografie (napríklad dlhé pobrežie) kladú zvýšené materiálno-technické požiadavky na ochranu takejto hranice.

### **Vzájomná pomoc pri znášaní nákladov medzi jednotlivými členskými štátmi**

Ako už bolo uvedené vyššie, geografické rozdielnosti medzi jednotlivými členskými štátmi v značnej miere odôvodňujú rozsiahlu potrebu vzájomného podieľania sa na finančných nákladoch spojených s ochranou vonkajšej Schengenskej hranice tak, aby

<sup>143</sup> Sevilla plán 2002, strany 44 - 50

<sup>144</sup> európsky satelitný navigačný systém

žiadny členský štát nemal pocit, že len v dôsledku svojej geografickej polohy dopláca na ostatné. Zároveň však Komisia upozorňuje, že komunitárny rozpočet sa v žiadnom prípade nestane hlavným a jediným zdrojom financovania ochrany vonkajšej hranice a že toto naďalej zostáva primárne v kompetencii jednotlivých členských štátov. Zvýšené spolufinancovanie sa však predpokladá v prípade nových členských štátov, ktoré si ešte len budú musieť vybudovať potrebnú infraštruktúru zodpovedajúcu európskym normám, a teda ich počiatočné náklady budú veľmi vysoké. Ďalšia časť komunitárnych finančných príspevkov by sa mohla použiť na školenie pohraničnej stráže.

Komisia tiež opätovne zopakovala svoju myšlienku ustanovenia Európskeho zboru pohraničnej stráže, ktorá by mohla dopĺňať národné pohraničné oddiely. Medzi jej primárne úlohy by patrilo:

- stráženie pozdĺž vonkajších hraníc,
- výkon právomocí verejného orgánu pri zabezpečovaní kontroly vonkajších hraníc, a to aj v členskom štáte, ktorého nie sú občanmi,
- a zároveň rešpektovanie výkonu výsostných práv členských štátov v oblastiach, ktoré nepodliehajú komunitárnemu pilieru spoločnej politiky v oblasti víz, azylu a imigrácie.

Samozrejme, že by sa zároveň musel vhodným spôsobom vyriešiť potenciálny kompetenčný konflikt medzi takýmto paneurópskym zborom a jednotlivými národnými pohraničnými zbormi. Začatie uplatňovanie Schengenských pravidiel aj v nových členských štátoch rozhodne ukáže, ktoré z navrhovaných opatrení bude najefektívnejšie a najúčinnnejšie v krátkodobom, strednodobom ako aj dlhodobom hľadisku.

### **Agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na Schengenskej hranici**

Agentúra pre riadenie vonkajších hraníc je zriadená za účelom posilnenia operatívnej spolupráce pre manažment na vonkajších hraniciach Únie.

Politika spoločenstva v oblasti vonkajších hraníc EÚ sa zameriava na integrované riadenie zabezpečujúce jednotnú úroveň kontroly a dozoru. Na tento účel sa predpokladá

stanovenie spoločných noriem a pravidiel pre kontrolu vonkajších hraníc, čo si vyžaduje zvýšenú koordináciu operačnej spolupráce členských štátov.

Zodpovednosť za kontrolu a sledovanie vonkajších hraníc prináleží členským štátom. Agentúra by mala uľahčovať uplatňovanie existujúcich a budúcich opatrení Spoločenstva, ktoré sa týkajú riadenia vonkajších hraníc prostredníctvom zabezpečovania koordinácie činnosti členských štátov pri vykonávaní týchto opatrení.

Agentúra vykonáva analýzu rizika, aby Spoločenstvu a členským štátom poskytla dostatočné informácie, ktoré umožnia prijatie vhodných opatrení alebo riešenie hrozieb a rizík s ohľadom na zlepšenie integrovaného riadenia vonkajších hraníc. Ďalej na európskej úrovni zabezpečuje vzdelávanie a odbornú prípravu národných inštruktorov pohraničnej stráže a dodatočné vzdelávanie a odbornú prípravu a semináre pre úradníkov príslušných národných služieb týkajúce sa kontroly a dozoru nad vonkajšími hranicami a vyhostenie štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sa bez oprávnenia zdržiavajú v členských štátoch.

Agentúra má za cieľ plniť tieto úlohy:

- a) koordinovať operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi v oblasti riadenia vonkajších hraníc;
- b) pomáhať členským štátom pri vzdelávaní a odbornej príprave vnútroštátnej pohraničnej stráže vrátane zriaďovania spoločných vzdelávacích noriem;
- c) vykonávať analýzy rizika;
- d) sledovať vývoj výskumu, ktorý sa týka kontroly a dozoru nad vonkajšími hranicami;
- e) pomáhať členským štátom v situáciách, ktoré si vyžadujú zvýšenú technickú a operačnú pomoc na vonkajších hraniciach;
- f) poskytovať členským štátom potrebnú pomoc pri organizovaní spoločných operácií v prípadoch navracania.

Agentúra je nezávislá vo vzťahu k technickým záležitostiam a má právnu, správnu a finančnú samostatnosť. Na tento účel je potrebné a vhodné, aby bola orgánom Spoločenstva

s právnou subjektivitou a s vykonávacími právomocami, ktoré sa jej zverujú týmto nariadením. Vo Výkonnej rade by mala byť zastúpená Komisia a členské štáty, aby mohli účinne kontrolovať fungovanie agentúry. Rada by mala, ak je to možné, pozostávať z operačných vedúcich vnútroštátnych útvarov zodpovedných za riadenie hraničnej stráže alebo z ich zástupcov. Tejto rade by mali byť zverené právomoci potrebné na zostavenie rozpočtu, overenie jeho vykonávania, prijímanie príslušných finančných predpisov, zakladanie transparentných pracovných postupov rozhodovania agentúry a vymenovanie výkonného riaditeľa a jeho zástupcu.

### *3.3.5 Participácia SR na medzinárodných bezpečnostných programoch a projektoch*

Jednou z najdynamickejšie sa vyvíjajúcou oblasťou Policajného zboru SR (PZ SR) bola oblasť zahraničných stykov. Prehĺbila sa medzinárodná spolupráca na všetkých úrovniach riadenia a oblastiach činnosti. Policajný zbor sa aktívne zapája do práce pracovných skupín medzinárodných programov a projektov pôsobiacich v boji s organizovaným zločinom. Zúčastňuje sa práce v medzinárodných skupinách COTER, PAPEG, OECD a OCTOPUS II, UNDCP, v medzinárodnej organizácii EGMONT GROUP. Taktiež sa zúčastňuje na medzinárodnom programe na ochranu svedka (PHALCONE) a na úseku boja proti drogám v rámci programu PHARE – pracovná skupina Juhovýchod, STAR a EAN145.

Slovenskú republiku v rámci medzinárodnej spolupráce v oblasti boja so zločinnosťou zaväzuje *Predvstupový pakt o organizovanom zločine*. Najmä 3. a 4. princíp predpokladá spoluprácu ústredných orgánov zodpovedných za boj s organizovaným zločinom na národnej úrovni, budovanie centrálného národného kontaktného pracoviska a vytváranie národných skupín odborníkov.

Rozhodujúcou oblasťou pri realizácii úloh Komplexného programu boja so zločinnosťou je oblasť materiálno-technického zabezpečenia. Ciele v tejto oblasti boli naplnené nedostatočne. Z hľadiska inštitucionálneho sa podarilo splniť väčšiu časť úloh.

---

<sup>145</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Správa o bezpečnostnej situácii v SR*, 2004(<http://www.minv.sk/dokum/bezpsit2004.htm>)

Tieto boli orientované na vybudovanie špecializovaných pracovísk na boj s jednotlivými druhmi trestnej činnosti. Negatívne ovplyvnenie plnenia týchto úloh je zapríčinené aj dynamickým vývojom metód, prostriedkov a foriem činnosti organizovaného zločinu, kedy často po zavedení nových prostriedkov zo strany subjektov bojujúcich proti zločinu sú tieto vzápätí prekonané modernejšími a kvalitnejšími nástrojmi zo strany organizovaného zločinu<sup>146</sup>.

Po vstupe do EÚ a po vstupe do Schengenského priestoru je pre Slovenskú republiku v boji proti organizovanému zločinu nevyhnutná spolupráca s európskymi štruktúrami. Už v roku 1999 boli so zástupcami Europolu vytvorené zmluvné predpoklady pre vzájomnú spoluprácu. Na tieto nadviazali inštitucionálne predpoklady zriadením Úradu pre medzinárodnú policajnú spoluprácu Prezídia Policajného zboru SR. Aj takýmito aktivitami prispieva Policajný zbor k integračnému úsiliu Slovenskej republiky do štruktúr EÚ.

---

<sup>146</sup> Ministerstvo vnútra SR. *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Komplexného programu boja so zločinnosťou*, 2006 (<http://www.minv.sk/pk/2006/ARCHIV/KM-32/vlastnymat.rtf>)

### **3.4 Zahraničná migrácia ako integrálna súčasť voľného pohybu osôb**

Integrálnou súčasťou voľného pohybu osôb je zahraničná migrácia. Medzinárodná migrácia je v dnešnej dobe určujúcim prejavom globalizačných procesov a významným atribútom globálnych zmien v čoraz väčšom počte krajín. Považuje sa za jednu z fundamentálnych civilizačných výziev 21. storočia vďaka svojim ekonomickým, sociálnym, populačným, kultúrnym, politickým, bezpečnostným, environmentálnym dopadom, hoci je vo všeobecnosti chápaná ako prirodzený, zväčša pozitívny a z mnohých hľadísk užitočný fenomén. K rozvoju zahraničnej migrácie synergicky prispieva zvyšujúca sa ekonomická integrácia, expanzia informačných technológií, rozmach dopravnej infraštruktúry, postupné odbúravanie politickoadministratívnych bariér, formulácia nových geopolitických záujmov, rastúci transnacionalizmus, zmeny v demografických trendoch a postavení pohlaví v spoločnosti, väčšia aktivizácia pašerákov s ľuďmi a pod.

Pokiaľ ide o vývoj v zahraničnej migrácii, Slovensko nie je výnimkou, ale integrálnou súčasťou regionálnych a celosvetových geopolitických štruktúr. Počas posledných 10-15 rokov prešlo v tejto oblasti fázou turbulentných premien. Z krajiny so zanedbateľným objemom migrácie ešte v polovici 90-tych rokov, kde zahraničné sťahovanie bolo veľmi mierne, počet cudzincov s povolením na pobyt minimálny, počty nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl či pracovných migrantov zanedbateľné, obchodovanie s ľuďmi či repatriácia imigrantov v podstate neznáma, potreba integrácie cudzincov neartikulovaná, migračná politika len symbolická, sa stal štát, v ktorom sa viaceré migračné súčasti pomerne rapídne dynamizovali.<sup>147</sup>

Akcelerácia problémov na tomto poli po roku 2000 zastihla principiálnych migračných aktérov v SR - štátne inštitúcie aj iné zainteresované subjekty – nie celkom pripravených, takže nereagovali promptne, efektívne, adekvátne a cielene. Krajina očividne vo sfére zahraničnej migrácie stagnovala i v porovnaní so svojimi susedmi. Situácia sa síce v posledných rokoch pozvoľna čiastočne zlepšuje, avšak naďalej zaostáva za očakávaniami a najmä za reálnymi potrebami. Zdá sa, že vývoj na úseku prijímania a implementácie zákonov, v inštitucionálnej rovine alebo praxi bol dosiaľ stimulovaný hlavne prístupovým procesom SR do EÚ a následnou hlbšou inkorporáciou krajiny do európskych zoskupení.

---

<sup>147</sup> Divinský B.: Zahraničná migrácia. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava. Inštitút pre verejné otázky, s.873-894

Oblasť medzinárodnej migrácie je jednou z tých, kde vstup SR do EÚ priniesol nesporný rozvojový impulz a kde možno predpokladať intenzívny vývoj.<sup>148</sup> Z tohto dôvodu je nutné skúmať fenomén zahraničnej migrácie v krajine, analyzovať jeho spoločenské súvislosti, identifikovať problémové miesta, definovať nové prístupy a politiky k migrácii, kontinuálne zdokonaľovať právne normy, posilňovať kompetentné inštitúcie, pozitívne ovplyvňovať verejnú mienku, tzn. venovať otázkam zahraničnej migrácie v SR oveľa väčšiu pozornosť než dosiaľ.

### 3.4.1 Imigrácia a emigrácia za prácou

Z legálnej migrácie na tomto mieste vyčleňujeme separátne problematiku pracovnej migrácie – a to do aj zo Slovenskej republiky – pretože jednak je v rámci medzinárodnej migrácie považovaná za jej prakticky najdôležitejší článok, ale hlavne sa čoraz viac zvyšuje jej význam pre Slovensko. Metodologicky možno vychádzať z univerzálnej definície migranta za prácou (pracovného migranta, ekonomického migranta) ako „osoby, ktorá sa zaoberá platenou aktivitou v štáte, ktorého nie je občanom“<sup>149</sup>

V mnohých zahraničných krajinách konštituuje migrácia za prácou často kľúčový komponent medzinárodnej migrácie a mobilita pracovnej sily je vnímaná ako vysoko pozitívny prvok na trhu práce. Na Slovensku to tak stále nie je – migrácia z pracovných dôvodov do a z krajiny je len minimálne skúmaná, diskutovaná a riešená na expertnej úrovni. Týmto sa SR podstatne odlišuje od väčšiny ostatných členských krajín Európskej únie s dlhšími migračnými tradíciami a/alebo lepším chápaním závažnosti fenoménu pracovnej migrácie.

Zainteresované inštitúcie Slovenskej republiky nemajú k dispozícii nijaké komplexnejšie analýzy týkajúce sa presného rozsahu, štruktúr a atribútov migračných tokov, či posúdenia ich dopadov na pracovnú silu krajiny, jej ekonomiku, sociálnu sféru a

---

<sup>148</sup> K tomuto konštatovaniu prispievajú nielen črty doterajšieho priebehu zahraničnej migrácie v SR, ale predovšetkým historické paralely po predchádzajúcich vstupoch iných krajín do EÚ, ako aj anticipované trendy vo svete i na kontinente

<sup>149</sup> IOM (2004): *Glossary on migration*. Geneva: International Organization for Migration, str.132

pod. Je to spôsobené jednak doterajším marginálnym záujmom o súbor otázok spojených s pracovnou migráciou v SR, ale tiež objektívnymi faktormi: heterogenitou existujúcich migračných kanálov, nedostatkom spoľahlivých dát, inkompatibilnými metodológiami evidencie pracovných migrantov v jednotlivých krajinách, komplikovaným odhadovaním objemu nelegálnej migrácie a i. V každom prípade je najvyšší čas začať sa v krajine pracovnej migrácii – jej príčinám, dôsledkom, prejavom, trendom, prognózam a politikám – seriózne venovať na všetkých úrovniach.

Pokiaľ ide o **imigrantov za prácou a ich zamestnávanie**, Slovenská republika po vstupe do EÚ akceptuje na svojom teritóriu pre občanov všetkých členských štátov Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) princíp voľného pohybu za prácou. Slovensko nezaviedlo recipročne nijaké reštrikcie v prístupe na svoj trh práce ani pre štátnych príslušníkov tých krajín, ktoré voči nemu zaviedli prechodné obdobia viac či menej limitujúce pohyb pracovných síl zo SR. Od 1. mája 2005 sa slobodný pohyb za prácou v Slovenskej republike rozšíril tiež na občanov Švajčiarska. Podľa zákona majú občania členského štátu EÚ/EHP/Švajčiarska, ako aj ich rodinní príslušníci v zamestnaneckoprávných vzťahoch identickú pozíciu ako občania SR, teda *nepotrebujú pracovné povolenie*.

Kompetentné orgány v krajine však majú povinnosť zaznamenávať mobilitu tejto skupiny prisťahovalcov (resp. iných cudzincov, u ktorých sa povolenie na zamestnanie nevyžaduje) za prácou v SR. Zamestnávateľ so sídlom v Slovenskej republike, ktorý prijme do zamestnania občana EÚ/EHP/Švajčiarska, je preto povinný zo zákona písomne informovať o vzniku aj ukončení jeho pracovnoprávneho pomeru tzv. informačnou kartou, a to územne príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny.

Pracovné povolenie nie je potrebné ani u niektorých prisťahovalcov, ktorí nepochádzajú z uvedeného regiónu. Jedná sa o cudzincov s povolením na trvalý pobyt v SR, cudzincov s povolením na prechodný pobyt kvôli zlúčeniu rodiny alebo štúdiu po splnení osobitných podmienok, zahraničných Slovákov, azylantov, žiadateľov o azyl po 1 roku nepretržitého pobytu v krajine, osoby, ktorým bolo poskytnuté dočasné útočisko (t. j. odídencov), osoby zamestnané na základe medzinárodnej dohody, či o viaceré ďalšie, v zákone jasne definované (a inak málo početné) kategórie imigrantov – napr. rodinní

príslušníci členov diplomatickej misie, príslušníci cudzích ozbrojených síl alebo ich civilných zložiek, akreditovaní zahraniční novinári a pod. (zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti).

Naopak, *povolenie na zamestnanie je v Slovenskej republike bezpodmienečne nutné* pre cudzincov s povolením na prechodný pobyt za účelom zamestnania, imigrantov s povolením na prechodný pobyt za účelom štúdia alebo zlúčenia rodiny za špecifických okolností, či pre niektoré kategórie imigrantov s tolerovaným pobytom na Slovensku. Na udelenie pracovného povolenia však – až na zopár výnimiek – nie je právny nárok; územne príslušné úrady práce rozhodujú podľa aktuálnej situácie na pracovnom trhu. Po udelení platného povolenia na zamestnanie má pracovný imigrant v zásade rovnaký právny status ako občan SR, len nesmie podnikat' (a vice versa). Pracovné povolenie sa vydáva na dobu maximálne 1 roka (u sezónnych prác najviac na 6 mesiacov), môže však byť predĺžené – dokonca aj opakovane – ak to momentálne pomery na trhu práce umožňujú.

Na povolenie na zamestnanie v SR nemajú zo zákona nárok a teda pracovať oficiálne nemôžu zadržaní nelegálni migranti, žiadatelia o azyl nespĺňajúci vyššie zmienený predpoklad (t.j. ich drvivá väčšina) a niektoré kategórie osôb s prechodným či tolerovaným pobytom.

*V oblasti podnikania imigrantov* nie je situácia v Slovenskej republike tak administratívne zložitá ako na úseku ich zamestnávania. Podnikať na teritóriu krajiny môže po splnení zákonom stanovených požiadaviek a po zapísaní do živnostenského alebo obchodného registra väčšina cudzincov, a to za tých istých podmienok a v tom istom rozsahu ako občania SR. Fyzické osoby z krajín EÚ a OECD majú menšie administratívne výhody v porovnaní s ostatnými podnikateľmi. Iba neveľa kategórií imigrantov – napr. cudzinci s povolením na prechodný pobyt za účelom zamestnania, osoby s udeleným tolerovaným pobytom, žiadatelia o azyl, ako aj zadržaní nelegálni migranti – je zbavených na Slovensku práva podnikat'.

Čo sa týka štatistického sledovania vývoja počtu a štruktúry pracovných imigrantov v krajine, tu fundamentálny problém spočíva v ich komplikovanom, veľmi nepresnom a často nelogickom evidovaní. Čiastočne je tento stav spôsobený faktom, že na Slovensku simultánne existuje viacero separátnych systémov/inštitúcií – zbierajúcich údaje o tejto

skupine migrantov – ktoré sú navyše minimálne konzistentné a porovnateľné. Je to Ministerstvo vnútra SR (schvaľujúce povolenia na pobyt o. i. z dôvodu zamestnania a podnikania), Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR, resp. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (vydávajúce pracovné povolenia a registrujúce informačné karty zamestnaných cudzincov), ale i ďalšie subjekty.

Určitý parciálny obraz o trendoch vo vývoji počtu oficiálne zamestnaných cudzích štátnych príslušníkov v Slovenskej republike v priebehu r. 2004-2006 podľa krajiny pôvodu poskytuje Tabuľka č. 5( viď v prílohe č. 8 – dáta generované Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny. Z tabuľky eklatantne vidno jednak nárast počtu pracovných síl zo zahraničia v danom období, hlavných „exportérov“ (krajiny pôvodu) migrantov za prácou do SR, ale tiež kvantitatívny pomer medzi zamestnanými cudzincami zo štátov EHP a iných krajín, či medzi osobami zamestnanými na báze pracovných povolení a informačných kariet.

Podľa týchto štatistík koncom r. 2006 bolo zamestnaných (nie podnikajúcich) na území Slovenskej republiky dovedna 6 546 osôb zo zahraničia – a to buď s pracovným povolením (1 156 jedincov, t. j. takmer 18 % z celkového počtu), alebo len zaregistrovaných pomocou informačných kariet (5 390 osôb, t. j. vyše 82 % súhrnu). Očividne stúpajúci trend počtu zamestnaných prisťahovalcov v krajine v r. 2004-2006 len potvrdzuje silnú akceleráciu pracovnej imigrácie na Slovensko od jeho vstupu do EÚ. Veľkú väčšinu z nich tvoria (r. 2006) občania EÚ/EHP/Švajčiarska (bezmála 73 %), z ktorých prirodzene dominujú Česi (17,6 %), potom Poliaci (15,6 %), Francúzi (11,4 %), Nemci (6,8 %), Maďari (5,2 %), Rakúšania (3,7 %) a Briti (3,2 %). Spomedzi občanov krajín mimo EHP (ktorých je 27 % zo súhrnu zamestnaných cudzincov v SR) prevládajú nie prekvapujúco Ukrajinci (6,2 %), nasledovaní imigrantmi z Južnej Kórey (5,7 %), Rumunska (2,9 %) a USA (2,1 %).

Počet oficiálne vykazovaných cudzincov zamestnaných v Slovenskej republike ku koncu r. 2006 sotva presahoval 6,5 tisíc (0,25 % ekonomicky aktívnej populácie SR). Zdá sa to byť extrémne málo v porovnaní s celkovým počtom legálnych imigrantov v krajine v tom istom čase (t. j. 32 153) – cca 1/5, hoci sa možno legitímne domnievať, že veľká (ak nie prevažujúca) časť cudzincov s povolením na pobyt sa zdržiava na Slovensku z pracovných dôvodov. Niet preto pochyb, že prezentované čísla sú signifikantne

podhodnotené. Jednou z príčin môže byť ignorovanie registrácie zahraničných zamestnancov ich zamestnávateľmi – keďže postihy sú zatiaľ len symbolické – ale i nevedomosť o tejto povinnosti, najmä v menších firmách. V každom prípade uvedená alarmujúca disproporcia poukazuje na slabé miesta v systéme evidencie zamestnaných cudzích štátnych príslušníkov v Slovenskej republike.

Ani štatistiky Ministerstva vnútra SR neumožňujú určiť počet ekonomicky aktívnych imigrantov v krajine korektnejšie a skôr len akcentujú predošlé tvrdenie. Cudzinecká polícia síce rozlišuje účel pobytu (o. i. zamestnanie a podnikanie), ale len u cudzincov s povolením na prechodný pobyt – nie trvalý, ktorých je oveľa viac. V dôsledku toho možno kvantifikovať len spodnú hranicu intervalu potenciálneho počtu pracovných imigrantov na Slovensku a táto činí 3 363 osôb, čo je ešte menej ako hodnota z predchádzajúceho systému.

Napokon u podnikajúcich cudzincov ako takých je problém exaktného stanovenia ich počtu v SR ešte vypuklejší. Národný živnostenský či obchodný register totiž nediferencujú domácich a zahraničných podnikateľov, takže údaje o posledných nie sú vedené separátne a musia sa robiť komplikované kalkulácie. Na základe výpočtov Štatistického úradu SR (ŠÚ SR, 2006) predstavoval v r. 2005 počet cudzincov podnikajúcich na teritóriu Slovenska 2 960. Z krajín Európskej únie pochádzalo 37,5 % z nich (t. j. 1 111 osôb). Podľa jednotlivých krajín pôvodu očakávané dominovali podnikatelia z Českej republiky (20,0 % z celkového počtu), potom z Vietnamu (18,4 %), Ukrajiny (18,3 %), Poľska (6,0 %), Srbska (5,4 %) a Maďarska (3,8 %).

Opierajúc sa o viaceré parametre, charakteristiky a podľa nás realistické predpoklady odhadujeme, že skutočný súhrnný počet cudzích štátnych príslušníkov – zamestnaných aj podnikajúcich – na trhu práce Slovenskej republiky dosahuje 15 až 20 tisíc osôb. Toto číslo odporúčame používať pre ďalšie expertné analýzy a porovnávaní. Odhadovaný podiel pracujúcich imigrantov zo zahraničia k celkovej ekonomicky aktívnej populácii v krajine je stále mimoriadne nízky – 0,56 až 0,75 % (koniec r. 2006). Tento podiel je minimálny dokonca aj v konfrontácii s ostatnými transformujúcimi sa krajinami

Štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny poskytujú okrem vyššie demonštrovaných údajov i ďalšie, a to predovšetkým štrukturálne. U pracovných

imigrantov (okrem podnikajúcich) v SR je sledovaná pohlavná, veková, vzdelanostná a zamestnanecká štruktúra, ekonomické odvetvie zamestnávateľa a pravdepodobná dĺžka trvania zamestnania (pobytu). V r. 2006 boli najpočetnejšou vekovou kategóriou osoby vo veku 25-39 rokov, ktoré konštituovali viac než  $\frac{1}{2}$  všetkých legálne pracujúcich cudzincov v Slovenskej republike. Vzájomný pomer mužov a žien bol 80 : 20; stupeň maskulinizácie je teda značný, ale v období 2004-2006 stabilizovaný.

Všeobecne sa prisťahovalci za prácou vyznačujú na Slovensku vyššou úrovňou dosiahnutého vzdelania: osoby so stredoškolským vzdelaním tvorili 48 %, osoby s vysokoškolským vzdelaním 46 % z celkového počtu pracovných imigrantov. Univerzitne vzdelaní a vysoko kvalifikovaní však evidentne prevládali medzi občanmi EÚ/EHP/Švajčiarska, čo sa nevyhnutne odráža na ich zamestnaneckej štruktúre, ako aj odvetví, v ktorom sú v SR ekonomicky aktívni. Stredoškolské vzdelanie je typické skôr pre menej kvalifikované osoby z krajín mimo EHP.

Podľa predpokladanej dĺžky pracovného pomeru, resp. dĺžky trvania udelených povolení na prácu je zrejmé, že väčšina pracujúcich cudzincov v Slovenskej republike plánuje pracovať v krajine 7 až 12 mesiacov (43,5 %), príp. viac než 12 mesiacov (42,6 %); kratšia doba pracovného pomeru je zriedkavá. Medzi občanmi z EÚ/EHP/Švajčiarska a iných krajín nie sú v tomto ukazovateli väčšie odlišnosti (štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

Zo starších údajov vyplýva, že z regionálneho hľadiska je dlhodobo pre pracujúcich imigrantov v SR najpríťažlivejším Bratislavský kraj, obzvlášť samotná Bratislava. V hlavnom meste Slovenska pracovala v r. 2003 viac ako  $\frac{1}{2}$  cudzincov zamestnaných v krajine;  $\frac{3}{4}$  všetkých českých občanov a 40 % cudzincov z ostatných krajín. Atraktívnymi pre pracujúcich imigrantov však boli/sú aj Nitriansky a Košický kraj (resp. ich krajské mestá), novšie tiež kraje Žilinský a Trnavský, t. j. tie regióny, kde sa v priebehu posledných rokov realizujú rozhodujúce investície. Najnižší počet cudzincov bol zamestnaný v Banskobystrickom kraji (Jurčová, 2004). V súvislosti s prebiehajúcimi i pripravovanými zahraničnými investíciami sa vysoko pravdepodobne v najbližšom období zvýšia nielen počty imigrantov pracujúcich v SR, ale sa môže ďalej modifikovať aj ich priestorová distribúcia.

Analogicky cudzí štátni príslušníci-podnikatelia sa tiež najviac koncentrujú v Bratislavskom kraji; z ich súhrnného počtu v Slovenskej republike ich tu žije 31 % (ŠÚ SR, 2006).

Štruktúra zamestnaných cudzincov na Slovensku podľa ich domovských krajín reflektuje súčasné imigračné trendy na pracovnom trhu krajiny a vývoj v Európskej únii. Zreteľne stúpa počet a podiel občanov ekonomicky vyspelých krajín Európy (EÚ/EHP/Švajčiarska), Severnej Ameriky (USA, Kanada) a Ázie (Južná Kórea). Títo sa čoraz viac uplatňujú v krajine predovšetkým ako vysoko kvalifikovaná pracovná sila, a to ako reprezentanti firiem, poradcovia, experti, učitelia a lektori, výskumní a vedeckí pracovníci či podnikatelia v terciárnom a kvartérnom sektore slovenskej ekonomiky.

Určitá časť cudzincov z daných krajín pracuje v SR aj ako top manažéri, príp. vysoko kvalifikovaní robotníci veľkých industriálnych zahraničných firiem. V tomto kontexte je potrebné osobitne spomenúť prudký rast počtu zamestnancov z Francúzska a Južnej Kórey na Slovensku. Táto dynamika odzrkadľuje aspirácie Slovenskej republiky hrať v Európe kľúčovú úlohu v automobilovom priemysle, keďže práve Kórejčania na severnom Slovensku a Francúzi na juhozápade krajiny postavili a prevádzkujú veľké továrne na produkciu osobných áut.

Občania Ukrajiny a ostatných štátov juhovýchodnej Európy (ale i Poľska) sú na Slovensku zväčša zamestnaní ako nízko kvalifikovaní stavební, poľnohospodárski, lesní a pomocní robotníci alebo robotníčky v textilnom, odevnom a obuvníckom priemysle. Ich podiel na celkovom počte legálnych pracovných imigrantov v SR stagnuje až klesá (s výnimkou opäť Poľska ako členskej krajiny EÚ) v prospech predchádzajúcej skupiny a možno sa odôvodnene nazdávať, že tento trend zostane v najbližších pár rokoch zachovaný. Je preto možné, že niektorí noví imigranti z juhovýchodnej Európy sa zapoja do sektora neformálnej ekonomiky medzi nelegálne pracujúce osoby (v priemysle, poľnohospodárstve, obchode a službách) na území Slovenskej republiky.<sup>150</sup>

Legálni pracovní imigranti z menej rozvinutých neeurópskych krajín uprednostňujú

---

<sup>150</sup> Približne 1/3 z celkového počtu cudzincov zdržiavajúcich sa v SR bez povolenia na pobyt predstavovali v r. 2006 občania Ukrajiny, ktorí pricestovali do krajiny legálne na platné vízum, ale úmyselne prekročili dĺžku vízom povoleného pobytu. U tejto kategórie migrantov možno predpokladať, že sú počas pobytu na území SR nelegálne zamestnaní (informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ).

na Slovensku podnikanie nad zamestnaneckým pomerom. Tradične sa ekonomicky angažujú ako maloobchodníci, stánkoví a trhoví predavači, drobní živnostníci, veľkoobchodníci s lacným tovarom, majitelia a prevádzkari typických (hlavne ázijských) reštaurácií a pod. Súhrnne sa podiel nízko kvalifikovaných pracovných síl zo zahraničia v SR momentálne prechodne znížil v dôsledku expanzie vysoko kvalifikovaných pracovníkov z EÚ a zníženého udeľovania povolení na pobyt tejto skupine imigrantov, avšak v budúcich desaťročiach možno očakávať ich výraznejší absolútny aj relatívny nárast.

Problematika **emigrácie za prácou zo Slovenskej republiky** sa stala v poslednom období – a špeciálne po vstupe krajiny do Európskej únie – vysoko aktuálna a rezonuje najmä na politickej scéne, v médiách, ale i verejnosti. Napriek tomu je o tento fenomén paradoxne inštitucionálne a expertne ešte menší záujem ako o pracovnú imigráciu do SR.<sup>7</sup> Nie je preto prekvapujúce, že krajina má k dispozícii len minimálne informácie o objeme a trendoch emigračných tokov, štruktúre emigrantov za prácou, ich konkrétnej motivácii k emigrácii, vykonávanej práci a spôsobe života v zahraničí, dopadoch na ekonomiky hostiteľských krajín, ale tiež vplyve na trh práce, ekonomiku a spoločnosť Slovenskej republiky atď.

Už esenciálny ukazovateľ – počet občanov SR pracujúcich v súčasnosti v zahraničí – je predmetom málo korektných odhadov, resp. až subjektívnych dohadov a účelových dezinformácií. Voľné odhady počtu Slovákov pracujúcich koncom r. 2006 v zahraničí značne varírujú: od 170 do 400 tisíc osôb. Medzi spoľahlivejšie metodiky v tejto súvislosti patrí Výberové zisťovanie pracovných síl (VZPS) uskutočňované kvartálne Štatistickým úradom SR a poskytujúce pomerne slušné, hoci limitované údaje. Podľa nich pracovná emigrácia zo Slovenska počas uplynulých rokov kvantitatívne dosť dramaticky akcelerovala. Len od r. 2000 sa počet slovenských občanov zamestnaných v zahraničí zvýšil z 57 tisíc na takmer 170 tisíc. To znamená 3-násobný rast, resp. prírastok 198 % v priebehu iba 6 rokov. Ako naznačuje Tabuľka 8, tento trend sa po vstupe krajiny do Európskej únie zintenzívnil.

Tabuľka č. 6: Vývoj počtu občanov SR zamestnaných v zahraničí v období 2000-2006 (v tis. osôb; koncoročné hodnoty)

| Rok                                                         | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006  |
|-------------------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Muži                                                        | 39,1 | 48,7 | 61,1 | 56,3 | 81,8  | 91,7  | 110,1 |
| Ženy                                                        | 17,6 | 23,5 | 23,8 | 27,6 | 37,2  | 44,6  | 58,7  |
| <b>Spolu</b>                                                | 56,7 | 72,2 | 84,9 | 83,9 | 119,0 | 136,3 | 168,8 |
| Podiel na celkovom počte zamestnaných občanov krajiny (v %) | 2,67 | 3,37 | 3,95 | 3,86 | 5,41  | 6,04  | 7,24  |
| Index rastu                                                 | 100  | 127  | 150  | 148  | 210   | 240   | 298   |

Zdroj: Výberové zisťovanie pracovných síl Štatistického úradu SR

Je nutné zdôrazniť, že kvalita údajov nie je ani tu dokonalá. Úplne exaktnému a aktuálnemu stanoveniu počtu pracovných migrantov bráni značná heterogenita vstupných dát a často nekompatibilné metódy na evidenciu pracovných imigrantov aplikované v jednotlivých štátoch. Ako dokumentuje Tabuľka 7, prezentované počty sa vzťahujú k rôznym referenčným obdobiam. Charakter dát tiež nie je vždy homogénny; môžu byť prierezové i kumulatívne. A odhady nelegálne zamestnaných imigrantov systém EURES prakticky neobsahuje.<sup>151</sup> Napriek týmto faktom údaje o počte pracujúcich v zahraničí z EURESu sú relatívne spoľahlivé, a to najmä vďaka širokému záberu krajín.

Tabuľka č. 7.: Počty pracovných migrantov zo Slovenska v krajinách EHP koncom r. 2006

| Krajina         | Počet      | Referenčné obdobie | Poznámka                                                                                                    |
|-----------------|------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Česká republika | 91 355     | 31.12.2006         |                                                                                                             |
| Veľká Británia  | 56 425     | december 2006      | 10 % zahraničnej pracovnej sily krajiny v rámci WRS; kumulatívny počet                                      |
| Maďarsko        | cca 20 000 | jún 2005           | vyše 10 tisíc registrovaných, cca 30 tisíc odhadovaných maďarskými zamestnávateľmi; 13 tisíc dochádza denne |
| Írsko           | 24 307     | december 2006      | 8 % zahraničnej pracovnej sily krajiny v rámci PPS; kumulatívny počet                                       |
| Nemecko         | 17 584     | 2005               | z toho 93 % povolenia na sezónnu prácu                                                                      |

<sup>151</sup> Navyše niektoré členské krajiny EÚ neuverejňujú vôbec žiadne dáta.

|              |                      |               |                                                                                     |
|--------------|----------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Rakúsko      | 8 011                | december 2006 | Cca 2,2 tisíc dochádzajúcich denne a 5 tisíc týždenne                               |
| Taliansko    | 6 479                | máj 2004      | jediný dostupný údaj                                                                |
| Slovinsko    | 1 100                | 31.8.2006     |                                                                                     |
| Švédsko      | 88                   | marec 2005    |                                                                                     |
| Fínsko       | 22                   | december 2004 | jediný dostupný údaj                                                                |
| Malta        | 50                   | október 2006  |                                                                                     |
| Grécko       | 146                  | 2006          |                                                                                     |
| Cyprus       | 877                  | 15.4.2005     |                                                                                     |
| Poľsko       | 120                  | 31.7.2005     | veľký počet cezhraničných pracovníkov nie je zahrnutý, pretože títo nie sú registr. |
| Holandsko    | 999                  | 2005          |                                                                                     |
| Švajčiarsko  | 50                   | august 2005   | reálny počet pracovníkov zo SR je oveľa vyšší, väčšina z nich sa však neregistruje  |
| Nórsko       | 821                  | I.2005–I.2006 |                                                                                     |
| Island       | 178                  | 2005          |                                                                                     |
| Francúzsko   | 69                   | 2005          | jediný dostupný údaj                                                                |
| <b>Spolu</b> | <b>cca 230 tisíc</b> |               |                                                                                     |

Zdroj: časť údajov poskytnutých B. Katuščákom, manažérom EURES Slovensko

### 3.4.2 Dopady zahraničnej migrácie a jej vnímanie slovenskou spoločnosťou

Nasledujúca časť práce má za cieľ posúdiť a v krátkosti prezentovať vplyvy súčasnej situácie, vývojových trendov a atribútov imigračných, resp. emigračných tokov na slovenskú spoločnosť. So zreteľom na heterogenitu problematiky a v dôsledku limitovaného množstva relevantných údajov je však možné zaoberať sa len najdôležitejšími alebo najdiskutovanejšími sférami spoločenského života, kde sa efekty migrácie na teritóriu SR už manifestujú alebo môžu v blízkej budúcnosti očakávať a kde existujú aspoň čiastočne spoľahlivé dáta. Týmito sú napr. *účinky imigrácie a emigrácie na ekonomiku SR, vývoj krajiny, participácia cudzincov na miere kriminality*. Všeobecne je však potrebné si uvedomiť, že databáza disponibilných informácií pre túto časť práce je na Slovensku – na rozdiel od migračne rozvinutých krajín Európy – pomerne skromná.

### 3.4.3 Dopady imigrácie a emigrácie na slovenskú ekonomiku

#### **Vplyv migrácie na trh práce**

Ako sme uviedli v predchádzajúcej časti práce v texte o imigrácii za prácou do SR, súhrnný počet cudzích štátnych príslušníkov – zamestnaných aj podnikajúcich – na slovenskom trhu práce možno odhadovať na *15 až 20 tisíc osôb* (koncom r. 2007). Segment pracovných síl zo zahraničia tak aktuálne predstavuje *menej než 0,9 % všetkých zamestnaných osôb v krajine*, čo je jedna z najnižších hodnôt v EÚ. Cudzinci pracujúci na Slovensku tak zatiaľ nemajú na rozsah, zloženie a kvalitu ponuky pracovných síl v krajine väčší dosah.

Naopak, situácia na úseku emigrácie za prácou zo SR je diametrálne odlišná. Po porovnaní údajov zo Štatistického úradu (Výberové zisťovanie pracovných síl) a systému EURES, možno relatívne presne odhadnúť celkový počet občanov SR pracujúcich *koncom r. 2006 v cudzine na 220-230 tisíc*. Podiel pracovných emigrantov tak ku koncu tohto roka tvoril *9,4 až 9,9 % zo súhrnného počtu zamestnaných osôb krajiny* (doma i v zahraničí), t. j. z 2 332,7 tisíc osôb v decembri 2006. To je pozoruhodný podiel aj v medzinárodnom rámci.

Navyše komparáciou dát o dynamike celkovej zamestnanosti Slovenskej republiky a vývoji počtu občanov SR zamestnaných v zahraničí v období 2000-2006 (Tabuľka 8) možno dospieť k záveru, že približne *53 % prírastku zamestnanosti krajiny v danom období*

*bolo konštituovaných osobami, ktoré získali prácu v zahraničí, čo je dosť signifikantné zistenie. Inými slovami, domáci pracovný trh generoval v r. 2000-2006 menej než polovicu (47 %) nových pracovných príležitostí.*

Tabuľka č. 8: Porovnanie vývoja počtu občanov SR zamestnaných v zahraničí a celkového počtu zamestnaných občanov krajiny v období 2000-2006 (koncoročné hodnoty)

| Ukazovateľ / Rok                                   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|----------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Počet občanov SR zamestnaných v zahraničí (v tis.) | 56,7   | 72,2   | 84,9   | 83,9   | 119,0  | 136,3  | 168,8  |
| Celkový počet zamestnaných občanov SR (v tis.)     | 2122,3 | 2139,0 | 2150,6 | 2170,6 | 2199,8 | 2254,7 | 2332,7 |

Zdroj: Výberové zisťovanie pracovných síl Štatistického úradu SR

Emigrácia časti občanov SR za prácou do zahraničia je významným ekonomickým aj sociálnym fenoménom majúcim pozitívne i negatívne efekty na ekonomiku krajiny ako celok i na situáciu na jej pracovnom trhu. Predovšetkým sa zmierňuje pomerne napätý vzťah a disproporcie medzi dopytom a ponukou pracovnej sily – miera nezamestnanosti na Slovensku je totiž stále vysoká (dokonca najvyššia v EÚ: 11,1 % koncom 2. kvartálu 2007 – štatistiky Štatistického úradu Slovenskej republiky on-line) a pracovné príležitosti, obzvlášť v marginálnych regiónoch krajiny, výrazne obmedzené. Osoby, ktoré sa zapájajú do pracovného procesu v cudzine, tak zvyšujú mieru ekonomickej participácie populácie, ako aj znižujú mieru nezamestnanosti v SR. Emigrácia za prácou sa tiež spolupodieľa na zlepšovaní sociálnych podmienok v krajine. Prínosy rezultujúce zo zamestnania v cudzine, hlavne remitencie (detailne charakterizované nižšie), zvyšujú životnú úroveň migrantov a ich rodín. Nezanedbateľný je takisto ďalší – neekonomický – úžitok z emigrácie, napr.: zdokonaľovanie v jazykoch, skúsenosti z iných kultúr a prostredí, nové vedomosti, profesijné a priateľské kontakty atď. obohacujúce osobnostný potenciál emigrantov.

Na druhej strane rozsiahlejšia emigrácia za prácou zo Slovenskej republiky môže spôsobovať deformácie populačnej štruktúry domácej populácie a mať negatívne dopady na ekonomiku (príp. sociálny systém) krajiny. Čiastočný nedostatok pracovných síl kvôli intenzívnejšej emigrácii je už v poslednej dobe na Slovensku evidentný. V niektorých

regiónoch, odvetviach a profesiách sa prejavuje už citelný deficit zamestnancov – najmä kvalifikovaných, ale aj menej kvalifikovaných. Týka sa to najviac automobilového, strojárkeho, elektrotechnického, chemického a farmaceutického priemyslu, stavebníctva, IT sektora, obchodu a služieb či sezónnych poľnohospodárskych prác, ale tiež medicínskych služieb (všeobecní lekári, dentisti, zdravotné sestry) alebo vedy a výskumu. Očakáva sa, že nedostatok pracovných síl na pracovnom trhu SR sa ešte prehĺbi, čo môže značne spomaliť tempo doterajšieho rastu ekonomiky.

#### *3.4.4 Dopady migrácie na úroveň kriminality v SR*

Otázky týkajúce sa vplyvu imigrantov na úroveň kriminality v krajine sú neustále citlivou spoločenskou témou a vo verejnej mienke je rozšírený názor, že prisťahovalci či žiadatelia o azyl značne participujú na celkovej kriminalite, čo priamo rezultuje v ich negatívnej percepcii až odmietaní majoritným obyvateľstvom. Ako je to v skutočnosti – je kriminalita migrantov na Slovensku naozaj tak závažný problém, alebo je viac odrazom predsudkov a slabej informovanosti?

Ako znázorňuje Tabuľka , podiel objasnených trestných činov spáchaných v SR cudzincami na súhrnnom počte objasnených trestných deliktov v r. 2000-2006 neprekročil 4 % (dokonca nikdy od vzniku samostatného štátu), skôr zaznamenáva podstatne nižšie hodnoty. V skúmanom období tento podiel varíroval medzi 1,6 a 3,3 %; od r. 2004 má mierne stúpajúcu tendenciu v súlade s rastom počtu imigrantov v krajine. Podiel prokuratúrou stíhaných cudzích štátnych príslušníkov na Slovensku je v zásade o niečo nižší, ale kopíruje predošlú vývojovú trajektóriu. Napokon na doplnenie štatistík možno uviesť ešte ďalší relevantný ukazovateľ – podiel odsúdených cudzincov na celkovom počte odsúdených osôb súdmi v SR – ktorý sa v období 2000-2005 pohyboval okolo 1 % a zvýšil sa až v r. 2006 (štatistiky Ministerstva vnútra SR, Generálnej prokuratúry SR a Ministerstva spravodlivosti SR). Prezentované absolútne i relatívne hodnoty sú rozhodne oveľa nižšie, ako sa domnieva väčšina slovenskej populácie.

Spomedzi cudzích štátnych príslušníkov sa trestnej činnosti na Slovensku dopúšťali (nielen) v období 2000-2006 najčastejšie občania Českej republiky a Ukrajiny. Podiel občanov oboch krajín na súhrnnom počte páchatel'ov z cudziny bol v rozmedzí 23 až 44 %.

Začiatkom analyzovaného obdobia Čechom a Ukrajincom v štatistikách výrazne sekundovali najmä Rumuni a Bulhari, osoby pochádzajúce z krajín bývalej Juhoslávie a Vietnamci. Novšie sa do popredia dostávajú viac občania z ďalších bývalých sovietskych republík (Moldavsko, Rusko, Bielorusko a i.) a tiež Poliaci, Maďari, príp. Nemci. Na drogovej scéne SR jednoznačne prevládajú Albánci zabezpečujúci jednak tranzit narkotík, ale aj ich šírenie na Slovensku (štatistiky Ministerstva vnútra SR).

Štruktúra trestných činov páchaných cudzincami v Slovenskej republike je sčasti odlišná od skladby trestnej činnosti autochtónnej populácie. Cudzinci sa v priemere menej dopúšťajú kriminálnych deliktov násilnej, mravnostnej a majetkovej povahy. Relatívne zriedkavejšie páchajú napr. trestné činy lúpeže, ublíženia na zdraví, výtržníctva, krádeže a pod., ale frekventovanejšie (takmer dvojnásobne oproti štandardu) sa podieľajú na ekonomických trestných činoch – napr. skrátania/nezaplatenia dane a poistného, porušovania predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou, korupcie, porušovania predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru – ale i dopravných nehodách. Z ťažších deliktov sú cudzinci na Slovensku signifikantne zastúpení na obchode s drogami a ich užívaní, falšovaní a pozmeňovaní verejnej listiny, marení výkonu úradného rozhodnutia, prevádzachstve, krádežiach motorových vozidiel, obchode so zbraňami, vraždách či organizovanej prostitúcii (informácie Ministerstva vnútra SR a Generálnej prokuratúry SR).

Zahraničné organizované kriminálne skupiny operujúce na teritóriu Slovenska možno diferencovať podľa ich pôvodu na balkánske, ruskojazyčné, východoázijské a ostatné. Pokiaľ ide osobitne o prevádzanie nelegálnych migrantov, prevádzачské gangy sú primárne zo SR, intenzívne však spolupracujú so zahraničnými prevádzачmi, medzi ktorými sú v poslednej dobe najaktívnejší predovšetkým Ukrajinci, Česi, Vietnamci, Číňania, Poliaci, Kaukazania, Balkánci a Indovia. Pre ilustráciu: z 305 zistených prevádzачov v r. 2006 bolo 109 cudzích štátnych príslušníkov (t. j. 36 % – informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ).

Na záver možno zhrnúť, že miera kriminality spôsobenej zahraničnými migrantmi v Slovenskej republike je napriek prevládajúcej verejnej mienke oveľa nižšia, než si myslí väčšina jej obyvateľov.

Kriminálnych deliktov sa dopúšťajú hlavne cudzinci s povolením na pobyt a obzvlášť migranti zdržujúci sa v krajine nelegálne, zatiaľ čo tranzitní nelegálni migranti, žiadatelia o azyl a azylanti na Slovensku len nepatrne. Avšak na druhej strane je pravda, že legálni migranti konštituuju len 0,6 % populácie krajiny, takže medzi týmto podielom a podielmi špecifikovanými v Tabuľke 24 sa prejavuje určitá disproporcia. Z tohto pohľadu sú v tejto oblasti ešte rezervy, situácia však nie je ani zďaleka dramatická. Do budúcnosti ale možno očakávať, že podiel cudzincov na trestnej činnosti v SR stúpne (MV SR, 2001-2007).

Tabuľka č. 9: Účasť cudzincov na trestnej činnosti v SR v období 2000-2006

| Ukazovateľ / Rok                        | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|-----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Počet objasnených trestných činov spolu | 49 110 | 52 829 | 57 161 | 56 451 | 56 723 | 60 093 | 53 245 |
| Z toho trestné činy spáchané cudzincami | 1 634  | 1 227  | 965    | 912    | 928    | 1 164  | 1 357  |
| Podiel trestných činov cudzincov (%)    | 3,3    | 2,3    | 1,7    | 1,6    | 1,6    | 1,9    | 2,5    |
| Počet prokuratúrou stíhaných osôb spolu | 36 779 | 39 102 | 43 202 | 57 362 | 55 824 | 65 693 | 47 620 |
| Z toho počet stíhaných cudzincov        | 709    | 710    | 687    | 729    | 691    | 846    | 1 182  |
| Podiel stíhaných cudzincov (%)          | 1,9    | 1,8    | 1,6    | 1,3    | 1,2    | 1,3    | 2,5    |
| Počet odsúdených osôb spolu             | 22 363 | 23 159 | 24 102 | 27 177 | 26 806 | 27 729 | 25 764 |
| Z toho počet odsúdených cudzincov       | 223    | 210    | 215    | 230    | 284    | 293    | 766    |
| Podiel odsúdených cudzincov (%)         | 1,0    | 0,9    | 0,9    | 0,8    | 1,1    | 1,1    | 3,0    |

Zdroj: štatistiky Ministerstva vnútra SR, Generálnej prokuratúry SR, Ministerstva spravodlivosti SR

### 3.4.5 Vývoj migračnej politiky SR do roku 2004

Na vznik samostatného štátu zareagovali jeho centrálné orgány zriadením Migračného úradu Ministerstva vnútra SR už v r. 1993. Tento úrad následne vypracoval *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky*, schválené uznesením vlády č. 846/1993. Tieto odzrkadľovali objektívnu realitu v danom čase a príslušné štátne inštitúcie krajiny postupovali v praxi priamo podľa nich. Hoci sa Zásady stali na dlhú dobu jediným manuálom migračného manažmentu štátu, pozostávali len z 10 krátkych a relatívne vágných ustanovení.

Z tohto dôvodu je pochopiteľné, že tieto inštrumenty pomerne rýchlo zastarali a absolútne nezodpovedali vývoju a požiadavkám na poli zahraničnej migrácie v krajine po r. 2000; stali sa tak prekážkou ďalšieho rozvoja. V r. 2001-2004 totiž došlo na Slovensku k turbulentným zmenám v imigračných vzorcoch (extraordinárne veľký nárast počtu zadržaných nelegálnych migrantov a žiadateľov o azyl v krajine, rozmach prevádzačstva, štrukturálne modifikácie u cudzincov s povolením na pobyt, zvyšovanie významu imigrácie za prácou, opätovné zintenzívnenie naturalizácie cudzincov v SR a i.). Súčasne v rámci predvstupového procesu bolo nevyhnutné transponovať relevantné právne normy Európskej únie a prijať radikálne nové domáce zákony vzťahujúce sa k rôznym kategóriám migrantov, ako aj uskutočniť množstvo inštitucionálnych a iných reforiem s dopadom na ochranu štátnej hranice, azylový systém, oblasť vstupu, pobytu a integrácie cudzích štátnych príslušníkov a pod.

Evidentné zaostávanie migračného manažmentu krajiny voči potrebám praxe v tomto období bolo neraz kritizované expertmi, medzinárodnými a mimovládnyimi organizáciami alebo migrantmi samotnými. Dokonca aj časť reprezentantov štátnych inštitúcií vyjadrovala názor, že migračná politika Slovenskej republiky je slabo artikulovaná, verejnosť či médiá sú o nej informovaní len minimálne, nie je vykonávaná promigračne (najmä v porovnaní so susednými krajinami), koordinácia medzi zainteresovanými aktérmi je neuspokojivá, materiálno-technická báza, finančné prostriedky a personálne kapacity určené na jej realizáciu sú nedostatočné a ako celok nedosahuje úroveň obvyklú v členských štátoch Európskej únie. Navyše mimovládne organizácie v SR mali viac či menej oprávnený dojem, že ich aktivity na úseku starostlivosti o migrantov nie sú štátom doceňované a ony nie sú akceptované za ekvivalentného partnera. Naopak, progres bol očividný pri tvorbe národnej legislatívy a v harmonizácii právnych noriem SR s právnymi predpismi EÚ;<sup>152</sup> inštitucionálna sféra napriek zmenám bola málo konsolidovaná a dosť fragmentovaná.

Absencia konzistentnej, efektívnej a vyváženej migračnej politiky štátu sa tak de facto

---

<sup>152</sup> Napr. v r. 2002-2004 boli na Slovensku prijaté úplne nové právne normy meniace/zdokonaľujúce podmienky vstupu a pobytu imigrantov v krajine (Zákon č. 48/2002 o pobyte cudzincov), azylovej procedúry (Zákon č. 480/2002 o azyle), ochrany hraníc SR (Zákon č. 477/2003 o ochrane štátnej hranice), evidencie občanov (Zákon č. 500/2004 o hlásení pobytu občanov a registri obyvateľov), boja proti diskriminácii (Zákon č. 365/2004 Antidiskriminačný zákon), ako aj celý rad zákonov upravujúcich sociálnu a zdravotnú starostlivosť, zamestnávanie, podnikanie, vlastnícke práva, vykonávanie volebného práva atď. a zohľadňujúcich aj prítomnosť zahraničných migrantov v krajine.

stala jedným z kardinálnych problémov zahraničnej migrácie na počiatku 3. milénia na Slovensku. Tento stav pretrvával až do konca r. 2004, kompetentné inštitúcie žiaľ nestihli predložiť základy moderného manažmentu migrácie v SR v roku vstupu krajiny do Únie.

#### 3.4.6 Vývoj migračnej politiky SR po vstupe do EÚ.

V kontexte vstupu krajiny do Európskej únie obzvlášť naliehavo vyvstala požiadavka pripraviť jej kvalitatívne novú migračnú politiku. Síce podstatne neskôr ako sa očakávalo, ale predsa začiatkom r. 2005 Ministerstvo vnútra SR vypracovalo a vláda SR svojím uznesením č. 11/2005 schválila dokument nazvaný *Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky*.

Prijatie Koncepcie možno označiť za veľmi významný systémový krok predstavujúci ďalekosiahly posun oproti predošlému obdobiu. Ako fundamentálny strategický dokument v oblasti migračného manažmentu krajiny je Koncepcia vytvorená na báze implementovania právnych aktov EÚ do sústavy právnych noriem SR, ako i v súlade s Haagskym programom na posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, čím môže prispieť k formovaniu spoločnej imigračnej, azylovej a integračnej politiky na území Únie.

Koncepcia migračnej politiky SR v úvode prezentuje princípy, z ktorých vychádza, a to princíp suverenity krajiny, zákonnosti, regulácie legálnej migrácie, aktívnej spolupráce s EÚ, zákazu diskriminácie a princíp flexibility. Dokument ďalej definuje najdôležitejšie domény, v ktorých je potrebné rozvíjať praktické činnosti na zabezpečenie želaného vývoja zahraničnej migrácie na teritóriu Slovenska (medzinárodná spolupráca, legálna migrácia a sociálna integrácia imigrantov, predchádzanie a boj s nelegálnou migráciou, udeľovanie azylu, spolupráca hlavných aktérov migračného manažmentu v SR a napokon ochrana ľudských práv s prevenciou xenofóbie, intolerancie a diskriminácie). Súčasne Koncepcia vymedzuje konkrétne úlohy na úseku spolupráce medzi príslušnými inštitúciami, legislatívy, budovania inštitúcií, ľudských zdrojov či financovania vytýčených zámerov.

Koncepcia migračnej politiky SR je síce substanciálne novým nástrojom manažmentu migrácie v krajine, ale nie je dokonalá; už hneď po jej schválení sa objavili rôzne kritické poznámky. V dokumente zjavne zostal priestor, ktorý mohol byť lepšie využitý. Nielen je jeho rozsah vzhľadom k tak závažnej téme relatívne skromný (cca 15

strán), ale predovšetkým sa mohol zaoberať viacerými otázkami dôkladnejšie. Koncepcia mohla, medziiným, rôznejšie riešiť problémy postavenia cudzincov s povolením na pobyt na Slovensku, ich integrácie do spoločnosti, vzdelávania a jazykovej prípravy, občianskej participácie na miestnej úrovni, združovania, aktivizácie a podpory ich spolkov, naturalizácie a pod. Väčšia pozornosť sa mohla tiež venovať posilneniu pozície orgánov samosprávy v migračnom manažmente, vzdelávaniu a informovanosti slovenských detí a študentov o imigrantoch v krajine, výchove občanov SR v boji proti xenofóbii, objektívnejšiemu pôsobeniu médií, dobudovaniu inštitucionálnej sféry, intenzifikácii spolupráce s krajinami pôvodu migrantov, skvalitneniu štatistických databáz o migrácii, ako aj celému súboru otázok vzťahujúcich sa k imigrácii za prácou do SR. Niektoré elementárne aspekty migračného manažmentu nie sú v Koncepcii vôbec spomenuté, napr. prijatie migračnej doktríny Slovenskej republiky (oficiálny postoj spoločnosti k zahraničnej migrácii) či identifikácia migračných priorít Slovenska. Zároveň je nutné zdôrazniť, že *Koncepcia migračnej politiky sa orientuje výhradne na problematiku imigrácie do krajiny, nie emigrácie z nej.*

Keďže Koncepcia migračnej politiky SR je iba rámcovým dokumentom, vyššie zmienené uznesenie vlády č. 11/2005 ju uložilo rozpracovať na podmienky tých ministerstiev krajiny, ktorých sa migračný manažment najviac dotýka – Ministerstva vnútra, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstva školstva, Ministerstva zahraničných vecí, Ministerstva spravodlivosti a Ministerstva zdravotníctva – v koordinácii so zastupiteľskými organizáciami samosprávy, Štatistickým úradom, Úradom Vysokého komisára OSN pre utečencov a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu na Slovensku. Uvedené ministerstvá tak plnia každý rok čiastkové úlohy migračnej politiky podľa svojich kompetencií a špecializácie, ťažisko je však na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstve vnútra SR.

Ako je akcentované vo vládnom vyhodnotení realizovaných aktivít menovaných subjektov za obdobie 2005-2006,<sup>153</sup> možno v nich nájsť určité rezervy, a to najmä v

---

<sup>153</sup> Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky na podmienky jednotlivých rezortov za roky 2005-2006, materiál k uzneseniu vlády č. 415/2007.

kreovaní optimálneho priestoru na zmenu relevantných právnych noriem, transformácii inštitucionálnej sféry a zvyšovaní úrovne spolupráce zainteresovaných aktérov migračného manažmentu v krajine. Možno preto uzavrieť, že moderná migračná politika SR sa vlastne stále len formuje a jej presnejšia podoba bude známa až v nasledujúcom období.

### 3.4.7 Hlavné výzvy pre súčasný manažment migrácie

Pokiaľ ide o imigračnú politiku SR v širšom zmysle, v r. 2000-2006 bola zameraná trochu jednostranne na otázky súvisiace prevažne so vstupom cudzích štátnych príslušníkov na územie krajiny a na ochranu hraníc. Toto obdobie však bolo pre Slovensko mimoriadne významné. Rozhodujúcim momentom bol predvstupový proces a záväzky krajiny v oblasti vnútorných záležitostí a bezpečnosti, konkretizované napr. pri inkorporovaní Schengenského acquis, budovaní Schengenskej hranice a potláčaní nelegálnej migrácie. Niektoré ustanovenia Schengenského acquis totiž museli byť aplikované do právneho poriadku krajiny ešte pred dátumom jej vstupu do Únie. Už v r. 2001 schválila vláda SR *Schengenský akčný plán*, v r. 2002 *Stratégiu dobudovania ochrany štátnej hranice Schengenského typu* a v r. 2003 prijalo Ministerstvo vnútra SR *Návrh systému technickej a fyzickej ochrany štátnej hranice Slovenskej republiky s Ukrajinou*. Začiatkom r. 2004 vstúpil do platnosti nový zákon o ochrane štátnej hranice na d'aleko vyššej úrovni než predošlý, harmonizovala sa tiež vízová politika krajiny. Na nepriaznivý a Slovensku často vytýkaný vývoj na poli nelegálnej migrácie od r. 2001 reagovali zodpovedné orgány SR energetickejšie ako predtým, a to na operatívnom úseku aj v inštitucionálnej sfére. V apríli 2002 bola zriadená špecializovaná organizácia na boj proti prevádzkačstvu – *Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii*, v r. 2003-2004 sa posilnili oddelenia hraničnej kontroly na štátnej hranici s Ukrajinou, v r. 2004 vznikol odbor hraničnej polície Sobrance riadiaci jednotne ochranu celej východnej hranice.

Po vstupe Slovenskej republiky do EÚ sa pokračovalo v charakterizovaných trendoch. V kontexte príprav na vstup do Schengenského priestoru sa prijímali ďalšie opatrenia – v r. 2004, 2005 i 2006 sa *aktualizoval Schengenský akčný plán*, sprísňovala kontrola na východnej hranici SR, budoval *Schengenský informačný systém*, uskutočnili sa ďalšie reorganizácie v zložkách Ministerstva vnútra SR atď. Z represívneho hľadiska sa

efektívnejším inštrumentom v boji proti pašovaniu migrantov stal nový Trestný zákon (č. 300/2005 Z. z.), účinný od januára 2006, s nekompromisnými trestami za prevádzachstvo (vrátane zásady trikrát a dost'). Zreteľný pokrok bol v posledných rokoch dosiahnutý v oblasti readmisných dohôd. Ku koncu r. 2006 malo Slovensko uzatvorených 24 readmisných dohôd, z toho 20 na bilaterálnej úrovni a 4 medzi Európskou úniou a tretími krajinami (informácie Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ). V r. 2005-2006 sa tiež výrazne zlepšilo uplatňovanie readmisnej dohody s Ukrajinou. Ďalším činiteľom prispievajúcim k znižovaniu počtu nelegálnych migrantov/žiadateľov o azyl v krajine od r. 2004 bola implementácia Dublinského dohovoru.

Napriek uvedeným krokom sa vývoj na Slovensku v priebehu r. 2006 skomplikoval. Najprv niektorí vysoko postavení rakúski politici vyhlásili, že „Slovensko na Schengen nedorástlo“, resp. že práve ono je problémom pri rozširovaní Schengenu.<sup>154</sup> Zároveň slovenskú diplomaciu zmrazili vyjadrenia českého veľvyslanca pri Európskej únii, že ak sa Slovenská republika nestihne prichystať na vstup do Schengenského priestoru, „ČR je politicky pripravená zaviesť kontrolu na česko-slovenskej hranici“.<sup>155</sup> Minister vnútra SR koncom r. 2006 pripustil, že krajina naozaj nie je na rozšírenie Schengenského priestoru pripravená, resp. že je z desiatky nových členov EÚ na tom najhoršie.<sup>156</sup> Hodnotiaca komisia Únie vzniesla k aktuálnej situácii v SR na tomto úseku až 189 pripomienok. Problémy boli predovšetkým s priechodnosťou a zastaranou infraštruktúrou na hraničných priechodoch s Ukrajinou, adaptáciou medzinárodných letísk, kvalitou elektronických zariadení na monitorovanie hranice, logistikou či jazykovou úrovňou policajtov. Pred Slovenskom tak stálo pred záverečnou návštevou hodnotiacej komisie v r. 2007 ešte množstvo úloh.

Čo sa týka pobytu cudzích štátnych príslušníkov na území SR, už koncom r. 2001 bola schválená úplne nová právna norma – Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov. Tento bol do r. 2006 niekoľkokrát novelizovaný (napr. zákonmi č. 606/2003, 558/2005,

---

<sup>154</sup> SME, 16.6.2006, SPÖ: Maďarsko a Slovensko na Schengenskú dohodu nedozreli; Pravda, 4.12.2006, SR vraj komplikuje rozšírenie Schengenu.

<sup>155</sup> SME, 13.12.2006, Česi by nám pre Schengen zavreli hranicu; TA3, 12.12.2006, ČR začne strážiť hranicu so SR, ak nezaistí hranicu s Ukrajinou

<sup>156</sup> Pravda, 22.11.2006, Kaliňák: SR na Schengen nie je pripravená; SME, 17.12.2006, Palko: Na Schengen už môžeme otvoriť šampanské

693/2006 Z. z.). Jednotlivými novelizáciami sa o. i. transponovali relevantné smernice EÚ, v dôsledku čoho získali občania Európskeho hospodárskeho priestoru a ich rodinní príslušníci v krajine oproti prisťahovalcom z tretích krajín nadštandardné pobytové práva. Slovensko týmto spôsobom jasne naznačilo, imigráciu ktorých kategórií migrantov preferuje. Ako však bolo zmienené vyššie, komunity imigrantov z tretích – prevažne ekonomicky menej vyspelých – krajín sa kvôli tejto okolnosti cítia do istej miery prehliadané.

Za určitú formu imigračnej politiky možno pokladať aj veľkosť a smerovanie *oficiálnej rozvojovej pomoci* (ODA) zdrojovým krajinám imigrantov ako faktor napomáhajúci čiastočne regulovať intenzitu emigrácie z nich. Slovenská republika sa snaží plniť svoje záväzky v tejto sfére; v r. 2006 poskytla ODA v objeme 1,64 miliardy SKK, čo činilo okolo 0,1 % hrubého národného produktu krajiny (MZV SR, 2007).<sup>157</sup> Hoci by v súlade s rozhodnutím Komisie mali nové členské štáty v r. 2010 a 2015 vynakladať na ODA 0,17, resp. 0,33 % HDP, podľa expertov z Ministerstva zahraničných vecí SR sú tieto ciele v prípade Slovenska nereálne. Oficiálna rozvojová pomoc zo Slovenska je primárne určená vybraným krajinám na Balkáne a rozvojovým krajinám mimo Európy; migračné toky z týchto regiónov do SR nie sú zanedbateľné.

---

<sup>157</sup> Tento podiel je však niekoľkokrát nižší než príspevky starých členských krajín EÚ.

## 4 PRAKTICKÉ A TEORETICKÉ PRÍNOSY

Prínosy dizertačnej práce pre teóriu vidíme najmä v tom, že:

1. na základe zhromaždených stanovísk a rozličných názorových citácií renomovaných domácich a zahraničných autorov je možné získať ucelený teoretický pohľad na problematiku integrácie a s ňou spojenou migráciou. Pri vývoji integrácie sme dali priestor okrem modernejších teórií integrácie aj názorom, ktoré pochádzajú z histórie
2. analyzované informácie a konkrétne teoretické poznatky obsiahnuté v dizertačnej práci EÚ je možné odporučiť ako základné podkladové údaje pri riešení výskumných úloh (na univerzite, na výskumných ústavoch), taktiež v pedagogickom procese, t.j. v učebných pomôckach a v publikačnej činnosti už počas spracovávania dizertačnej práce boli čiastkové výsledky doktorandskej dizertačnej práce prednesené na vedeckých konferenciách doma aj v zahraničí, zároveň bol článok vyplývajúci zo spracovávanej problematiky uvedený v recenzovanom vedeckom časopise, práca je súčasťou vedecko-výskumnej činnosti KMO OF EU, konkrétne projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316059 pod názvom „Analýza európskych integračných procesov a ich pôsobenie vo vybraných politikách Európskej únie“ a výskumného projektu mladých vedeckých pracovníkov č. 2316066 s názvom "Konkurencieschopnosť ekonomiky SR a nové výzvy globálnej ekonomiky v podmienkach finančnej a hospodárskej krízy".

Dizertačná práca bola spracovaná tak, aby jej výsledky boli využiteľné aj v hospodárskej praxi. Preto sme navrhli a vymedzili úlohy vyplývajúce zo Schengenského acquis na obdobie rokov 2008 – 2009, vzhľadom na to, že dizertačná bola spracovaná v týchto rokoch.

## Úlohy vyplývajúce zo Schengenského acquis na obdobie rokov 2008 – 2009

Vstup nového štátu do Schengenského priestoru je spájaný najmä s jeho najviditeľnejším výsledkom, a to je zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach, ktoré môžu osoby prekračovať bez toho, aby boli podrobované hraničným kontrolám. Avšak zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach Schengenského priestoru neznamená pre novo prístupujúci členský štát ukončenie plnenia úloh a vykonávania opatrení vyplývajúcich zo Schengenského acquis a jeho štandardov.

Práve naopak vstupom do Schengenského priestoru preberá novo prístupujúci štát obrovský záväzok, ktorým je podieľanie sa na ochraňovaní spoločného priestoru bezpečnosti, slobody a spravodlivosti. Na tento účel musí plniť nové úlohy (tzv. kompenzačné opatrenia), ktoré sú založené najmä na zabezpečení vysokého štandardu vykonávania kontroly na svojich vonkajších hraniciach, rozvoja efektívnej policajnej spolupráce, spoločného postupu v oblasti uplatňovania vízovej politiky a migrácie, justičnej spolupráce a spolupráce v oblasti boja proti drogám. Veľmi dôležitým nástrojom na plnenie týchto úloh je zabezpečenie funkčnosti a používania SIS a zabezpečenie ochrany osobných údajov.

V prílohách č. 9. a 10. dizertačnej práce sú uvedené všetky opatrenia, ktoré je potrebné prijať v nasledujúcich rokoch 2008 – 2009 v oblasti aplikácie Schengenského acquis a jeho štandardov. Opatrenia boli identifikované na základe podrobnej analýzy, vykonanej jednotlivými subjektmi, do ktorých pôsobnosti predmetná problematika Schengenského acquis spadá. Medzi povinnosti SR patria aj opatrenia, ktoré sú uvedené v Národnom pláne riadenia ochrany štátnych hraníc<sup>158</sup>, Akčnom pláne pre zabezpečenie vstupu SR do Schengenského priestoru a Národnom pláne boja proti drogám v SR na roky 2005 – 2008<sup>159</sup>, čo sa môže zdať ako určitá duplicita. Úlohou a cieľom Schengenského akčného plánu (ďalej len SAP) je však vyjadriť v jednom materiáli výpočet všetkých opatrení, ktoré je nevyhnutné prijať v konkrétnej oblasti Schengenského acquis s prípadným odkazom, že niektoré opatrenia sú rozpracované v iných materiáloch, ktoré

---

<sup>158</sup> Národný plán riadenia ochrany štátnych hraníc SR schválený uznesením vlády SR č. 465 zo dňa 30. mája 2007

<sup>159</sup> Národný plán boja proti drogám v SR na roky 2005 – 2008 schválený uznesením vlády SR č. 289 z 15. apríla 2004

podrobne popisujú postup a metódy na dosiahnutie požadovaného stavu a taktiež ich finančné zabezpečenie.

Naopak na vykonanie niektorých opatrení je ešte potrebné spracovať samostatné materiály, ktoré budú predložené na schválenie vláde SR spolu s ich finančným zabezpečením. Takýmto materiálom bude napr. „Projekt odstraňovania dopravných prekážok na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach SR“, ktorý bude podrobne popisovať realizáciu jednotlivých etáp v rámci tohto projektu.

V oblasti riadenia hraníc bude potrebné zabezpečiť postupné odstraňovanie dopravných prekážok na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach SR. Tieto opatrenia budú musieť byť vykonávané v koordinácii medzi viacerými príslušnými rezortmi štátnej správy a samosprávy. Odstraňovanie dopravných prekážok z dôvodu značných finančných nákladov je rozdelené do niekoľkých etáp s ukončením až v roku 2010. Podľa čl. 22 Kódexu Schengenských hraníc majú členské štáty prijať opatrenia na zabezpečenie priestorov na kontroly v prípade prijatia rozhodnutia o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc.

V roku 2008 bola zabezpečená reorganizácia základných útvarov služby hraničnej polície, ktoré plnili úlohy na úseku kontroly vnútorných hraníc do ich zrušenia. Pôjde o súbor opatrení zahŕňajúci zrušenie oddelení hraničnej polície PZ a ich začlenenie do existujúcich organizačných štruktúr krajských riaditeľstiev PZ. Dodržiavanie podmienok oprávnenosti pobytu na území SR a odhaľovanie nelegálnej migrácie budú zabezpečovať predovšetkým oddelenia cudzineckej polície PZ.

Významným nástrojom rozvoja medzinárodnej policajnej spolupráce na vnútorných hraniciach je aj činnosť spoločných kontaktných pracovísk. V budúcnosti je možné ich rozšírenie aj o iné služby PZ, prípadne iné orgány štátnej správy (napr. colnú správu).

V oblasti kontroly vonkajších hraníc je potrebné pokračovať v budovaní systému technickej a fyzickej ochrany štátnej hranice SR s Ukrajinou. V súvislosti s neustálym nárastom objemu leteckej dopravy bude potrebné pristúpiť k rozširovaniu vybavovacích terminálov na existujúcich medzinárodných letiskách SR za podmienky zabezpečenia fyzického oddelenia toku osôb cestujúcich v rámci mimo Schengenského priestoru od osôb cestujúcich v rámci Schengenského priestoru. Na základe záverov zo správ hodnotiacich

komisií je potrebné venovať osobitnú pozornosť najmä jazykovému vzdelávaniu policajtov vykonávajúcich hraničnú kontrolu, vzdelávaniu v oblasti odhaľovania falošných a pozmenených cestovných dokladov, profilovania cestujúcich a vykonávania analýzy rizík. Na účely realizácie rozvoja prihraničného územia na úseku štátnej hranice SR s Ukrajinou je potrebné pripraviť spracovanie návrhu Zmluvy medzi SR a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

Zosúladenie vízovej politiky a vydávanie jednotných Schengenských víz je ďalšou dôležitou úlohou, ktorú SR postupne zavádza do svojej praxe, nakoľko táto oblasť tvorí ako prvú, tak aj druhú kategóriu Schengenského acquis. V porovnaní s opatreniami, ktoré SR prijala vstupom do EÚ, sú zmeny súvisiace so vstupom do Schengenského priestoru zamerané najmä na postupy pri udeľovaní jednotných víz. Do vstupu SR do Schengenského priestoru bolo potrebné zabezpečiť integritu udeľovania víz na konzulátoch SR v zahraničí na takej úrovni, aby bol dodržaný stanovený postup v každom štádiu vízového procesu.

Medzi úlohy v oblasti materiálno-technického zabezpečenia patrilo najmä vybudovanie národného Vízového informačného systému, ktorý bol súčasťou pripravovaného vízového systému na úrovni EÚ. Národný Vízový informačný systém bol dobudovaný do marca 2008. Na centrálnej úrovni sa jeho spustenie zrealizovali v máji 2009.

Začatie vydávania nových cestovných pasov SR s jedným biometrickým prvkom (tvárové zobrazenie) od 1. januára 2008 a biometrických diplomatických a služobných pasov od 1. marca 2008 bolo jednou z nových úloh pre SR. Zavedenie druhého biometrického prvku (odtlačku prstov) závisí od termínu schválenia špecifikácie na kompatibilné čítacie zariadenia zamerané na ich identifikáciu zo strany Európskej komisie. Konečným termínom zavedenia druhého biometrického prvku bol jún 2009. Biometria bude v tomto prípade vkladaná do čipu. Vydávanie cestovných pasov SR bude centralizované v Národnom personalizačnom centre. Čísla pre cestovné pasy budú pridelené nie sériovo, ale na náhodnej báze.

Po zrušení kontrol na vnútorných hraniciach SR bolo potrebné zvýšiť úroveň spolupráce v otázkach riadenia legálnej migrácie a boja proti nelegálnej migrácii. Išlo najmä o využívanie inštitútov pomoci v prípadoch vyhost'ovania štátnych príslušníkov

tretích krajín leteckou cestou a vzájomného uznávania vyhostení medzi členskými štátmi

Pre obdobie rokov 2008 až 2009 bude z hľadiska medzinárodnej policajnej spolupráce potrebné, aby sa SR prostredníctvom svojich zástupcov aktívne zapájala do Schengenských hodnotiacich misií nových členských štátov EÚ, ktoré sa uchádzajú o vstup do Schengenského priestoru a to z dôvodu získavania informácií o štátoch pripravujúcich sa na vstup do Schengenského priestoru ako aj získavania skúseností o vnútorných hodnotiacich mechanizmoch týchto hodnotiacich misií. Okrem uvedených aktivít bude potrebné sa zapájať do twinningových aktivít so štátmi, ktoré majú ambíciu vstúpiť v budúcnosti do EÚ.

V oblasti justičnej spolupráce Ministerstvo spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“) považuje v súvislosti s plnením úloh SAP v rokoch 2008 – 2009 vykonať jazykové korigendum Schengenského dohovoru, nakoľko jeho ustanovenia sú priamo aplikovateľné a súčasný slovenský preklad je nezrozumiteľný a zmatečný. V tejto súvislosti je MS SR pripravené poskytnúť potrebnú súčinnosť gestorovi, ktorým je MV SR, predovšetkým v častiach patriacich do pôsobnosti ministerstva. MS SR bude v sledovanom období rovnako venovať zvýšenú pozornosť riadnej aplikácii zákona č. 403/2004 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze v súvislosti s novými zmenami reagujúcimi na vstup SR do Schengenského priestoru. Boj proti drogám na európskej úrovni vychádza s Protidrogového akčného plánu EÚ na roky 2005 – 2008, ktorým je SR viazaná. Medzi hlavné úlohy vyplývajúce z Protidrogového akčného plánu EÚ na roky 2005 – 2008, patrí aj úloha zameraná na zber údajov pri zneužívaní informačných technológií pre páchanie drogovej trestnej činnosti a pri zneužívaní prekurzorov. V podmienkach MV SR je oblasť boja proti drogám spracovaná v „Národnom pláne boja proti drogám v SR na roky 2005 – 2008“.

V oblasti SIS a Národnej ústredne SIRENE bude najdôležitejšie pokračovať v prípravách na spustenie prevádzky SIS druhej generácie (SIS II). Je potrebné naďalej intenzívne pokračovať v budovaní Národného komunikačného rozhrania pre SIS II v súlade s finálnym riešením a funkcionalitou centrálného systému SIS II. V rámci uvedeného bude nevyhnutné pripraviť kategórie údajov pre SIS II a ich migráciu zo SISone4all do SIS II. Na zabezpečenie prevádzky vnútroštátneho systému SIS II sa musia prijať tomu zodpovedajúce personálne a materiálno-technické opatrenia. Pred samotným spustením SIS

II bude potrebné zabezpečiť školenie osôb, ktoré budú mať prístup k údajom zo SIS II a zrealizovať informačnú kampaň.

Hlavné úlohy na obdobie rokov 2008 – 2009 v oblasti ochrany osobných údajov boli zamerané najmä na vykonávanie monitorovania a dozoru zákonného spracovávania osobných údajov v SIS. Dotknutými útvarmi v tejto oblasti sú najmä Úrad medzinárodnej policajnej spolupráce Prezídia PZ, Úrad hraničnej a cudzineckej polície (ďalej len „ÚHCP“) MV SR a jemu podriadené útvary na hraničných priechodoch a zastupiteľské úrady SR v tretích krajinách. Ďalšou oblasťou bude vybavovanie sťažností dotknutých osôb, ktorých údaje sú spracúvané v SIS, a to aj v spolupráci s dozornými orgánmi ostatných členských štátov Schengenského priestoru. Úrad na ochranu osobných údajov SR (ďalej len „ÚOOÚ SR“) sa bude aktívne podieľať na spracovávaní stanovísk a pripomienok k otázkam implementácie európskej legislatívy týkajúcej sa SIS II ako aj na príprave vykonávacích predpisov a manuálov pre prevádzkovateľa národnej časti SIS a jej užívateľov. Na to, aby ÚOOÚ SR mohol plniť vyššie uvedené úlohy, je nevyhnutné pristúpiť k jeho personálnemu posilneniu.

Na základe odporúčaní záverov Schengenských hodnotiacich misíí v roku 2006 a 2007 bude potrebné venovať zvýšené úsilie v oblasti ďalšieho policajného vzdelávania, osobitne v jazykovej príprave policajtov vykonávajúcich hraničnú kontrolu na vonkajších hraniciach Schengenského priestoru. V roku 2008 bola schválená koncepcia ďalšieho policajného vzdelávania v rezorte MV SR v súlade s prezentáciami uvedenými počas hodnotenia pozemnej a vzdušnej hranice v roku 2007. Vzdelávanie bude ďalej realizované aj prostredníctvom európskych inštitúcií, akými sú Európska policajná akadémia (CEPOL) a Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach Európskej únie (FRONTEX) a pod.

**Hypotézy, ktoré sme naformulovali v druhej časti tejto práce a riešili vo viacerých ďalších častiach nám slúžili na to, aby mala dizertačná práca výsledky použiteľné v praxi. Prijatie alebo zamietnutie hypotéz nám umožňuje naformulovať nasledovné odporúčania:**

*Hypotéza 1: Slovenská republika vstupom do EÚ zaznamenala zvyšujúci sa podiel občanov SR zamestnaných v krajinách EÚ.*

Na základe analýzy navrhujeme túto hypotézu prijať. Tento trend sa po vstupe SR do EÚ zintenzívnil. Analýzu tejto hypotézy sme riešili v časti 3.4.1, v ktorej tabuľky č. 6 a 7 ukazujú na zvyšujúci sa podiel občanov zamestnaných v zahraničí.

*Hypotéza 2: V najbližšej dekáde bude SR zaznamenávať zvyšujúci sa prílev imigrantov za prácou do SR. Imigranti majú vysoký podiel na kriminalite a negatívne ovplyvňujú pracovný trh.*

Na základe analýzy, ktorá je spracovaná v častiach 3.4.1, 3.4.3 a 3.4.4 navrhujeme hypotézu zamietnuť. Počet cudzích štátnych príslušníkov - zamestnaných aj podnikajúcich – na slovenskom trhu práce možno odhadovať na 15 až 20 tisíc osôb (koncom r. 2007). Segment pracovných síl zo zahraničia tak aktuálne predstavuje menej než 0,9% všetkých zamestnaných osôb v krajine, čo je jedna z najnižších hodnôt v EÚ. Cudzinci pracujúci na Slovensku tak zatiaľ nemajú na rozsah, zloženie a kvalitu ponuky pracovných síl v krajine väčší dosah. Miera kriminality spôsobenej zahraničnými migrantmi v SR je napriek prevládajúcej verejnej mienke oveľa nižšia, než si myslí väčšina jej obyvateľov. Kriminálnych deliktov sa dopúšťajú hlavne cudzinci s povolením na pobyt a obzvlášť migranti zdržujúci sa v krajine nelegálne, zatiaľ čo, tranzitní nelegálni migranti, žiadatelia o azyl a azylanti na Slovensku len nepatrne.

*Hypotéza 3: Dokument „Konceptia migračnej politiky SR“, ktorá bola prijatá začiatkom roka 2005 pomohla k formovaniu spoločnej imigračnej, azylovej a integračnej politiky za území EÚ.*

Na základe analýzy v tretej časti práce navrhujeme hypotézu zamietnuť. Prijatie Konceptie možno označiť za veľmi významný systémový krok predstavujúci d'alekosiahly posun oproti predošlému obdobiu. Ako fundamentálny strategický dokument v oblasti migračného manažmentu krajiny je Konceptia vytvorená na báze implementovania právnych aktov EÚ do sústavy právnych noriem SR, ako i v súlade s Haagskym programom na posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, čím môže prispieť k formovaniu spoločnej imigračnej, azylovej a integračnej politiky na území Únie. Konceptia migračnej politiky SR je síce substanciálne novým nástrojom manažmentu migrácie v

krajine, ale nie je dokonalá; už hneď po jej schválení sa objavili rôzne kritické poznámky. V dokumente zjavne zostal priestor, ktorý mohol byť lepšie využitý. Nielen jeho rozsah je vzhľadom k tak závažnej téme relatívne skromný (cca 15 strán), ale predovšetkým sa mohol zaoberať viacerými otázkami dôkladnejšie. Koncepcia mohla, medziiným, róznejšie riešiť problémy postavenia cudzincov s povolením na pobyt na Slovensku, ich integrácie do spoločnosti, vzdelávania a jazykovej prípravy, občianskej participácie na miestnej úrovni, združovania, aktivizácie a podpory ich spolkov, naturalizácie a pod. Väčšia pozornosť sa mohla tiež venovať posilneniu pozície orgánov samosprávy v migračnom manažmente, vzdelávaniu a informovanosti slovenských detí a študentov o imigrantoch v krajine, výchove občanov SR v boji proti xenofóbii, objektívnejšiemu pôsobeniu médií, dobudovaniu inštitucionálnej sféry, intenzifikácii spolupráce s krajinami pôvodu migrantov, skvalitneniu štatistických databáz o migrácii, ako aj celému súboru otázok vzťahujúcich sa k imigrácii za prácou do SR. Niektoré elementárne aspekty migračného manažmentu nie sú v Koncepcii vôbec spomenuté, napr. prijatie migračnej doktríny Slovenskej republiky (oficiálny postoj spoločnosti k zahraničnej migrácii) či identifikácia migračných priorít Slovenska. Zároveň je nutné zdôrazniť, že *Koncepcia migračnej politiky sa orientuje výhradne na problematiku imigrácie do krajiny, nie emigrácie z nej.*

#### **Praktické prínosy dizertačnej práce, ktoré vyplynuli zo skúmania čiastkových cieľov predkladanej dizertačnej práce:**

Vzhľadom na vzájomnú prepojenosť voľného pohybu osôb a migrácie uvádzame odporúčania, resp. možné problémové oblasti, ku ktorým sme dospeli pri spracúvaní predmetnej problematiky dizertačnej práce. Je evidentné, že si rastúca relevancia, heterogenita a prejavy migračných tokov do a zo Slovenskej republiky vyžadujú dôkladnú analýzu fenoménu zahraničnej migrácie v krajine, budovanie a posilňovanie príslušných inštitúcií, zdokonaľovanie právnych predpisov, pozitívne ovplyvňovanie verejnej mienky, a to v prospech oboch strán – autochtónnej spoločnosti aj samotných migrantov.

V predkladanej dizertačnej práci sme si ako čiastkový cieľ stanovili nielen relatívne podrobne charakterizovať stav, trendy a vývojové trajektórie v hlavných komponentoch zahraničnej migrácie v Slovenskej republike od r. 2000, ale aj vyhodnotiť dopady migrácie

vo vybraných spoločenských sférach či identifikovať problémové miesta v rámci migračnej politiky v krajine. Ako sme v práci uviedli situácia na mnohých úsekoch nie je ideálna, z tohto dôvodu sme sa snažili navrhnuť súbor vhodných odporúčaní za účelom zvýšenia súčasnej úrovne migračného manažmentu na Slovensku.

Formulovať odporúčania, ktoré by mohli podporovať prijímanie a realizáciu celého spektra opatrení, nie je jednoduché. Na jednej strane je pochopiteľné, že odporúčania musia byť dostatočne komplexné a reprezentatívne, aby zahŕňali čo najviac oblastí a subjektov. Na druhej strane nemôžu byť príliš všeobecné, neadresné či povrchné, pretože by ich úžitková hodnota bola minimálna, avšak ich prílišná detailizácia zase môže viesť k strate kontextuálneho významu. Zároveň by sa navrhované odporúčania mali vyznačovať patričnou mierou racionálnosti, uskutočniteľnosti, efektívnosti, aktuálnosti, vzájomnej previazanosti i systémovosti. Do úvahy by mali byť brané aj skúsenosti a pozitívne príklady zo zahraničia.

- Vzťah SR voči zahraničnej migrácii je rozporuplný, nie jednoznačný a čitateľný. Slovensku očividne chýba jasne definovaná migračná doktrína, t. j. sústavu elementárnych zásad zhmotnenú v oficiálnom postoji (reštriktívnejšom, alebo liberálnejšom) štátu a spoločnosti voči zahraničnej migrácii (logicky viac imigrácii než emigrácii). Táto doktrína by samozrejme mala byť v súlade so záujmami krajiny, prebiehajúcimi procesmi európskej integrácie a kreujúcou sa spoločnou imigračnou, azylovou a integračnou politikou Európskej únie. Preto by bolo vhodné prijať ústrednými štátnymi orgánmi migračnú doktrínu Slovenskej republiky ako primárny predpoklad ďalšieho zdokonaľovania migračného manažmentu v krajine. Pritom je potrebné tiež určiť rolu imigrácie v celkovom ekonomickom, sociálnom, demografickom, kultúrnom a bezpečnostnom rozvoji Slovenska.

Súčasne je žiaduce venovať adekvátnu pozornosť definovaniu priorít na poli zahraničnej migrácie v Slovenskej republike vzhľadom na mnohorozmernú a štruktúrovanú povahu tohto fenoménu. Malo by byť politicky a odborne rozhodnuté, ktoré imigračné komponenty budú v krajine najviac preferované – migrácia za prácou, migrácia za účelom zjednotenia rodiny, azylová migrácia, migrácia za účelom štúdia, boj proti nelegálnej migrácii, naturalizácia cudzích štátnych príslušníkov, presídľovanie Slovákov žijúcich v zahraničí či repatriácia emigrantov zo SR. Ako najvhodnejšia sa javí podpora pracovnej

imigrácie v kombinácii s komplexnou integráciou imigrantov s povolením na trvalý pobyt a ich prípadnou naturalizáciou.

Jedným z dlhodobých negatívnych faktorov v rámci zahraničnej migrácie v krajine je deficit finančných prostriedkov. Zjavné však je, že väčšie vstupy sú pre riešenie množiacich sa, čoraz závažnejších a akútnejších úloh na tomto poli životne dôležitou podmienkou. Z tohto dôvodu je potrebné vymedziť substanciálne väčšie finančné zdroje než dosiaľ aktérom pôsobiacim v oblasti migračného manažmentu v Slovenskej republike najmä zo štátneho rozpočtu alebo rozpočtov samospráv. Ale aj samotné vládne i nevládne inštitúcie na úseku starostlivosti o migrantov či imigrantské organizácie by mali byť oveľa aktívnejšie pri hľadaní a získavaní prostriedkov mimo zmienených rozpočtov, napr. využívajúc viac možnosti eurofondov.

Slovenská republika markantne zaostáva v procese integrácie imigrantov do spoločnosti ako jednom z najvýznamnejších komponentov migračnej politiky štátu. Slovensku citeľne absentuje koncepcia integračnej politiky ako východisko úspešnej integrácie cudzincov, preto je hlavnou úlohou kompetentných orgánov (obzvlášť Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR) vypracovať čo najskôr samostatnú a ucelenú Koncepciu národnej integračnej politiky. Integračná politika Slovenskej republiky sa musí vyznačovať existenciou koordinovaných a navzájom prepojených nástrojov a opatrení vedúcich k zaradeniu imigrantov na pracovný trh krajiny, zvládnutiu slovenčiny a umožneniu prístupu k vzdelaniu, prístupu k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám, dodržiavaniu ľudských práv, podporovaniu zjednotenia rodiny.

Obdobne je na Slovensku ešte stále značne podceňovaný súbor otázok spojených s pracovnou migráciou; väčšia diskusia a výskum sa v krajine rozbehli doslova až v posledných mesiacoch. Počas nasledujúcich dekád možno očakávať zvyšujúci sa prílev imigrantov za prácou do SR. Z toho dôvodu je nutné riešiť tento problém, riešením by mohla byť príprava komplexnej politiky pracovnej migrácie Slovenskej republiky regulujúcej vývoj na úseku pracovnej imigrácie. Mala by reflektovať momentálnu situáciu aj očakávané trendy na slovenskom trhu práce, definovať pozíciu pracovnej migrácie v ekonomickom neekonomickom rozvoji krajiny, špecifikovať priority – pokiaľ ide o kvantitu, štruktúru, vzdelanie, vek a krajiny pôvodu pracovných migrantov, koncipovať

dosiaľ chýbajúce programy a schémy na podporu cielenej imigrácie, zatriktívniť Slovensko pre vybrané skupiny migrantov za prácou, identifikovať tie články trhu práce, ekonomické odvetvia, profesie a regióny krajiny, kde by pracovná imigrácia priniesla maximálny benefit, ďalej prehodnotiť a doplniť bilaterálne dohody o zamestnávaní, rozšíriť a zdokonaľiť informačno-poradenský servis pre pracovných imigrantov v SR, vytvoriť nástroje pre dôraznejší boj proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov.

Spolupráca relevantných inštitúcií migračného manažmentu na Slovensku nie je naďalej ideálna; je nezriedka nekoordinovaná, neefektívna, príp. zdvojená. Z tohto dôvodu je nevyhnutné zlepšiť a prehĺbiť spoluprácu medzi hlavnými aktérmi v oblasti zahraničnej migrácie v krajine (štátnymi inštitúciami, samosprávnymi orgánmi, mimovládnyimi organizáciami, medzinárodnými organizáciami, zamestnávateľskými združeniami, odbormi, združeniami migrantov i akademickou obcou) na báze komplementarity a partnerstva. Je dôležité, aby sa tieto subjekty nepovažovali za konkurenta, ale skôr potenciálneho partnera a zvyšovali tiež vzájomnú informovanosť o realizovaných/plánovaných aktivitách.

Ako sme už uviedli, informovanosť o podstate, formách, príčinách, dôsledkoch, trendoch či prognózach zahraničnej migrácie je v Slovenskej republike všeobecne veľmi nízka. Z tohto dôvodu sa odporúča častejšie, detailnejšie a korektnejšie informovali verejnosť o celej palete aspektov zahraničnej migrácie na Slovensku, demonštrovali pozitívne príklady integrácie migrantov do spoločnosti a ich ekonomický, spoločenský, kultúrny a iný prínos.

Jedným zo signifikantných problémov migračného manažmentu na Slovensku je diapazón, kvalita a aktuálnosť štatistických údajov o jednotlivých komponentoch zahraničnej migrácie. Tieto ani zďaleka nedosahujú štandardnú akosť dát v „starých“ členských štátoch EÚ. Za účelom zdokonalenia súčasnej evidencie migrantov v SR, ale i kvôli rastúcim požiadavkám príslušných zahraničných inštitúcií na údaje o zahraničnej migrácii v krajine je nevyhnutné, aby kompetentné štátne orgány radikálne pozdvihli úroveň zberu, spracovania, uchovávaní a prezentovania údajov o zahraničnej migrácii do/zo Slovenskej republiky, ale najmä aby zlepšili ich kvalitu, spoľahlivosť, zrozumiteľnosť, homogenitu, aktuálnosť či dostupnosť pre finálnych užívateľov.

Nakoniec vzhľadom na absolútne minimálnu mieru bádania fenoménu zahraničnej migrácie v krajine a ponuku výsledkov pre prax sa javí viac ako žiaduce zaangažovať akademickú obec, relevantné výskumné a pedagogické inštitúcie do dôkladného, systematického a komplexného výskumu existujúcich výziev v oblasti zahraničnej migrácie na Slovensku s vyústením do adresných návrhov riešení. V súvislosti s tým by bolo vhodné zvážiť profiláciu novej samostatnej vedeckej disciplíny – tzv. migračných štúdií. Táto veda by sa zaoberala dôvodmi, atribútmi, dopadmi, politikami, právnym aj inštitucionálnym pozadím a ďalšími otázkami zahraničnej migrácie všeobecne i v konkrétnom geografickom a historickom kontexte Slovenskej republiky.

## ZÁVER

Podstatou integrácie je zjednocovanie prvkov do jedného vyššieho systému. Tento systém však nie je jednoduchým súhrnom jeho jednotlivých častí, ale predstavuje akúsi novú kvalitu v dôsledku pôsobenia synergického efektu. V súčasnosti prebiehajú procesy integrácie nielen medzi jednotlivými ekonomikami, ale aj medzi jednotlivými integračnými zoskupeniami. Zmyslom každého integračného prepojenia je, aby prínosy prevážili náklady, aby výhody boli väčšie ako nevýhody. Práve v tomto turbulentnom období prebiehajúcej ekonomickej a hospodárskej krízy intenzívnejšie vnímame najmä negatívne efekty a dopady, tieto efekty sú dôsledkom globalizácie. V predkladanej dizertačnej práci sme sa zameriavali na oblasť voľného pohybu osôb. Trvalo niekoľko desaťročí, kým sa Európska únia vyvinula do svojej súčasnej podoby. Pri skúmaní jej histórie možno naraziť na množstvo udalostí, ktoré mali v konečnom dôsledku značný vplyv na podobu jej dnešného fungovania. Za takúto udalosť možno považovať aj podpis Schengenskej dohody v roku 1985. Hlavným cieľom dohody, ktorú podpísalo päť štátov vtedajších Európskych spoločenstiev (Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Francúzsko a Nemecko), bolo umožnenie voľného pohybu osôb prostredníctvom odstránenia kontrol na vnútorných hraniciach. Podrobné rozpracovanie a realizáciu myšlienok Schengenskej dohody obsahuje Vykonávacia dohoda, ktorá bola tými signatármi podpísaná v roku 1990. Odstránenie kontrol na vnútorných hraniciach, samozrejme, nebolo jediné ustanovenie Schengenskej dohody. Vytvorenie priestoru bez hraníc si vyžadovalo posilniť kontroly na hraniciach vonkajších, a tiež intenzifikovať a zosúladiť spoluprácu v mnohých ďalších oblastiach, napríklad v boji proti kriminalite, v oblasti justície či vízovej politiky. Postupne sa k dohode pripojili ďalšie krajiny (Taliansko, Španielsko, Portugalsko, Grécko, Rakúsko, Dánsko, Fínsko a Švédsko), dokonca aj krajiny, ktoré nie sú členmi Európskej únie (Island a Nórsko). Mimo Schengenskej spolupráce ostali len Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Írsko. Pre problémy so splnením podmienok potrebných pre aplikáciu Schengenských ustanovení začal Schengenský systém fungovať až v roku 1995.

Nová etapa vo vývoji Schengenskej spolupráce začala po vstupe do Amsterdamskej zmluvy do platnosti v roku 1999. Pomocou Schengenského protokolu sa Schengenský systém začlenil do zmluvného rámca Európskej únie. Dovtedy medzivládna spolupráca v prípade Schengenských dohôd tak stratila svoj špecifický charakter. Schengeská

problematika sa teda ďalej vyvíja pod strechou Európskej únie. Amsterdamská zmluva bola tiež novým impulzom pre ďalší rozvoj spolupráce v oblasti justície a vnútorných záležitostí. Nielenže sa táto oblasť rozšírila o Schengenskú problematiku, ale časť agendy justície a vnútorných záležitostí sa presunulo z tretieho „medzivládneho“ piliera do prvého „nadštátneho“ piliera Európskej únie. Bol to jasný impulz k ďalšej integrácii v tejto oblasti, ktorého vyjadrením bolo stanovenie cieľa, čo najskôr vybudovať priestor slobody, bezpečnosti a práva v rámci Európskej únie. Ukázalo sa však, že vybudovanie priestoru slobody, bezpečnosti a práva bude komplikovanejšie, ako sa predpokladalo, najmä z dôvodu nie príliš veľkej ochoty členských krajín postupne sa vzdávať suverenity v jednotlivých oblastiach justície a vnútorných záležitostí. Haagsky program je programom na ďalších päť rokov a spolu s Ústavnou zmluvou pre európsku úniu, ktorá mala pôvodne vojsť do platnosti 1. novembra 2005, neskôr bol termín posunutý na 1. november 2006, v súčasnosti je to termín 1. november 2009, otvára dvere k ďalšej integrácii v oblasti justície a vnútorných záležitostí.

Nové členské krajiny, ktoré vstúpili do Európskej únie 1. mája 2004, a tým sa stali aj členmi Európskeho hospodárskeho priestoru, predstavovali k 21. decembru 2007 najmasovejšie rozšírenie Schengenského systému.

Slovenská republika je mladý a pomerne malý štát, čo výrazne ovplyvňuje jeho silnú závislosť od vonkajších partnerov. Zapojenie sa do integračných procesov v rámci Európskej únie preto bolo najvýznamnejším zahraničnopolitickým cieľom v jej doterajšej histórii. Slovensku po vstupe do Schengenu stalo súčasťou „Schengenského priestoru“ tvoriaceho 3,6 milióna km<sup>2</sup>. Slovensku odpadla starosť o ochranu hraníc s Českom, Rakúskom, Maďarskom a Poľskom. Vnútorné hranice na súši a na mori boli odstránené k 21. decembru 2007, vzdušné hranice boli k 30. marcu 2008. Vyžaduje sa však výraznejšia kontrola hraníc s Ukrajinou. Na základe portugalského návrhu ešte z decembra 2006 sa umožnil dočasný stav „SIS I pre všetkých“ počas príprav spustenia SIS II v nových členských krajinách. Slovensko svojím členstvom a inováciami Lisabonskej zmluvy pristúpilo na spoločnú európsku víziu politiku a predpisy pre vstup príslušníkov tretích krajín. Rovnako sa slovenské policajné zložky museli zharmonizovať s ostatnými zložkami v rámci Schengenského priestoru, platia spoločné právne a správne predpisy (napríklad pre

oblasť omamných látok a výbušnín). Údaje, ktoré Slovenská republika poskytuje SIS sa automaticky vymieňajú medzi zúčastnenými stranami.

Konvencia ponecháva členským štátom právo uskutočňovať a zavádzať kontroly v prípade mimoriadnej bezpečnostnej situácie. Pre cudzincov odteraz platí jednotné Schengenské vízum, ktoré dáva právo jeho držiteľovi na voľný pohyb po Schengenskom priestore. Konvencia dala možnosť žiadosti o vzájomnú pomoc v prípade predchádzania a vyšetrovania trestných činov a rovnako vytvorila podmienky pre sledovanie podozrivých osôb aj mimo vlastných hraníc štátu. Schengen je ďalšou tehličkou v procese európskej integrácie. Po svojom najvýraznejšom rozšírení v decembri 2007 sa jeho súčasťou stáva väčšina krajín EÚ. Slobodný pohyb občanov v EÚ tak dostáva pre nás nový význam.

**Integrálnou súčasťou voľného pohybu osôb je zahraničná migrácia.**

Medzinárodná migrácia je v dnešnej dobe určujúcim prejavom globalizačných procesov a významným atribútom globálnych zmien v čoraz väčšom počte krajín. Považuje sa za jednu z fundamentálnych civilizačných výziev 21. storočia vďaka svojim ekonomickým, sociálnym, populačným, kultúrnym, politickým, bezpečnostným, environmentálnym dopadom, hoci je vo všeobecnosti chápaná ako prirodzený, zväčša pozitívny a z mnohých hľadísk užitočný fenomén. K rozvoju zahraničnej migrácie synergicky prispieva zvyšujúca sa ekonomická integrácia, expanzia informačných technológií, rozmach dopravnej infraštruktúry, postupné odbúravanie politickoadministratívnych bariér, formulácia nových geopolitických záujmov, rastúci transnacionalizmus, zmeny v demografických trendoch a postavení pohlaví v spoločnosti, väčšia aktivizácia pašerákov s ľuďmi a pod.

Pokiaľ ide o vývoj v zahraničnej migrácii, Slovensko nie je výnimkou, ale integrálnou súčasťou regionálnych a celosvetových geopolitických štruktúr. Počas posledných 10-15 rokov prešlo v tejto oblasti fázou turbulentných premien. Z krajiny so zanedbateľným objemom migrácie ešte v polovici 90-tych rokov, kde zahraničné sťahovanie bolo veľmi mierne, počet cudzincov s povolením na pobyt minimálny, počty nelegálnych migrantov, žiadateľov o azyl či pracovných migrantov zanedbateľné, obchodovanie s ľuďmi či repatriácia imigrantov v podstate neznáma, potreba integrácie cudzincov neartikulovaná, migračná politika len symbolická, sa stal štát, v ktorom sa viaceré migračné súčasti pomerne rapídne dynamizovali. Oblasť medzinárodnej migrácie je

jednou z tých, kde vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a tým automaticky aj do Európskeho hospodárskeho priestoru priniesol nesporný rozvojový impulz a kde možno predpokladať intenzívny vývoj. Z tohto dôvodu je nutné skúmať fenomén zahraničnej migrácie v krajine, analyzovať jeho spoločenské súvislosti, identifikovať problémové miesta, definovať nové prístupy a politiky k migrácii, kontinuálne zdokonaľovať právne normy, posilňovať kompetentné inštitúcie, pozitívne ovplyvňovať verejnú mienku, tzn. venovať otázkam zahraničnej migrácie v SR oveľa väčšiu pozornosť než dosiaľ. V súvislosti s migráciou za prácou sme skúmali aj dopady migrácie na jednotlivé oblasti trhu práce a kriminality. Možno zhrnúť, že miera kriminality spôsobenej zahraničnými migrantmi v Slovenskej republike je napriek prevládajúcej verejnej mienke oveľa nižšia, než si myslí väčšina jej obyvateľov. Kriminálnych deliktov sa dopúšťajú hlavne cudzinci s povolením na pobyt a obzvlášť migranti zdržujúci sa v krajine nelegálne, zatiaľ čo tranzitní nelegálni migranti, žiadatelia o azyl a azylanti na Slovensku len nepatrne.

V kontexte vstupu krajiny do Európskej únie a tým aj do Európskeho hospodárskeho priestoru obzvlášť naliehavo vyvstala požiadavka pripraviť jej kvalitatívne novú migračnú politiku. Síce podstatne neskôr ako sa očakávalo, ale predsa začiatkom r. 2005 Ministerstvo vnútra SR vypracovalo a vláda SR svojím uznesením č. 11/2005 schválila dokument nazvaný Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky. Zároveň sme zadefinovali nové výzvy a návrhy politík pre skvalitnenie migračného manažmentu na Slovensku, ktoré považujeme za najdôležitejšie pre súčasný manažment migrácie. Do úvahy by mali byť brané aj skúsenosti a pozitívne príklady zo zahraničia. Vzťah SR voči zahraničnej migrácii je rozporuplný, nie jednoznačný a čitateľný. Slovensku očividne chýba jasne definovaná migračná doktrína, t.j. sústava elementárnych zásad zhmotnená v oficiálnom postoji (reštriktívnejšom, alebo liberálnejšom) štátu a spoločnosti voči zahraničnej migrácii (logicky viac imigrácii než emigrácii). Súčasne je žiaduce venovať adekvátnu pozornosť definovaniu priorít na poli zahraničnej migrácie v Slovenskej republike vzhľadom na mnohorozmernú a štruktúrovanú povahu tohto fenoménu. Jedným z dlhodobých negatívnych faktorov v rámci zahraničnej migrácie v krajine je deficit finančných prostriedkov. Zjavné však je, že väčšie vstupy sú pre riešenie množiacich sa, čoraz závažnejších a akútnejších úloh na tomto poli životne dôležitou podmienkou. Z tohto dôvodu je potrebné vymedziť substanciálne väčšie finančné zdroje než dosiaľ aktérom

pôsobiacim v oblasti migračného manažmentu v Slovenskej republike najmä zo štátneho rozpočtu alebo rozpočtov samospráv. Slovenská republika markantne zaostáva v procese integrácie imigrantov do spoločnosti ako jednom z najvýznamnejších komponentov migračnej politiky štátu. Obdobne je na Slovensku ešte stále značne podceňovaný súbor otázok spojených s pracovnou migráciou; väčšia diskusia a výskum sa v krajine rozbehli doslova až v posledných mesiacoch. Počas nasledujúcich dekád možno očakávať zvyšujúci sa prílev imigrantov za prácou do SR. Z toho dôvodu je nutné riešiť tento problém, riešením by mohla byť príprava komplexnej politiky pracovnej migrácie Slovenskej republiky regulujúcej vývoj na úseku pracovnej imigrácie. Mala by reflektovať momentálnu situáciu aj očakávané trendy na slovenskom trhu práce, definovať pozíciu pracovnej migrácie v ekonomickom neekonomickom rozvoji krajiny, špecifikovať priority – pokiaľ ide o kvantitu, štruktúru, vzdelanie, vek a krajiny pôvodu pracovných migrantov, koncipovať dosiaľ chýbajúce programy a schémy na podporu cielenej imigrácie, zatriktívniť Slovensko pre vybrané skupiny migrantov za prácou, identifikovať tie články trhu práce, ekonomické odvetvia, profesie a regióny krajiny, kde by pracovná imigrácia priniesla maximálny benefit, ďalej prehodnotiť a doplniť bilaterálne dohody o zamestnávaní, rozšíriť a zdokonaľiť informačno-poradenský servis pre pracovných imigrantov v SR, vytvoriť nástroje pre dôraznejší boj proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov. Jedným zo signifikantných problémov migračného manažmentu na Slovensku je diapazón, kvalita a aktuálnosť štatistických údajov o jednotlivých komponentoch zahraničnej migrácie. Tieto ani zďaleka nedosahujú štandardnú akosť dát v „starých“ členských štátoch EÚ. Nakoniec vzhľadom na absolútne minimálnu mieru bádania fenoménu zahraničnej migrácie v krajine a ponuku výsledkov pre prax sa javí viac ako žiaduce zaangažovať akademickú obec, relevantné výskumné a pedagogické inštitúcie do dôkladného, systematického a komplexného výskumu existujúcich výziev v oblasti zahraničnej migrácie na Slovensku s vyústením do adresných návrhov riešení. V súvislosti s tým by bolo vhodné zvážiť profiláciu novej samostatnej vedeckej disciplíny – tzv. migračných štúdií.

## ABSTRACT

*„Nothing is possible without people, nothing is lasting without institutions.“*

*Jean Monnet*

Globalization which, in the last decades, became to be a key phenomenon of substantial changes to the world economy is accompanied by fast growth of local economies. Globalization processes are processes which interconnect all elements of human society. The subject matter relating to the issues of opening and position of the Slovak economy within the European Economic Area is topical because we all live in the EU member state. The so-called European citizenship offers, among other things, advantages resulting from four freedoms. We as EU member state citizens are substantially affected by the free movement of labour force, i.e., the possibility to travel freely to all EU member states, to work and study there as well as to settle down and live in any EU member state which is one of the privileges that we can use thanks to the EU membership.

The uniform legal regulations or harmonization of local legal regulations is an inevitable result of efforts to manage adequately economic processes taking place on the Pan-European level in connection with the establishment of unified internal market. Due to specific national differences, it was not easy to manage 15 EU member states, not to speak about 27 countries. A suitable form of regulation on the European level is thus inevitable not only in the area of unified market but also in the related areas which are connected with the primary goal of European integration – economic collaboration.

One of such related areas is represented by the issue of free movement of individuals within the Schengen system, i.e., cancellation of checks on internal frontiers of individual EU member states. This issue is regulated by the Schengen Agreement. Its substance, development, wording, advantages and disadvantages and application in real life constitute the main part of our dissertation thesis. The Schengen system became to be the first project of the European Community, in which not all EC member states took part. The Schengen system was a response to a fundamental question whether the freedom of movement of individuals relate to all EU member state citizens or to all persons moving within the territory of EU member states. In fact, a more broad interpretation of freedom of movement of all persons within the territory of EU member states brought about the

irrelevance of internal frontiers. The Schengen issue also became to be an experiment in the sensitive matter of collaboration in the internal affairs and protection of frontiers' safety. It resulted in increased responsibility of countries with EU external frontier for the safety of all of the EU territory as well as in trust put by internal countries into their partners.

In the presented dissertation thesis, we deal with the issue of free movement of individuals which must be differentiated from the term of free movement of labour force. While studying literature and searching for sources, we came across an opinion that these two terms were synonymic which is not true. We understand the free movement of labour force within the unified EU market to represent EU citizens' access to labour markets of EU member states as well as their right to travel, study, work and settle down in any EU member state. The term "free movement of individuals" is simplification of physical movement from one EU member state to another. However, we deemed it to be necessary to explain in the context of migration issue, on which other parts of dissertation thesis are focused, the term "free movement of labour force" because we did not want to disregard the work of EU citizens within the unified labour market. We tried to roughly describe the existing migration trends in the context of free movement of individuals and migration.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

1. ADLER, E. (1997) 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, *European Journal of International Relations*, 3: 3, 319-363.
2. BALASSA, B.: *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961. 304 s.
3. BALÁŽ, P. a kolektív: *Medzinárodné podnikanie*. Bratislava: Sprint, 2005. 571 s. ISBN 80-89085-51-2
4. Baláž, V. – Williams, A. – Kollár, D. (2004): *Temporary versus permanent youth brain drain: economic implications*. In: *International Migration*, 42, No. 4
5. BALHAR, V.: *Dejiny svetového hospodárstva*. Bratislava: Ekonóm, 2003. 198 s. ISBN 80-225-1724-0
6. BARANCOVÁ, H. : *Európske pracovné právo*. 1. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2003. 186 s. ISBN 80-89085-13-x
7. BOER, M. 2000. *Schengen still going strong. Evaluation and update*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 2000, 131 s. ISBN 90-6779-146-6
8. CIHELKOVÁ, E. a kol.: *Světová ekonomika – Regiony a integrace*. Praha: Grada, 2002. 244 s. ISBN 80-247-0193-6
9. CIHELKOVÁ, E. a kol.: *Světová ekonomika – základní rysy a tendence vývoje*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2006. 258 s. ISBN 80-245-0687-4
10. CONZELSMANN, T.: Neofunktionalismus in: Siegfried Schiedler/Manuela Spindler (Hrsg.) *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S.141-161
11. CRAIG, P.: *EU Law: Text, cases and materials*. Oxford University Press, 1998. 1152 s. ISBN 0-19-876509-6
12. CREMONA, M. 2004. *The enlargement of the EU*. Oxford : Oxford university press, 2003, 260 s. ISBN 0-19-926093-1
13. CRAIG, P. - DE BÚRCA, G. 2002. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 2<sup>nd</sup> edition. London : Oxford University Press, 1998, 1392 s. ISBN 0-19-924943-1
14. DIVÍNSKY, B. (2004): *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: Stav, trendy, spoločenské súvislosti*, Bratislava 2005, 218 s., ISBN 80-89149-04-9
15. Divinský, B. (2007c): *Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike – vývoj, nedostatky, odporúčania pre jeho skvalitnenie*. In: *Forum Statisticum Slovaca*, 3, No. 3, pp. 64-69
16. Divinský, B. (2006a): *Zahraničná migrácia v SR: potreba nových prístupov*. In: *Zahraničná politika*, 10, No. 3, pp. 3-5
17. Divinský, B. (2006b): *Kapitola 3.2 – Medzinárodná migrácia*. In: Mládek, J. et al.: *Demogeografická analýza Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského

18. Divinský, B. (2005a): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Stav, trendy, spoločenské súvislosti. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung
19. Divinský, B. (2005b): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – stav, trendy a dopady na slovenskú spoločnosť, Odporúčania pre vládu a parlament Slovenskej republiky. Bratislava: Pracovná skupina XI. Vnútorné záležitosti a policajná spolupráca Národného konventu o EÚ (poradný orgán vlády SR a NR SR)
20. Divinský, B. (2005c): *Active Civic Participation of Immigrants in Slovakia*, Country Report prepared for the European research project POLITIS. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität
21. Divinský, B. (2005d): *Zahraničná migrácia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 873-894
22. Divinský, B. (2004a): Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Volume V-Slovakia – An Acceleration of Challenges for Society. Vienna: International Organization for Migration
23. Divinský, B. (2004b): Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: súčasný stav a predpokladaný vývoj po vstupe krajiny do Európskej únie. In: Medzinárodné otázky, 13, No. 2, pp. 16-38
24. FILIP, J.: Základy svetovej ekonomiky. Bratislava, Vyd. EKONÓM, 2005, s. 242 , ISBN 80-225-2020-9
25. FOREMAN, A (2005) 'Social Theory, Europe and Politics: European Integration and the Transformation of the State in Alexander Wendt's Social Theory of International Politics' In: Journal of International Studies Vol. 2. ,pp. 11
26. FUKUDA, K. – AKIBA, H. 2003. *European governance after Nice*. London : Routledge Curzon, 2003, 192 s. ISBN 0-7007-1717-X
27. HABRMANOVÁ, S.: Cesta k Schengenu: Nákladná a veľmi tŕnistá. In: Hospodárske noviny, 20.12.2007
28. HANDOLL, J.: *Free movement of persons in the EU*. 1. vyd. Chichester: Chancery Law Publishing, 1995. 726 s. ISBN 0-471-95230-3
29. HANULÁKOVÁ, E. 2001. Marketingový audit a SWOT analýza. In: Lesáková, D. et al.: *Strategický marketingový manažment*. Bratislava : Sprint, 2001 ISBN 80-88848-90-3
30. HORVÁTH, Z. : Príručka Európskej únie. 1. vyd. Bratislava: Zastúpenie Európskej komisie v SR, 2004. 520 s. ISBN 80-89102-09-3
31. HORVÁTH, Z. 2002. Handbook on the European Union. Bratislava : Reference Press, 2002. ISBN 963-204-159-9
32. IVANOVÁ-ŠALINGOVÁ, M, MANÍKOVÁ, Z.: *Slovník cudzích slov*, Slovenské pedagogické nakladateľstvo, Bratislava 1979, 500 s., ISBN 80-08-00006-6
33. JAKŠ, Jaroslav - CIHELKOVÁ, E. - HOMOLOVÁ, I. - KLÍMA, M. - MÍTKOVÁ, P. Předvstupní proces ve světle vnitřní transformace EU - interdependence a

- interakce. In *Některé otázky předvstupní strategie ČR do EU*. 1. vyd. Praha : VŠE Praha, 1999. s. 87-102. ISBN 80-7079-299-X.
34. JAKŠ, Jaroslav. Vnitřní transformace EU a předvstupní proces zemí střední a východní Evropy. In *Aktuální tendence podnikového hospodářství*. 1. vyd. Brno : ESF MU, 1999. s. 63-76. 1/99. ISBN 80-210-2067-9.
  35. JAKŠ, Jaroslav. K institucionální dimenzi předvstupní strategie EU. *Acta oeconomica pragensia : vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*, Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, 8s. 34-50. ISSN 0572-3043. 1998.
  36. JAKŠ, Jaroslav. Strategie pro Evropu – podnikání v Evropě 90. let. Vyd. H a H, 1992, Praha, ISBN 80-85467-77-1
  37. KAZMIERKIEWICZ, P. 2003. Turning threats into opportunities – Impact of the expansion of Schengen acquis on the new borderlands. Warsaw : Fundacja instytut spraw publicznych, 2003, 84 s. ISBN 83-88594-08-7
  38. KNAPÍK, P.: Rokovanie v medzinárodnom obchode, Ekonóm, Bratislava 2003, 282 s., ISBN 80-225-1682-1
  39. KOMORNÍK, J. a kol. 1999. *Amsterdamská zmluva*. Bratislava : Centrum európskych štúdií, 1999. 171 s.
  40. LESÁKOVÁ, D.: Strategický marketingový manažment. Bratislava: Sprint vfra 2001 ISBN 80-88848-90-3
  41. LIPKOVÁ, Ľ.: Medzinárodné hospodárske vzťahy. Bratislava: Sprint vfra, 2002. 266 s. ISBN 80-88848-70-9
  42. KOMORNÍK, J. a kol. 1999. *Amsterdamská zmluva*. Bratislava : Centrum európskych štúdií, 1999. 171 s.
  43. MALCOLM, A. – APAP, J. 2002. *Police and justice co-operation and the new European borders*. Hague : Kluwer Law International, 2002, 303 s. ISBN 90-411-1893-4
  44. MALCOLM, A. – EBERHARD, B. 1997. *Schengen and EU enlargement – Security and co-operation at the eastern frontier*. Edinburgh : International social sciences institute, 1997, 103 s. ISBN 0-9525469-3-0
  45. MEIJERS, H.: Schengen – Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police, Netherlands : Stichting NJCM – Boekerij, 1992, ISBN 90-6750-019-4
  46. MICHNÍK, Ľ. a kol: Zahraničný obchod. Bratislava: Sprint vfra, 1998, 656 s. ISBN 80-8884-31-8
  47. MOGYOROSIOVÁ, Z.: Vnútrotný trh Európskej únie. Centrum pre európsku politiku, 2006. 152 s. ISBN 80-7165-549-X
  48. MORAVCSIK, A.: "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524. ISSN 0021-9886

49. NOVÁČKOVÁ D., Základy európskeho práva , SEP – časopis o slovenskom a ekonomickom práve, 2002, roč. 3, č. 7-10, str. 18-29
50. NICHOLSON, T.: Nová východná opona. Je železná?. In: Sme, roč.13, 21.12.2007
51. NUGENT, N. 2004. *European union enlargement*. New York : Palgrave MacMillan, 2004, 312 s- ISBN 1-4039-1352-8
52. ONDERA, P.: Príprava na Schengen: Obrovské nasadenie ľudí. In: *Euroreport*, roč.7, 2008, č. 1,
53. SIPKO, J. : Európska menová únia a euro. 1. vyd. Bratislava: Elita, 1999. 427 s. ISBN 80-80440-61-1
54. SOBINKOVIČ, B.: Čím žije pohraničie. In: *Trend*, roč. , 2007, č. 47
55. SOBINKOVIČ, B., PAŽITKOVÁ M.: Európska hranica sa posunie na Ukrajinu. In: *Trend*, roč. , 2007, č. 47
56. STRÁŽNICKÁ, V. 1999. *EU: Consolidated version of the Treaty on European Union, consolidated version of the Treaty Establishing The European Community*. Luxemburg : Bernan Associates, 1997, 168 s. ISBN 9-2828-1640-0
57. ŠÍBL, D.: *Ekonomická interdependencia vo svetovej ekonomike*. Bratislava: Edičné stredisko Ekonomickej univerzity v Bratislave, 1995. 258 s., ISBN 80-225-0641-9
58. ŠÍBL, D. a kol., Európska únia, Bratislava, Vydavateľstvo EKONÓM, 2006, 288 s., ISBN 80-225-2179-5
59. ŠÍBL, D. – ŠAKOVÁ, B.: *Svetová ekonomika*. Bratislava: Sprint vfra, 2000. 460 s. ISBN 80-88848-60-1
60. ŠIŠULÁKOVÁ, M.: Podmienky vstupu do Schengenského priestoru splníme. In: *Euroreport*, roč.6, 2007, č. 1
61. ŠIŠULÁKOVÁ, M.: Stali sme sa členmi Schengenského priestoru. In: *Euroreport*, roč.7, 2008, č. 1
62. ŠIŠULÁKOVÁ, M.: Východná hranica s najmodernejším technologickým vybavením. In: *Euroreport*, roč.7, 2008, č. 1
63. ŠIŠULÁKOVÁ, M.: Hranicu s Ukrajinou pomáha strážiť Ericsson. In: *Euroreport*, roč.7, 2008, č. 1
64. ŠPAVELKO, T.: Technické zabezpečenie slovensko-ukrajinskej hranice. In: *Euro-Atlantic quarterly*, roč.2, 2007, č. 4
65. ŠÚBERTOVÁ, E. a KOVALOV A.: Integrácia do Európskej únie a jej dôsledky III, Publikácia bola vydaná ako záverečný výstup z projektu Vedeckej grantovej agentúry MŠ SR "Integrácia do EU a jej dôsledky." z prostriedkov projektu VEGA 128, č. 1/1251/04, ISBN 80-225- 2308-9
66. THURZO, A.: Hranica Schengenského priestoru po rozšírení – nová železná opona?. In: *Euro-Atlantic quarterly*, roč.2, 2007, č. 4
67. URWIN, D.: *Community if Europe: A History of European Legislation*. Longman 2nd edt, New York 1995.

68. VAN LANGENHOVE, Luk (2004): *Regional Integration and Global Governance*. UNU-CRIS Occasional Papers, O-2004/4, Brugges : UNU-CRIS.
69. VAN LANGENHOVE, Luk; COSTEA, Ana-Christina; GAVIN, Brigid (2004): *From Multilateralism to Multiregionalism. What Role for Regional Integration in Global Governance?* UNU-CRIS Occasional Papers, O-2004/5, Brugges : UNU-CRIS.
70. VAN OUDENAREN, J.: *Uniting Europe: An Introduction to the European Union*. 2. vyd. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005. 400 s. ISBN 0-7425-3661-0
71. VARGOVÁ, A.: Migrácia v Európskej únii – hrozba či nevyhnutnosť. Zborník zo 7. medzinárodnej konferencie Česko a Slovensko v medzinárodnom obchode a podnikaní 2007. Ekonóm: Bratislava, 2007, ISBN 978-80-225-2338-7, s. 296-299
72. VARGOVÁ, A.: Problémy otvárania slovenskej ekonomiky a jej postavenie v európskom hospodárskom priestore (so zameraním na voľný pohyb osôb). Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Merkúr 2006“. Bratislava: Ekonóm, 2006, s.435-440, ISBN 80-225-2290-2
73. VARGOVÁ, A.: Schengen – hlavné dosahy vstupu. Zborník z 9. medzinárodnej konferencie MEKON 2007. Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava: 2007, ISBN 978-80-248-1324-0
74. VARGOVÁ, A.: Obmedzenia v prístupe slovenských občanov na pracovné trhy členských krajín EÚ (súčasný stav). Zborník z 10. medzinárodnej konferencie Mekon 2008. Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava: 2008, ISBN 978-80-248-2704-0
75. WEISS, P.: Schengen – urobíme z politického problému technický?. In: *Euroreport*, roč.6, 2007, č. 1, s. 58-59
76. ZEMANOVÁ, V.: Mundellov-Flemingov model a európska integrácia, MendelNet 2007 : sborník příspěvků z konference studentů doktorského studia 28.11.2007. - Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2007
77. ZORKÓCIOVÁ, O.: Corporate identity: vplyv interkultúrnych rozdielov na medzinárodné dimenzie Corporate Identity, Ekonóm, Bratislava 2005, 215 s., ISBN 80-225-1974-X

#### **Dokumenty:**

1. Národný Schengenský akčný plán SR
2. Hobbing, P. 2003. *Management of external EU borders: Enlargement and the european guard issue*
3. Schengen *acquis*
4. Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopíňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007  
Úradný vestník C 306 z 17. decembra 2007

5. UNHCR (2007): *Statistical Yearbook 2005, Trends in displacement, protection and solutions*. Geneva: Office of the UN High Commissioner for Refugees

**Internetové stránky:**

|                                                                                                                                                                   |                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <a href="http://eur-lex.europa.eu">eur-lex.europa.eu</a>                                                                                                          | Prístup k právu Európskej únie                             |
| <a href="http://register.consilium.eu.int">register.consilium.eu.int</a>                                                                                          | Verejný register dokumentov Rady                           |
| <a href="http://ec.europa.eu">ec.europa.eu</a>                                                                                                                    | Európska komisia                                           |
| <a href="http://europarl.europa.eu">europarl.europa.eu</a>                                                                                                        | Európsky parlament                                         |
| <a href="http://curia.europa.eu">curia.europa.eu</a>                                                                                                              | Súdny dvor európskych spoločenstiev                        |
| <a href="http://www.minv.sk/Schengen">www.minv.sk/Schengen</a>                                                                                                    | Ministerstvo vnútra SR – informácie o Schengenskom systéme |
| <a href="http://www.europeum.org">www.europeum.org</a>                                                                                                            | Inštitút pre európsku politiku                             |
| <a href="http://www.integrace.cz">www.integrace.cz</a>                                                                                                            | Integrácia                                                 |
| <a href="http://www.globalpolitics.cz">www.globalpolitics.cz</a>                                                                                                  | Globálna politika                                          |
| <a href="http://www.vasaeuropa.sk">www.vasaeuropa.sk</a>                                                                                                          | Vaša Európa                                                |
| <a href="http://www.euractiv.com">www.euractiv.com</a>                                                                                                            | EurActiv                                                   |
| <a href="http://www.sario.sk">www.sario.sk</a>                                                                                                                    | Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu         |
| <a href="http://www.hnx.sk">www.hnx.sk</a>                                                                                                                        | Hospodárske noviny                                         |
| <a href="http://www.etrend.sk">www.etrend.sk</a>                                                                                                                  | Trend týždenník                                            |
| <a href="http://www.statistics.sk">www.statistics.sk</a>                                                                                                          | Štatistický úrad SR                                        |
| <a href="http://ec.europa.eu/eurostat">ec.europa.eu/eurostat</a>                                                                                                  | Štatistický úrad EÚ                                        |
| <a href="http://www.cer.org.uk/pdf/opinion_at_jhaoct.pdf">www.cer.org.uk/pdf/opinion_at_jhaoct.pdf</a>                                                            |                                                            |
| <a href="http://www.ceps.be/Article.hp?article_id=326">www.ceps.be/Article.hp?article_id=326</a>                                                                  |                                                            |
| <u>EUROPEAN COMMISSION (2008a): <i>External Relations</i>.<br/><a href="http://ec.europa.eu/external_relations/">http://ec.europa.eu/external_relations/</a>.</u> |                                                            |
| <u>EUROPEAN COMMISSION (2008b): <i>External Trade</i>.<a href="http://ec.europa.eu/trade/">http://ec.europa.eu/trade/</a>.</u>                                    |                                                            |
| <u>OECD (2007): <i>OECD Economic Survey: European Union</i>. Paris : OECD.-CRIS.</u>                                                                              |                                                            |

## **PRÍLOHY**