

**Ekonomická univerzita v Bratislave  
Fakulta medzinárodných vzťahov**

*Politické, ekonomické a sociálne súvislosti súčasnej  
migračnej krízy v Európe*

zborník z workshopu  
9. november 2016



Bratislava  
2016

**Ekonomická univerzita v Bratislave  
Fakulta medzinárodných vzťahov**

***Politické, ekonomické a sociálne súvislosti súčasnej  
migračnej krízy v Európe***

zborník z workshopu  
9. november 2016

Bratislava  
2016

**Recenzenti:** Dr. h. c. prof. Ing. Ľudmila Lipková, CSc., prof. PhDr. Karol Sorby, DrSc.

**Vedecký redaktor:** doc. PhDr. Ľubomír Čech, CSc., mim. prof.

**Zostavovateľka zborníka:** Mgr. Eva Vlková

Za obsahovú a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

© Ekonomická univerzita v Bratislave, 2016

ISBN 978-80-225-4343-9

## OBSAH

<i>Lubomír Čech</i> <b>Úvodné slovo</b>	5
<i>Mária Antalová</i> <b>Migranti a ich asimilácia na Slovensku</b>	7
<i>Marcel Čas</i> <b>Výsledky ekonometrických analýz vplyvu imigrácie na trh práce</b>	19
<i>Ladislav Čeri</i> <b>Stratégie SR v boji s nelegálnou migráciou</b>	25
<i>Michaela Čiefová</i> <b>Význam jazykovej kompetencie a jazykovej politiky v migračnom aspekte</b>	37
<i>Marianna Dudášová</i> <b>Aktuálne otázky nemeckej migračnej politiky</b>	48
<i>Nina Galanská</i> <b>Migračné politiky štátov V4 a postoje verejnosti</b>	62
<i>Natália Hlavová</i> <b>Zdroje európskej migračnej krízy v Afrike</b>	69
<i>Michal Klenka</i> <b>Nasadenie bezpilotných lietadiel na vonkajšiu hranicu Európskej únie</b>	77
<i>Juraj Ondriaš</i> <b>Migračná dohoda medzi EÚ a Tureckom</b>	85
<i>Marta Zágoršeková – Ivana Dancáková</i> <b>Liberálny multikulturalizmus v Kanade</b>	93



Vážený čitateľa,

dostáva sa Vám do rúk zborník z podujatia organizovaného Fakultou medzinárodných vzťahov EU v Bratislave dňa 9. novembra 2016. V rámci Týždňa vedy a výskumu na Slovensku sme sa stretli na workshope *Politické, ekonomické a sociálne súvislosti súčasnej migračnej krízy v Európe*.

Cieľom organizátorov bolo vytvoriť na akademickej pôde priestor pre diskusiu na tému, ktorá bola a je aktuálna pre nás všetkých. Každý ju vníma iným spôsobom, pričom chápeme jej citlivosť a zároveň aj jej kontroverznosť.

Otvorenosť problematiky a viaceré nezodpovedané otázky nás nútia hľadať odpovede. Máme dostatok relevantných informácií, aby sme boli schopní vytvoriť si neskreslený názor? Nie vždy nachádzame odpovede na vyslovené otázky na „všemocnom“ internete a v mainstreamových médiách.

Z týchto dôvodov sme dali pedagogickým a vedeckým pracovníkom, ako aj doktorandom Ekonomickej univerzity v Bratislave priestor prezentovať problematiku, ktorá im je blízka z hľadiska ich profesijného zamerania. Vo svojich príspevkoch prinášajú zaujímavé pohľady na migračnú problematiku. Ide o spektrum názorov ekonomického, socio-kultúrneho a politicko-právneho charakteru.

Verím, že názorové portfólio príspevkov autorov bude zmysluplným vkladom do odbornej diskusii, a tak trocha aj inšpirácia pre hľadanie ľudského rozmeru v každom z nás.

doc. PhDr. Ľubomír Čech, CSc., mim. prof.  
prodekan pre vedu, výskum a doktorandské štúdium



# MIGRANTI A ICH ASIMILÁCIA NA SLOVENSKU<sup>1</sup>

*Mária Antalová*

Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/a,  
852 35 Bratislava 5, Slovenská republika, e-mail: maria.antalova@euba.sk

## **Abstrakt:**

Príspevok je orientovaný na migráciu obyvateľstva, ktorá sa stáva aktuálnym problémom ako v politických, tak i vo vedeckých diskusiách pre výrazné konsekvencie na pôvodnú i na cieľovú krajinu. Jeho cieľom je zhodnotiť vybrané poznatky o danom fenoméne, posúdiť efekty modelov asimilácie a analyzovať súčasné prejavy jeho ilegálnej a legálnej formy v Slovenskej republike. Teoretická časť, predstavuje zhodnotenie poznania problému a analýzu jeho konsekvencií v rámci jednotlivých aspektov: demografického, sociálneho, ekonomického, kultúrneho a politického. Autorka analyzuje viaceré modely integrácie cudzincov, ktoré sú aplikované v rôznych krajinách s rôznymi efektmi. Popisuje asimilačný model, etnicko-exkluzivistický model a multikulturálny model. Prehodnocuje ich účinnosť a zvažuje preferenciu jedného v slovenských podmienkach. V empirickej časti sa sústreďuje na vybrané ukazovatele nelegálnej a legálnej migrácie v SR, prehodnocuje ich dynamiku ako i ďalší vývoj. Prostredníctvom sekundárnej analýzy poskytuje informácie o slabých stránkach migračnej politiky.

**Kľúčové slová:** legálna migrácia, nelegálna migrácia, migračná politika

**JEL klasifikácia:** E60, F02, F22

## **Abstract:**

The paper is focused on the population migration, which is becoming the topical issue as in political as well as in scientific discussion for significant consequences to home and the new country. Its aim is to assess the knowledge about given phenomenon, to judge the effects of some assimilation models and to analyze its current manifestations of illegal and legal form in the Slovak Republic. The theoretical part presents assessment of knowledge of problem and analysis of its consequences within different aspects: demographic, social, economic, cultural and political. The author analyzes various models of integration of foreigners, which are applied in the various countries with different effects. In the paper she mentions the assimilation model, the ethno-exclusivist model and the multicultural model. She re-evaluates their effectiveness and considers the preference of one in Slovak conditions. In the empirical part she focuses on selected indicators of illegal and legal migration in the Slovak Republic and reviews their dynamics as well as further developments. Through secondary analysis she provides information about the weaknesses of the migration policy.

**Key words:** legal migration, illegal migration, migration policy

**JEL Classification:** E60, F02, F22

---

<sup>1</sup> Publikovanie príspevku je podporené projektom VEGA č. 1/0002/16 „Sociálno-ekonomické aspekty bytovej politiky v kontexte migrácie pracovnej sily.“



## Úvod

Problematika cudzincov a internetného spolunažívania prináleží v súčasnosti k aktuálnym politickým i akademickým témam, a to z prozaického dôvodu – počet migrujúceho obyvateľstva neustále narastá. V existujúcej situácii si vlády kladú otázky, akým spôsobom sa s daným fenoménom vysporiadať, a predovšetkým akým spôsobom imigrantov integrovať do spoločnosti.

Priťahovalci sa stávajú problémom aj na Slovensku a v iných posttotalitných krajinách. Problémy s nimi svedčia o skutočnosti, že ich integrácia je jedným z najzložitejších problémov. U nás máme pomerne početnú skupinu Rumunov, ktorí pracujú v nových závodoch na Slovensku, Ukrajincov, koncentrujúcich sa predovšetkým na východnom Slovensku. Taktiež ľudí z Ázie a iných kontinentov. Naskytá sa otázka, či sa vrátia naspäť do svojej domovskej krajiny, alebo zostanú žiť u nás. Ak by zotrvali, dokážu sa dostatočne integrovať a asimilovať v našich sociálno-ekonomických ale predovšetkým kultúrnych podmienkach? Alebo zostanú na okraji spoločnosti ako niektoré rómske komunity? Za cieľ nášho príspevku sme si stanovili zhodnotiť vybrané poznatky o danom fenoméne, posúdiť efekty modelov asimilácie a analyzovať súčasné prejavy jeho ilegálnej a legálnej formy v Slovenskej republike.

### 1 Fenomén migrácie, jeho formy

Fenomén migrácie sa na Slovensku veľmi intenzívne neriešil, nebol k tomu objektívny dôvod. Nemávali sme veľký počet prisťahovalcov. Situácia sa však výrazne zmenila a v súčasnosti je potrebné urýchlene reagovať na nové výzvy.

V spoločenských vedách existuje celý rad teoretických koncepcií migrácie, pod ktorou je potrebné rozumieť sťahovanie obyvateľstva z jedného štátu do druhého s predpokladaným dlhodobým alebo trvalým pobytom. Organizácia spojených národov sa zaoberá problémom ľudí nachádzajúcich sa mimo krajiny pôvodu zo strachu pred prenasledovaním z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, etnika, členstva v určitej sociálnej skupine alebo politického presvedčenia bez možnosti návratu. Charakteristiky utečenca taktiež popisuje J. Galtun,<sup>2</sup> a to nasledujúcim spôsobom:

Utečencom je človek, ktorý opustí svoju rodnú krajinu z nasledujúcich dôvodov:

1. obáva sa o svoj život,
2. v krajine existuje režim, ktorý nedbá na dodržiavanie základných ľudských a občianskych práv,
3. nedokáže dostatočne uspokojiť základné životné potreby,
4. uteká pred odcudzením a hľadá svoju identitu a zmysel života.

Podľa daného autora v prvých dvoch prípadoch ide o politických utečencov, v treťom prípade o ekonomických utečencov a v štvrtom prípade o kultúrnych utečencov.

Dnes sa však môžeme stretnúť i s termínom environmentálni utečenci, ktorí odchádzajú zo svojich obydľí z dôvodu nevyhovujúcich podmienok životného prostredia. M. Romancov považuje za environmentálneho utečenca „človeka, ktorý je donútený dočasne alebo trvalo

---

<sup>2</sup> GALTUN, J. (2006): Globale Migration. In gutterwegge, Ch. Hentges, G. Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations, Integrations und Minderheitenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 9-22.

opustiť svoje pôvodné bydlisko v dôsledku významného narušenia životného prostredia, ktoré ohrozuje jeho existenciu, alebo vážne ovplyvňuje jeho kvalitu života.<sup>3</sup>

Špeciálnu kategóriu utečencov tvoria transmigranti, vytvárajúci novú formu migrácie. Ich životný priestor sa neobmedzuje výlučne na území dvoch štátov, ale považujú za svoj domov akúkoľvek krajinu na svete, teda nemajú vytvorení silný emočný vzťah výlučne k jednej kultúre.

Vedci sa zaoberajú migráciou z rôznych aspektov. Sledujú individuálnu migráciu, skupinovú, kolektívnu, masovú, organizovanú, neorganizovanú. Pri migrácii je dôležitý aj samotný subjekt a jeho osobné vlastnosti. Rozhodnutie migrovať totiž vzniká postupne, čo sa v literatúre označuje termínom „migračná trajektória“, (migration trajectory), ktorú F. Düvell<sup>4</sup> rozdelil do nasledujúcich fáz:

### Schéma 1: Migračná trajektória podľa F. Düvella

1. fáza	2. fáza	3. fáza	4. fáza	5. fáza	6. fáza	7. fáza	8. fáza
Uvažovanie	Rozhodovanie	Príprava	Organizovanie	Presun	Príchod	Zotrvanie	Usadenie
Jednorazové alebo opakované							

Zdroj: Düvell, 2006, s. 13.

V prvej fáze potenciálny migrant len uvažuje o vysťahovaní do inej krajiny, v ktorej by chcel pobudnúť dlhší čas. Zozbiera si informácie o možnostiach života v tej-ktorej krajine a prechádza rozhodovacou fázou. Po výbere krajiny svojho budúceho pôsobiska sa začína etapa prípravy a organizovania pobytu. 5. fáza predstavuje dôležitú časť procesu, v rámci ktorého sa stáva reálnym migrantom. Odchádza zo svojej domoviny a prichádza do krajiny, kde začína pracovať a budovať si svoju kariéru a domácnosť.

Podľa F. Düvella k rozhodujúcim faktorom pre opustenie rodnej krajiny patrí čas, miesto, geografia, účel a motív, profesia, aktér, politické podmienky, právny status, charakter rozhodovania a tiež historické okolnosti migrácie.

## 2 Aspekty migrácie

Fenomén migrácie svojou podstatou silno ovplyvňuje nielen kvalitu života migrantov, ale má výrazné konsekvencie ako na pôvodnú, tak i na cieľovú krajinu. Tieto dôsledky môžeme rozdeliť podľa ich charakteru na demografické aspekty, sociálne aspekty, ekonomické aspekty, kultúrne aspekty a politické aspekty.

### 2.1 Demografické aspekty migrácie

Z demografického aspektu má migrácia vplyv na štruktúru spoločnosti. V pôvodnej krajine znamená odliv pracovnej sily, ktorú bude potrebné pravdepodobne nahradiť a pre cieľovú krajinu zasa príliv nových pracovníkov, vítaných v krajinách, ktoré nenapĺňajú požiadavky svojich ekonomík. Práve migranti svojim pôsobením môžu zabezpečiť ekonomickú stabilitu a ekonomický rast. Prezentované fakty sú predmetom častých politických diskusií. Avšak existujú i opačné názory. Napríklad D. A. Coleman<sup>5</sup> už v roku 1992 odporúčal vzniknutý deficit pracovnej sily nahradiť rekvalifikáciou nezamestnaných,

<sup>3</sup> ROMANCOV, M. (2005): Uprchlictví a vnitřní přesídlení – příčiny, dopady a perspektivy. In: Waisová, Š a kol. Ve stínu modernity. Perspektivy a problémy rozvoje. Plzeň : Aleš Čenek, 2005, s. 124-136

<sup>4</sup> DÜVELL, F. (2006): Illegal immigration in Europe beyond control? Houndsmill. NY: Palgrave Macmillan, 2006.

<sup>5</sup> COLEMAN, D. A. (1992): Does Europe Need Immigrants? Population and Work Force Projections. In International Migration Review, Vol. 26, No. 2/1992, p. 413-461.

a zbytočne „neplytvat“ vlastnými ľudskými zdrojmi. Zároveň upozorňuje, že migrácia pracovnej sily so sebou prináša aj mnohé sociálne, kultúrne a politické problémy.

## **2.2 Sociálne aspekty migrácie**

Zmena životného priestoru spôsobuje aj pohyb v sociálnom statuse migrantov, a to v oboch smeroch: hore i dole. Príchod do cieľovej krajiny znamená prevažne zníženie pozície v sociálnom rebríčku. Návrat do vlasti, najmä po dlhšom období, sa môže prejavíť opačným trendom, avšak môže vyvolať problémy so znova-začlenením sa do pôvodných sociálnych vzťahov. Počas pobytu v inej krajine si migranti hlboko osvojili nové kultúrne vzorce správania, ktoré vytvárajú bariéry pre prijatie pôvodných.

Ak zostanú v inej krajine, tak v tejto krajine môže vzniknúť paralelná spoločnosť, ktorá predstavuje etnicky homogénne skupiny obyvateľov, žijúcich od väčšinového obyvateľstva oddelene, a to sociálne i kultúrne. Uzavretej komunite prisťahovalcov zostane správanie vlastné domovskej krajine a nikdy nebude so súčasnou krajinou asimilovaná.

## **2.3 Ekonomické aspekty migrácie**

Z ekonomického hľadiska migranti predstavujú pozitívne dôsledky. V novej krajine sú zdrojom lacnej pracovnej sily. Pomáhajú zaplňať medzery na pracovnom trhu. Štát získa kvalifikovanú pracovnú silu bez toho, aby musel investovať do vzdelávania. Výhodou je aj nárast daňových poplatníkov, nárast prispievateľov do sociálneho systému ako i celkový stav verejných financií. Dané fakty však platia len v prípade, ak sú migranti mladí, zdraví, kvalifikovaní a majú vysokú pravdepodobnosť k plnej asimilácii.

## **2.4 Kultúrne aspekty migrácie**

Medzinárodná migrácia predstavuje pre cieľovú krajinu aj bezprostredný kontakt s inou kultúrou, ktorá môže znamenať zásadnú zmenu. Počas ich spolunažívania prvky jednotlivých kultúr prirodzene splývajú, pričom vznikajú nové modely, alebo naopak, menej výrazné prejavy zanikajú na úkor dominantných. Výsledok vzájomného kontaktu je buď súlad a harmónia alebo nedorozumenie a kultúrny konflikt<sup>6</sup>.

## **2.5 Politické aspekty migrácie**

V rámci Európy možno pozorovať dve veľké fázy vývoja prisťahovaleckej politiky. Prvá fáza, charakteristická obdobím hospodárskeho rozmachu po II. svetovej vojne až do roku 1973, predstavuje pozitívny prístup k zamestnávaniu pracovníkov zo zahraničia, ktorým sa riešili problémy nedostatku pracovnej sily. Negatívny prístup sa prejavil počas ropnej krízy v 70. rokoch, kedy sa zmenila prisťahovalecká politika na reštrikčnú.

Na základe popísaných aspektov migrácie možno dedukovať nielen na skúmanie daného fenoménu z rôznych vedných disciplín, ale i na problematickosť jeho formovania, ktoré by podporilo integračné procesy vedúce k sociálnej inklúzii a kohézii.

# **3 Modely asimilácie migrantov**

Počas vývoja fenoménu migrácie vznikli viaceré modely asimilácie, a to v krajinách vyznačujúcich sa vysokým počtom migrantov. Keďže v nich ide o rôzne prístupy, rozhodli sme sa prehodnotiť ich diferencie, ako i konsekvencie na migrantov a na väčšinové obyvateľstvo. Spomenieme asimilačný model, etnicko-exkluzivistický model a multikulturálny model.

---

<sup>6</sup> Pozri bližšie: ŠTEFANČÍK, R. – LENČ, J. (2012): Mladí migranti v slovenskej spoločnosti. Medzinárodná migrácia, moslimovia, štát a verejná mienka. Brno: Tribun EU, 2012, s. 32.

### 3.1 Asimilačný model

V asimilačnom modeli sú migranti vnímaní ako rovnoprávni členovia spoločnosti, avšak za predpokladu, že si osvoja kultúrne vzorce hostiteľskej krajiny. Pozostáva podľa T. Faista<sup>7</sup> z troch úrovní:

1. kultúrna asimilácia,
2. sociálna integrácia,
3. identifikačná asimilácia.

Kultúrna asimilácia znamená, že migranti si osvoja reč, normy a ideály krajiny, v ktorej sa rozhodli pobudnúť. Sociálna integrácia predstavuje začlenenie sa do rôznych inštitúcií prostredníctvom pracovnej činnosti. Identifikačná asimilácia je stotožnenie sa s novou spoločnosťou a pociťovanie spolupatričnosti k nej. Jednotlivé úrovne asimilačného procesu predstavujú zároveň postupnosť priebehu celého procesu. Ako prvá prebieha kultúrna asimilácia, až po nej nasleduje sociálna integrácia, ktorá sa završuje identifikačnou asimiláciou, predstavujúcou prijatie novej spoločnosti za svoju domovskú krajinu.

Asimilačný model bol prijatý vo Francúzsku, ktoré je známe svojou špecifickou prisťahovaleckou politikou už od dôb, keď sa z iných európskych štátov ľudia sťahovali do Ameriky. Jeho politický koncept spočíval na presadení jedného jazyka a jednej kultúry.

### 3.2 Etnicko-exkluzivistický model

V literatúre sa etnicko-exkluzivistický model často nazýva i diskriminačný. Migrácia je vnímaná ako dočasná, to znamená, že sa počíta s návratom migrantov do svojej vlasti. K danému modelu sú prispôsobené zákony, ktoré zo začiatku podporujú príliv migrantov a po určitom čase reštrikčné opatrenia spôsobujú ich značnú redukciu. Daný model bol aplikovaný napríklad v Nemecku.

### 3.3 Multikulturálny model

Multikulturálny model nepredpokladá vytváranie nátlaku na prisťahovalcov, aby si osvojili kultúrne vzorce správania novej krajiny. Uznáva legitimitu rozličných kultúr a rovnosť etnických menšín. Dôležitú úlohu v tomto modeli preberá štát, ktorý reflektuje odlišný kultúrny a sociálny pôvod prisťahovalcov. Často sa s týmto modelom spája multikultúrna spoločnosť. Multikulturalizmus, ako politický koncept integrácie cudzincov má svoje vnútorné diferencie, spočívajúce v rozlišovaní konzervatívneho a liberálneho modelu.

Konzervatívny model považuje jednotlivé etnické skupiny za relatívne uzatvorené komunity a priznáva im za určitých podmienok aj relatívnu autonómiu.

Liberálny model vníma spoločné ale aj rozdielne znaky rôznych etnických skupín. Vychádza z myšlienky rovnosti ľudí a z tohto prístupu podporuje ich integráciu do občianskej spoločnosti.

V slovenských sociálno-ekonomických ako i kultúrnych podmienkach neodporúčame aplikovať francúzsky model, aj keď bol veľmi účinný. Vzhľadom k tranzitívnemu procesu do Európskej únie a k počtu migrantov nachádzajúcich sa na území našej krajiny uprednostňujeme aplikovať multikulturálny model. V danom modeli by sa dalo uvažovať s rôznymi formami integrácie: ekonomická integrácia, sociálna integrácia, rezidenčná integrácia, občianska integrácia, politická integrácia, kultúrna integrácia, náboženská integrácia, prípadne i ďalšia. Každá z nich by sa dala kvantifikovať, teda v rámci nich by sa uvažovalo s konkrétnymi indikátormi mapovania. Touto cestou by sme získali i identifikáciu

---

<sup>7</sup> FAIST, T. (2004): Staatsbürgerschaft und Integration in Deutschland: Assimilation, Transstaatlichkeit undkultureller Pluralismus. In: Bizeul Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag. s. 84-85.

konkrétnych nástrojov formovania nielen samotného integračného procesu, ale i migračnej politiky.

#### 4 Prejavy migrácie na Slovensku

V dôsledku politických a ekonomických zmien, sa migrácia stala v súčasnosti aktuálnym problémom aj na Slovensku. V Európe sa riešenie daného fenoménu stalo akútnym koncom 80. rokov, po spoločenských zmenách v krajinách východnej a strednej Európy. Migračný proces neustále pokračuje, a to v stále väčšej intenzite a smeruje predovšetkým do krajín západnej Európy, ako do Nemecka, Holandska, Belgicka a Francúzska, istý počet migrantov uprednostňuje i pobyt na Slovensku. Zatiaľ nemôžeme hovoriť o ich enormnom počte, avšak existujúci stav v susedných krajinách signalizuje, že bude potrebné čeliť i týmto výzvam.

Najväčší nárast migrantov, pokiaľ ide o krajinu pôvodu je žiadateľov zo Sýrie. V roku 2015 bolo podaných 1,3 mil. žiadostí a takmer polovica smerovala do Nemecka a Švédska. Asi 15 % migrantov požiadalo o azyl v Maďarsku. Takmer ¾ migrantov tvorili muži a viac ako polovicu ich bolo vo veku 18 – 34 rokov. 363 000 migrantov bolo zo Sýrie, 178 000 z Afganistanu a 122 000 z Iraku.

Najväčší problém spočíva v tom, že je obťažné zistiť ich presnú štruktúru. Vieme určiť len pohlavie ale nie vek a krajinu pôvodu, lebo migranti často poskytujú nepravdivé informácie. A to nehovoríme o zmapovaní ich vzdelania alebo pracovných skúseností.

Na Slovensku taktiež existuje nelegálna forma migrácie, avšak nie taká intenzívna ako v iných krajinách. Za nelegálneho migranta sa u nás považuje cudzinec bez platného cestovného dokladu, bez platného víza SR alebo povolenia na pobyt, nad rámec doby ustanovenej bezvízovou dohodou, v rozpore s účelom povoleného pobytu, s falošným, pozmeneným cestovným dokladom alebo povolením na pobyt alebo vízom SR, nelegálne pracujúceho bez povolenia na pobyt na území SR<sup>8</sup>. Presnú evidenciu nelegálnych migrantov vidíme v tabuľke č. 1. Zámerne sme vybrali polročné intervaly, dvoch rokov, na základe ktorých možno porovnať vzrastajúci trend, ktorý predstavuje 34 nelegálnych migrantov. Najviac ich bolo zadržaných v RHCP Sobrance.

**Tabuľka č. 1: Nelegálna migrácia v SR za I. polrok 2005 a I. polrok 2006**

<b>RHCP</b>	<b>I. polrok 2015</b>	<b>II. polrok 2016</b>	<b>Rozdiel</b>
RHCP Bratislava	343	193	-150
RHCP Banská Bystrica	62	73	-11
RHCP Prešov	54	44	-10
RHCP Sobrance	327	382	+55
Iné útvary	157	285	+128
<b>Spolu:</b>	<b>943</b>	<b>977</b>	<b>+34</b>

Spracované podľa: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike. Prezídium Policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície. I. polrok 2016, s. 30-36.

Legálna migrácia má taktiež svoju vlastnú evidenciu. V rámci nej ide o formy migračných pohybov realizovaných legálnym spôsobom. Inými slovami ide o taký pobyt na území krajiny, ktorý spĺňa medzinárodné dohody a zákonné predpisy krajiny. Pod legálnou migráciou v SR možno rozumieť kategóriu cudzincov s povoleným pobytom v Slovenskej republike, pričom za cudzinca je považovaný každý, kto nemá štátne občianstvo SR.

<sup>8</sup> Pozri bližšie: Ročenka ÚHCP PPZ 2006. Prezídium Policajného zboru. Úrad hraničnej a cudzineckej polície. 2006.

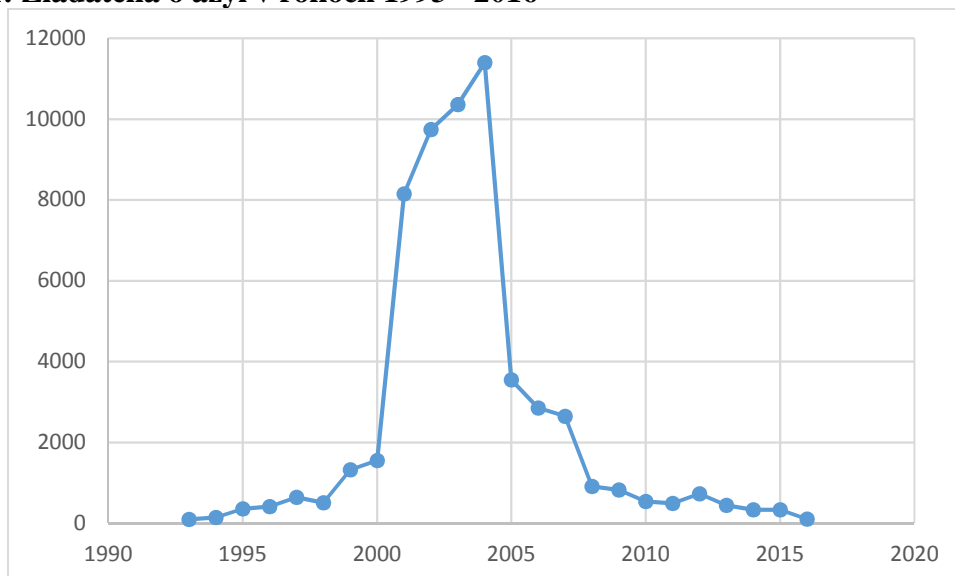
Povolenie na pobyt udeľuje cudzím štátnym občanom Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, konkrétne Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR. V našom príspevku analyzujeme vývoj žiadostí o azyl v rokoch 1993 – 2016. Pritom sa budeme zaoberať dvomi obdobiami vývoja daného javu, a to pred rokom 1998 a po roku 1998. Na základe grafu č. 1 vidíme, že v rokoch 1993 – 1998 išlo o veľmi nízku migráciu. Priemerný počet žiadostí za toto obdobie bol 360/rok. Po roku 1998 daný počet stúpol na 3125/rok. V období rokov 1993 – 1998 dostalo priznaný štatút azylanta 373 občanov z cudzích krajín. Za sledované obdobie to bolo 62 azylov/rok. Po roku 1998 sa počet azylantov dokonca výrazne znížil – 25 azylov/rok (tabuľka č. 1 a graf č. 1, 2).

**Tabuľka č. 2: Žiadosti o azyl**

Rok	Počet žiadateľov	Priznaný štatút	% priznania
31. 12. 1993	96	41	42,7
31. 12. 1994	140	58	41,4
31. 12. 1995	359	80	22,3
31. 12. 1996	415	72	17,3
31. 12. 1997	645	69	10,7
31. 12. 1998	506	53	10,5
31. 12. 1999	1320	26	1,9
31. 12. 2000	1556	11	0,7
31. 12. 2001	8151	18	0,2
31. 12. 2002	9743	20	0,2
31. 12. 2003	10358	11	0,1
31. 12. 2004	11395	15	0,1
31. 12. 2005	3549	25	0,7
31. 12. 2006	2849	8	0,3
31. 12. 2007	2643	14	0,5
31. 12. 2008	909	22	0,5
31. 12. 2009	822	14	1,7
31. 12. 2010	541	15	2,8
31. 12. 2011	491	12	2,4
31. 12. 2012	732	32	4,4
31. 12. 2013	441	15	3,4
31. 12. 2014	331	14	4,2
31. 12. 2015	330	8	2,4
30. 9. 2016	101	163	161

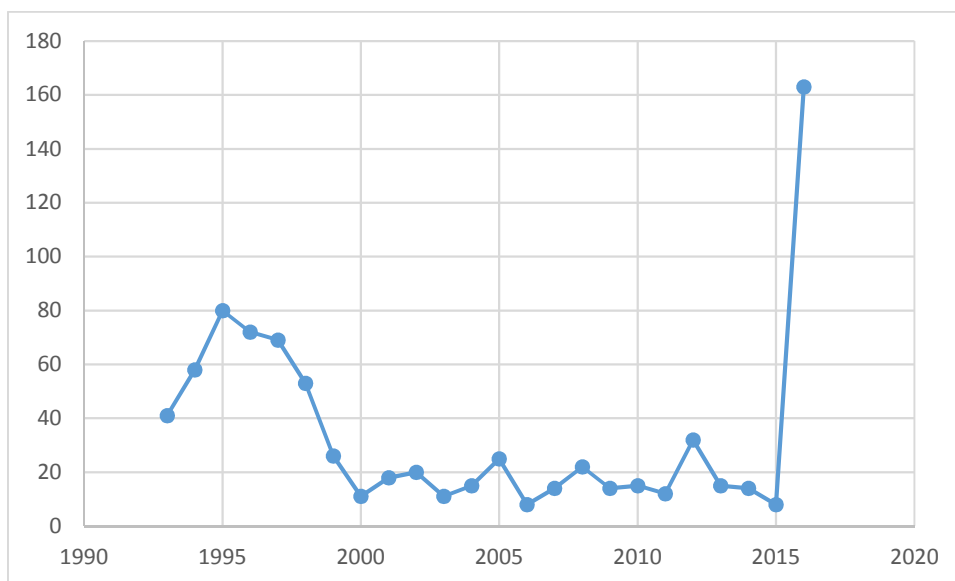
Spracované podľa: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>, Štatistická správa, september 2016

**Graf č. 1: Žiadatelia o azyl v rokoch 1993 - 2016**



Za prelomové roky po roku 1998 môžeme považovať rok 2003 a 2004, kedy sa Slovenská republika stala členom Európskej únie. Daný status znamenal vo sfére legálnej migrácie nepochybne prudký rozvojový impulz. Jej dynamiku možno vidieť na počte žiadateľov o azyl v rokoch 2005, 2006, 2007.

**Graf č. 2: Udelený azyl v SR v rokoch 1993 - 2006**



Cudzincov v roku 2015, ktorí dostali povolenie na pobyt bolo 84 787<sup>9</sup>. Ich podiel na celkovej populácii Slovenska predstavuje 1,56 %. Počet cudzincov legálne žijúcich u nás narástol od roku 2004 štvornásobne. V roku 2004 sme mali 22 108 migrantov a v roku 2015 84 787.

<sup>9</sup> Medzinárodná organizácia pre migráciu. [Citované 2. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku>

**Tabuľka č. 3: Podiel cudzincov na celkovom počte obyvateľstva vo vybraných krajinách**

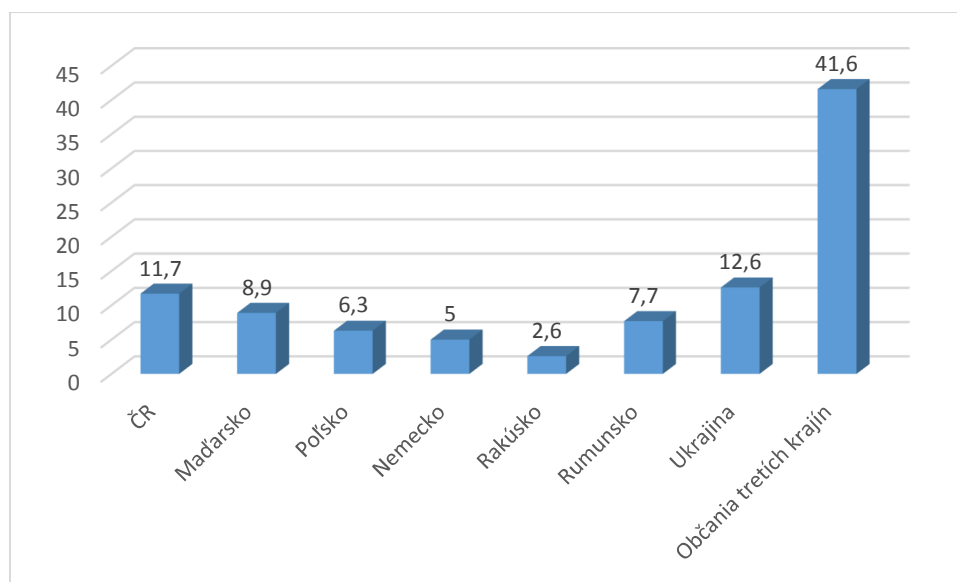
Krajina	%
Slovenská republika	1,56
Litva	0,75
Chorvátsko	0,65
Bulharsko	0,62
Rumunsko	0,35
Poľsko	0,15
Česká republika	4
Rakúsko	11,8

Spracované podľa: Medzinárodná organizácia pre migráciu.  
<http://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku>.

Medzinárodná organizácia pre migráciu konštatuje, že ak by sa všetci cudzinci v SR sústredili na jednom mieste, vytvorili by mesto veľké ako Žilina. Pritom Slovensko patrí ku krajinám s najnižším počtom cudzincov. Situáciu môžeme posúdiť na základe tabuľky č. 3, v ktorej možno našu krajinu v počte migrantov k podielu na celkovej populácii zaradiť za Litvu, Chorvátsko, Bulharsko, Rumunsko a Poľsko.

Najviac cudzincov z krajín EÚ na Slovensku pochádza z Českej republiky (Graf č. 3). Po nej

**Graf č. 3: Štruktúra migrantov podľa krajín**



Zdroj: Medzinárodná organizácia pre migráciu.  
<http://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku>

nasleduje Maďarsko, Rumunsko, Poľsko, Nemecko a Rakúsko. Z Ukrajiny máme 12,6 % prisťahovalcov a občanov z tretích krajín až 41,6 % z celkového počtu migrantov.



## 5 Výhrady migrantov voči migračnej politike v SR

Cieľom migračnej politiky je „v súlade s vnútroštátnymi záujmami Slovenskej republiky vytvárať zodpovedajúce podmienky najmä v oblasti legálnej migrácie so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov vrátane ich integrácie do spoločnosti...“<sup>10</sup> V rámci nej sa uplatňujú princípy:

1. Princíp suverenity, ktorý zabezpečuje SR chrániť svoje národné záujmy a regulovať migráciu s ohľadom na zachovanie spoločenskej stability, ochrany tradičného spôsobu života.
2. Princíp zákonnosti, ktorý vychádza z rešpektovania Ústavy SR, medzinárodných zmlúv a dokumentov upravujúcich oblasť dodržiavania a ochrana ľudských práv a základných slobôd.
3. Princíp regulácie legálnej migrácie, ktorý vytvára priestor pre zákonný postup regulácie migrácie v súlade so záujmami SR.
4. Princíp aktívnej spolupráce s EÚ, ktorý kladie dôraz na zabezpečovanie jednotnej politiky v oblasti udeľovania azylu.
5. Princíp zákazu diskriminácie, ktorý predstavuje poskytovanie rovnakých príležitostí pre všetkých cudzincov, ktorí sa legálne zdržiavajú na území SR.
6. Princíp flexibility, ktorý predpokladá vytváranie priestoru na inováciu prijatých opatrení a postupov v oblasti migračnej politiky.

Na Slovensku sa realizovali viaceré výskumy zamerané na zisťovanie efektov migračnej politiky.<sup>11</sup> Boli vykonané tak v oblasti štátnej správy ako i u samotných migrantov. Štátni úradníci hodnotili pomerne pozitívne existujúcu situáciu ako i jednotlivé postupy integračného procesu. Opačný prístup mali samotní migranti. Sumarizovali sme ich návrhy:

- Odporúčajú aplikovať úspešne fungujúci model integrácie cudzincov z niektorej vyspelej krajiny EÚ.
- Úprava zákona na získavanie štátneho občianstva.
- Organizácia cenovo dostupnej výučby slovenčiny.
- Participácia na správe verejných vecí je nereálna kvôli nedostatočnému jazyku.
- Napraviť limitované informácie o pracovno-právnych vzťahoch.
- Slovenské orgány nevidia podnikanie cudzincov ako pozitívum pre ekonomiku.
- Problémy s uznávaním kvalifikácie.
- Nevhodné podmienky na rozvíjanie ich vlastnej kultúry.
- Nespokojnosť v oblasti náboženskej integrácie. Pravoslávni migranti, moslimovia zdôrazňujú, že na Slovensku nemajú dostatočnú možnosť praktizovať svoju vieru.
- Chýba ponuka lacnejších sociálnych bytov.
- Imigranti by uvítali intenzívnejšie pôsobenie na slovenských občanov, aby si zvykli žiť v multikultúrnej spoločnosti.

<sup>10</sup> Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 4. [Citované 2. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>. Dokumenty na stiahnutie.

<sup>11</sup> DIVINSKÝ, B. (2006): Zahraničná migrácia v SR: potreba nových prístupov. In Zahraničná politika 2006, 10(3), 3-5; DIVINSKÝ, B. (2004): *Migration trends in selected EU Applicant Countries, Volume V-Slovakia-An acceleration of challenges for society*. 2004. Vienna: International Organization for Migration, 2004; SEKULOVÁ, M. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. (2009): Indikátory integrácie migrantov – aktuálne skúsenosti a budúce výzvy. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2009; BARGEROVÁ, Z. - DIVINSKÝ, B. (2008): Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008; VAŠEČKA, M. (2009): Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009; POPPER, M. – BIANCHI, G. – LUKŠÍK, I. SZEGHY, P. (2006): Potreby migrantov na Slovensku. Výskum zameraný na integráciu migrantov na trh práce a do spoločnosti. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2006.

Na základe ich pripomienok konštatujeme rozporuplné pohľady na existujúcu migračnú politiku v SR zo strany štátnej správy a samotných migrantov. Predpokladáme, že ich sumarizované pripomienky sa stanú výzvou pre ďalšie formovanie fenoménu migrácie v našej krajine, s prihliadnutím na princíp flexibility samotnej migračnej politiky.

## Záver

Na záver môžeme konštatovať, že Slovensko nepatrí k tradičným krajinám migrantov a nedotkol sa ho nárast migrácie v posledných rokoch. Práve naopak, sme krajinou, z ktorej občania migrujú do cudziny. Táto situácia sa však môže zmeniť prílevom ďalších cudzincov do Európy. Nemecko je hlavným zástancom vytvorenia mechanizmu prerozdelenia migrantov medzi jednotlivé členské štáty. Európska komisia odporučila našej krajine asimilovať 1,6 % z celkového počtu utečencov v EÚ. Podľa predpokladu, by ich malo byť 319. Podiel Česka je o niečo väčší – 2,63 %, ktoré predstavujú 525 migrantov.<sup>12</sup> Prepočet sa robil na základe štyroch indikátorov: miera nezamestnanosti, počet žiadostí o azyl, bohatstvo (HDP) a počet obyvateľov v krajine. Naskytá sa však dôležitá otázka. Sme dostatočne pripravení na realizáciu tohto závažného politického činu?

### Použitá literatúra:

1. BARGEROVÁ, Z. – DIVINSKÝ, B. (2008): Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008.
2. COLEMAN, D. A. (1992): Does Europe Need Immigrants? Population and Work Force Projections. In International Migration Review, ISSN 1747-7379. Vol. 26, No. 2/1992, p. 413-461.
3. DIVINSKÝ, B. (2006): Zahraničná migrácia v SR: potreba nových prístupov. In Zahraničná politika 2006, 10(3), 3-5.
4. DIVINSKÝ, B. (2004): *Migration trends in selected EU Applicant Countries, Volume V- Slovakia-An acceleration of challenges for society*. 2004. Vienna: International Organization for Migration, 2004.
5. DUVELL, F. (2006): *Illegal immigration in Europe beyond control?* Houndsmill, NY: Palgrave Macmillan, 2006.
6. GALTUN, J. (2006): Globale Migration. In gutterwegge, Ch. Hentges, G. Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations, Integrations und Minderheitenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 9-22.
7. FAIST, T. (2004): Staatsbürgerschaft und Integration in Deutschland: Assimilation, Transstaatlichkeit und kultureller Pluralismus. In Bizeul Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich. Wiesbaden : Deutscher Universitäts-Verlag, 2004, s. 84-85.
8. Medzinárodná organizácia pre migráciu. [Citované 2. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku>.
9. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 4. [Citované 26. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>. Dokumenty na stiahnutie.
10. OSN. Convention relating to the Status of Refugees. [Citované 2. 10. 2016] Dostupné na internete: [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_re.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_re.htm).

---

<sup>12</sup> [Citované 26. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.etrend.sk/ekonomika/brusel-predstavil-kvoty-slovensko-ma-prijat-niekolko-stoviek-migrantov.html>

11. POPPER, M. – BIANCHI, G. – LUKŠÍK, I. SZEGHY, P. (2006): Potreby migrantov na Slovensku. Výskum zameraný na integráciu migrantov na trh práce a do spoločnosti. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2006.
12. ROMANCOV, M. (2005): Uprchlíctví a vnitřní přesídlení – příčiny, dopady a perspektivy. In: Waisová, Š a kol. Ve stínu modredrny. Perspektivy a problémy rozvoje. Plzeň : Aleš Čenek, 2005, s. 124-136
13. Ročenka ÚHCP PPZ 2006. (2006): Prezídium Policajného zboru. Úrad hraničnej a cudzineckej polície. 2006. [Citované 22. 10. 2016] Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>, Štatistická správa, september 2016
14. SEKULOVÁ, M. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. (2009): Indikátory integrácie migrantov – aktuálne skúsenosti a budúce výzvy. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2009.
15. ŠTEFANČÍK, R. – LENČ, J. (2012): Mladí migranti v slovenskej spoločnosti. Medzinárodná migrácia, moslimovia, štát a verejná mienka. Brno: Tribun EU, 2012, s. 32. ISBN 978-80-263-0311-4.
16. VAŠEČKA, M. (2009): Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. Bratislava : Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009.
17. [Citované 15. 10. 2016] Dostupné na internete: [http://www.etrend.sk/ekonomika/brusel - predstavil-kvoty-slovensko-ma-prijat-niekolko-stoviek-migrantov.html](http://www.etrend.sk/ekonomika/brusel-predstavil-kvoty-slovensko-ma-prijat-niekolko-stoviek-migrantov.html)

**Kontakt:**

**doc. PhDr. Mária Antalová, PhD.**

Národohospodárska fakulta

Ekonomická univerzita v Bratislave

Dolnozemska cesta 1/a

852 35 Bratislava 5

Slovenská republika

e-mail: maria.antalova@euba.sk

# Výsledky ekonometrických analýz vplyvu imigrácie na trh práce

*Marcel Čas*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: marcel.cas@euba.sk

## **Abstrakt:**

Problematika migrácie bola vždy politicky kontroverzná. V politickom diskurze sa automaticky predpokladá, že imigračné vlny musia mať nevyhnutne negatívne dopady na trh práce cieľovej krajiny. Cieľom tohto článku je zistiť, akým spôsobom sa robia ekonometrické štúdie, ktoré skúmajú tieto otázky a vypracovať sumarizáciu výsledkov týchto štúdií. Záver toho príspevku je taký, že neexistuje dostatočné množstvo empirickej evidencie na to, aby sme imigračnú vlnu museli nevyhnutne chápať ako ekonomickú hrozbu.

**Kľúčové slová:** migrácia, trh práce, empiria

**JEL klasifikácia:** J15

## **Abstract:**

The topic of migration was always politically controversial. In the public debate, we automatically assume, that immigration flows will necessary lead to negative consequences in the labor market of the receiving country. The aim of this paper is to find out how are econometric studies that are researching these questions being conducted and to summarize the conclusions of these econometric studies. The conclusion of this paper is that there is not enough empirical evidence to suggest, that we necessarily have to perceive immigration flows as an economic threat.

**Key Words:** migration, labor market, empirics

**JEL Classification:** J15

## **Úvod**

Problematika migrácie, a imigrácie obzvlášť, bola vždy politicky kontroverzná. Po zintenzívnení imigračnej vlny zo Sýrie, v dôsledku sýrskej občianskej vojny, a z blízkeho východu sa však debata ohľadom imigrácie do štátov Európskej únie radikalizovala. V spoločnostiach Európskej únie existujú obavy z politických, kultúrnych, sociálnych a ekonomických dopadov veľkej imigračnej vlny na Európsku úniu.

V tomto príspevku sa nebudeme venovať širším socio-kultúrnym dopadom imigrácie na cieľovú krajinu. Chceme si však položiť užšiu otázku ohľadom ekonomických dopadov imigrácie na cieľovú krajinu. Dôležitosť štúdia tejto témy tkvie v tom, že o ekonomických dopadoch imigrácie existuje množstvo predpojatosti, ideológie a zneužívania, strachu bežnej populácie pred neznámym, na politické účely. Nech je už táto debata akákoľvek, cieľom tohto článku bude zistiť, akým spôsobom sa robia ekonometrické štúdie, ktoré skúmajú tieto otázky a vypracovať sumarizáciu výsledkov týchto štúdií. V tomto príspevku nás teda bude zaujímať otázka o tom, čo hovoria empirické dáta o dopade imigrácie na cieľovú krajinu.

Vzhľadom na tento cieľ sme sa zamerali na štúdium literatúry, ktorá tento problém skúma v agregáte. Máme tým na mysli to, že nás nezaujímal štúdie jednej krajiny, alebo

jednej imigračnej udalosti, ale zaujímali nás štúdie, ktoré inkorporovali do svojich analýz množstvo dát, z rôznych krajín.<sup>1</sup>

## 1 Ekonomická teória

Pred tým, ako sa dostaneme k ekonometrii, tak sa treba vyjadriť k štandardnému modelu trhu práce parciálnej rovnováhy neoklasickej ekonómie. V úvodoch do ekonomickej teórie sa štandardne vyučuje neoklasický model trhu práce. V tomto modeli figurujú domácnosti ako ponuka, ktorá má pozitívny vzťah množstva ponúkanej práce a ceny práce, teda mzdy. S výškou miezd rastie množstvo ponúkanej práce. Firmy figurujú v tomto modeli ako dopyt, ktorý má negatívny vzťah množstva dopytovanej práce a miezd. S výškou miezd klesá množstvo dopytovanej práce. Trh sa vyčistí na úrovni, a teda cena sa stanoví na úrovni, kde sa ponúkané množstvo vyrovná dopytovanému množstvu.

Ak do tohto modelu zakomponujeme exogénny šok nárastu ponuky práce, na príklad v dôsledku imigračnej vlny, tak predikcia tohto modelu pre trh práce bude taká, že trh sa vyčistí pri vyššej celkovej miere zamestnanosti (teda miera, ktorá zahŕňa už aj nových imigrantov), ale pri nižších mzdách. Štandardný model sa už explicitne nevyjadruje k tomu, akým spôsobom bolo navýšenie celkovej zamestnanosti realizované. Jestvuje však obava z toho, že pri nižších mzdách to boli práve imigranti, ktorí boli zamestnaní a, že v dôsledku celkového poklesu miezd, imigranti nahradili aj pôvodných obyvateľov, resp. že ich „vytlačili“ z pracovného trhu. Predikcia takéhoto modelu by potom bola, že imigračné vlny by mali znížiť mzdy všetkých zamestnancov a mali by zvýšiť nezamestnanosť u pôvodného obyvateľstva.

Dovolíme si spraviť malú odbočku a vyjadriť sa k jednej logickej vlastnosti v spojitosti s verejným diskurzom o imigrácii. Často sa opakujú dve negatívne dopady ekonomického charakteru imigračných vln na domáce obyvateľstvo. Vyzdvihuje sa, že imigračné vlny znížia mzdy a zvýšia nezamestnanosť pôvodného obyvateľstva, čo je naozaj kompatibilné so štandardným parciálnym modelom trhu práce. Zároveň sa však tvrdí, že imigranti sa nezapoja do pracovného procesu a stanú sa tak záťažou pre sociálny systém krajín Európskej únie. Toto je priama a bezprostredná kontradikcia. Buď imigranti „nahradia“ pôvodné obyvateľstvo a nielen, že nebudú záťažou pre sociálny systém, ale stanú sa prispievateľmi, alebo sa záťažou pre sociálny systém stanú, ale nenahradia pôvodné obyvateľstvo na trhu práce.

Bez ohľadu na to, aký obraz skutočnosti podajú ekonometrické štúdie, určite sa nemôže ten istý imigrant stať záťažou pre sociálny systém a zároveň „nahradit“ pôvodné obyvateľstvo na trhu práce. To je logicky vylúčené. Myslíme si, že je dôležité si uvedomiť, že súčasťou tohto diskurzu je aj demagógia tohto typu.

V ďalšej časti práce sa už nebudeme venovať verejnemu diskurzu k týmto témam a nebudeme sa venovať ani ekonomickej teórii, ale prejdeme na to, akým spôsobom sa tieto otázky riešia empiricky, teda aplikáciou ekonometrických metód a prejdeme k tomu, aké výsledky tieto metódy poskytujú.

## 2 Postupy a výsledky ekonometrických analýz

Na to aby sa mohli robiť ekonometrické analýzy ekonomických dopadov imigračných vln je potrebné určiť kvantitatívne premenné, ktoré nám budú zastupovať fenomény

---

<sup>1</sup> LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2005a): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages., alebo LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2005b): The Fallacy of ‘Job Robbing’: A Metaanalysis of Estimates of the Effect of Immigration on Employment.

„imigračnej vlny“ a „ekonomických dopadov“. V literatúre sa štandardne a nekontroverzne pod „imigračnou vlnou“ myslí buď množstvo imigrantov v danej krajine (kontroverzné by mohlo byť iba vymedzenie doby trvania statusu „imigranta“), resp. tok nových imigrantov do krajiny, alebo pomer imigrantov v krajine, resp. zmena pomeru imigrantov v krajine po exogénnom migračnom šoku. Jedna z týchto špecifikácií väčšinou v literatúre predstavujú nezávislú premennú.

Závislú premennú potom predstavujú kvantitatívne špecifikácie „ekonomických dopadov“. Toto je už kontroverznejšie, keďže „ekonomický dopad“ je veľmi široký pojem, ktorý neumožňuje jednoznačnú špecifikáciu. Tento problém sa však v ekonometrickej literatúre väčšinou vyrieši „sám“, keďže každá ekonometrická analýza, predpokladá verejnú dostupnosť data setov s patričnou jemnosťou a šírkou. V tomto prípade si teda nemožno dovoliť prílišnú vyberavosť a väčšina štúdií špecifikuje „ekonomické dopady“ ako zmenu v mzdách v cieľovej krajine, zmenu v zamestnanosti, resp. nezamestnanosti pôvodného obyvateľstva cieľovej krajiny, alebo zmenu v počte ekonomicky aktívneho obyvateľstva cieľovej krajiny.

Bežná ekonometrická štúdia ekonomických dopadov imigrácie má potom formu podobnú forme znázornenej v rovnici (1).

$$TP_j = \alpha \times IM_j + \beta \times KP_j + \varepsilon_j \quad (1)$$

, kde  $TP$  je premenná špecifikujúca trh práce v krajine  $j$ ,  $IM$ , je premenná špecifikujúca imigráciu v krajine  $j$ ,  $KP$  je premenná špecifikujúca aspoň jednu kontrolnú premennú v krajine  $j$ , a  $\varepsilon_j$  je štandardná odchýlka. Veličiny  $\alpha$  a  $\beta$  sú parametre, ktorých hodnoty nám vyjadrujú kvantifikáciu závislosti nezávislých premenných  $IM$  (parameter  $\alpha$ ) a  $KP$  (parameter  $\beta$ ) na závislej premennej  $TP$ . Za kontrolné premenné sa dosadzujú nejaké veličiny, ktoré sa považujú za potencionálne taktiež ovplyvňujúce závislú premennú, aby tak výsledná hodnota  $\alpha$  mohla byť očistená o vplyv tejto kontrolnej premennej (vplyv vyjadrený parametrom  $\beta$ ).

Z hľadiska našej problematiky, najzaujímavejší výsledok týchto štúdií je práve nameraná hodnota  $\alpha$  a jej veľkosť. Na základe analýzy modelu parciálnej analýzy by sme očakávali, že  $\alpha$  bude mať negatívnu (t. j. pri väčšine špecifikácií zápornú) hodnotu. Na konkrétnom príklade by to teda mohlo znamenať, že imigrácia spôsobila pokles miezd, alebo pokles zamestnanosti pôvodného obyvateľstva. Logicky možná je samozrejme aj druhá alternatíva, teda, že  $\alpha$  by malo pozitívnu (t. j. pri väčšine špecifikácií kladnú) hodnotu. To by znamenalo, že imigrácia spôsobila nárast miezd, alebo nárast zamestnanosti pôvodného obyvateľstva. Existuje aj taká možnosť, že dané výsledky nebudú štatisticky významné. To by naznačovalo, že za daných ekonometrických predpokladov sa nám nepodarilo v daných dátach nájsť závislosť medzi imigráciou a ekonomickým dopadom. Výsledok by potom mohol byť taký, že *ceteris paribus* imigrácia nemá v dátach reprodukovateľný ekonomický dopad.

Je zaujímavé, že, ako je pre ekonometrické štúdie časté, štúdie dopadu imigrácie na ekonomiku ukazujú, že všetky tri typy výsledkov sú zastúpené v literatúre. Meta-analýza spracovaná Longi et al. dospela k výsledkom, že 815 zo skúmaných ekonometrických štúdií mala výsledky, ktoré boli štatisticky insignifikantné.<sup>2</sup> To tvorilo zhruba polovicu analyzovaných štúdií. Negatívny dopad na trh práce v dôsledku imigrácie bol nájdený v 447 štúdiách a pozitívny dopad na trh práce v dôsledku imigrácie bol nájdený v 310 štúdiách. V oboch týchto prípadoch boli však namerané parametre zanedbateľne malé. Preto je záver tejto meta-analýzy taký, že, na základe cirka 1600 ekonometrických štúdií, neexistuje silná

<sup>2</sup> LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration, str. 6.

ekonometrická evidencia v prospech akéhokolvek významného ovplyvňovania trhu práce v dôsledku imigračných tokov. K podobným záverom dospela štúdia OECD, ktorá nenašla evidenciu pre permanentný vplyv imigračných tokov.<sup>3</sup>

Dostali sme sa teda k zaujímavému sporu. Na jednej strane verejný diskurz, ako aj ekonomická teória naznačujú, že imigračné toky, by mali mať negatívny vplyv na cieľový trh práce. Na druhej strane v ekonometrických štúdiách takýto vplyv nie je robustným výsledkom. Mnohé štúdie majú výsledky, ktoré sú štatisticky insignifikantné, štúdie, ktoré majú očakávaný negatívny dopad nameriavajú veľmi nízke hodnoty parametrov a dokonca existuje mnoho štúdií, ktoré namerali kladné hodnoty svojich parametrov, aj keď taktiež vykazovali nízke absolútne hodnoty.

Vzniká teda prirodzená potreba, nájsť nejaké teoretické vysvetlenia pre tieto empirické výsledky. V nasledujúcej časti sa pokúsime zhrnúť niekoľko pokusov o vysvetlenie.

### 3 Možné problémy a vysvetlenia

Prvým ponúkaným riešením je zlá ekonometrická špecifikácia (1) (s anglického „*econometric misspecification*“). To znamená, že niektoré štúdie môžu dávať nečakané, alebo teoreticky neželateľné výsledky kvôli tomu, že ekonometrický model pomocou ktorého sa odhadujú hodnoty parametrov bol zle nastavený. Chýb tohto typu môže byť veľké množstvo a nedá sa všeobecne povedať, akými chybami trpia všetky ekonometrické modely tohto typu. Môže sa jednať o zlú špecifikáciu jednotlivých premenných. Bolo treba použiť iné miery, resp. iné data sety. Možno boli nevhodne zvolené kontrolné premenné, teda buď ich bolo príliš málo, príliš veľa, alebo boli zlého typu. Možno bolo potrebné zvoliť, inú metódu odhadu parametrov ako štandardnú metódu najmenších štvorcov. Existuje množstvo problémov tohto typu a neexistuje všeobecný spôsob, ako by sme sa im mohli vyvarovať. Tieto problémy odhaliť a napraviť sa dá iba v kontexte konkrétnych ekonometrických štúdií. Preto si nemyslíme, že toto je dobré vysvetlenie pre spor medzi teóriou a skutočnosťou, aj keď niektoré ekonometrické modely môžu takýmito chybami skutočne disponovať.

Druhým predkladaným riešením je endogenita rastu (2) (s anglického „*growth endogeneity*“). Podľa tohto vysvetlenia sú výsledky slabého dopadu imigračných vln na trh práce anticipované, keďže imigranti majú tendenciu imigrovať do prosperujúcich a rastúcich krajín. Ak je toto pravda, tak potom by naozaj nemalo byť prekvapujúce, že ekonometrické výsledky nie sú v tomto jednoznačné a robustné, keďže imigranti majú tendenciu imigrovať a hľadať si prácu v krajinách, ktoré majú expandujúci trh práce, ktorý je schopný týchto imigrantov pohltiť, bez väčšieho dopadu na pôvodných zamestnancov na trhu práce cieľovej krajiny. Problém tohto vysvetlenia tkvie v tom, že takéto vysvetlenie nás nemôže „upokojiť“ v prípadoch historicky intenzívnych imigračných vln, keďže za predpokladu, že schopnosť trhov práce cieľových krajín nemá nekonečnú schopnosť absorpcie nových zamestnancov, nemôžeme s istotou tvrdiť, že každá imigračná vlna, bez ohľadu na jej intenzitu, nepovedie k negatívnym dôsledkom.

Tretím predkladaným riešením je mobilita pôvodného obyvateľstva (3) (s anglického „*outward native mobility*“). Podľa tohto vysvetlenia imigračné vlny nespôsobujú negatívne dopady na cieľovom trhu práce, pretože pôvodné obyvateľstvu je motivované, resp. nútené pod okolnosťami presťahovať sa za prácou do iného územia svojej krajiny. V agregátnych dátach za krajinu sa potom negatívny dopad neprejaví, ale v skutočnosti k nemu dôjde. Problém s týmto vysvetlením je jeho dokazovanie, ktoré je silnejšie ako anekdotálna evidencia. Je totižto niekedy problém získať dáta s patričnou jemnosťou.

---

<sup>3</sup> JEAN, S. - M. JIMENEZ (2007): The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries.

Ďalším možným vysvetlením je možnosť, že imigrantov nemožno považovať za substitútov (4) k pôvodnému obyvateľstvu. Imigranti majú iné vlastnosti a sú ináč vnímaní ako pôvodné obyvateľstvo a preto sa možno pozeráť na interakciu medzi nimi tak, že vlastne nekonkurujú na jednom agregátnom trhu práce, ale že existuje relatívne izolovaný trh práce s pôvodným obyvateľstvom, kde sa obchoduje s istým typom pracovných miest a paralelne existuje trh práce s imigrantami, kde sa obchoduje s iným typom pracovných miest. Potom by bolo prirodzené, že imigračné vlny nepôsobia negatívne na trh práce pôvodného obyvateľstva. Toto považujeme za sľubnú výskumnú stratégiu, ktorá by však nemala skončiť pri disagregácii trhu práce na dve zložky, ale mal by sa ďalej disagregovať na jednotlivé pracovné sektory. Potom by sa dalo detailnejšie študovať, aké dopady majú imigračné vlny na konkrétne segmenty trhu práce. Limitom pre takéto štúdie by avšak znovu mohla byť dostupnosť dát.

Piatym možným vysvetlením, ktoré spomenieme je analýza efektov imigračných vln na trh práce skrz modely všeobecnej rovnováhy (5), na miesto modelov parciálnej rovnováhy. Podľa tohto názoru robíme chybu, ak sa snažíme analyzovať dopady exogénnych šokov na trh práce skrz parciálnu analýzu a mali by sme k tomu pristupovať z hľadiska analýzy v kontexte všeobecnej rovnováhy.<sup>4</sup> Ekonomovia potom konštruujú makroekonomické modely, ktoré neobsahujú len trh práce, ale obsahujú minimálnu špecifikáciu celého makroekonomického systému. Po vybudovaní takéhoto modelu si môžeme začať klásť otázky širšieho dopadu exogénneho šoku na celý makroekonomický systém. V takomto rámci je potom pochopiteľné, že imigračná vlna nemusí mať „len“ negatívne dôsledky.

Na príklad prílev imigrantov môže znamenať aj prílev fyzického kapitálu, resp. finančného kapitálu čím sa môže v cieľovej krajine zvýšiť agregátny dopyt a potencionálny output. Ekonomika sa teda vyčistí pri vyššej miere outputu a miera nezamestnanosti môže ostať na rovnakej úrovni ako pred šokom aj keď v absolútnom vyjadrení sa ponuka práce zvýši. Toto zvýšenie ponuky práce bude však vyrovnané zvýšením dopytom po práci vzhľadom na celkové makroekonomické zmeny v hospodárstve. Problémy s týmito modelmi môžu byť formálneho charakteru, keďže je veľmi ťažké vybudovať takéto modely, ktoré by boli determinantné a zároveň by sa mohlo útočiť na istú *ad hoc* povahu predpokladov týchto modelov.

Posledné vysvetlenie, ktoré spomenieme sa bude týkať dlhodobej dynamiky (6) vplyvu imigračných šokov. Existuje totiž isté množstvo evidencie, podľa ktorej majú imigračné šoky rôzne vplyvy na hospodárstvo v rôznych časových úsekoch. Predstava je taká, že v prvom období po imigračnom šoku má tento šok pozitívny dopad. To je spôsobené tým, že imigranti prídu do cieľovej krajiny a začnú ihneď spotrebovávať. To znamená, že agregátny dopyt sa zvýši, pričom trh práce cíti len zvýšený dopyt po práci a nie zvýšenie ponuky práce, keďže imigranti ešte nestihli na tento trh vstúpiť. V druhom období imigranti na trh práce vstúpia a tento trh pocíti dočasné negatívne dôsledky tohto vstupu. Avšak v poslednom období sa trhy už s týmto šokom vysporiadajú a trh práce sa vyčistí pri vyššej úrovni zamestnanosti a vyššej miere outputu. Podľa tejto predstavy teda platí, že imigračné šoky majú instantné pozitívne dopady na trh práce, oneskorene stredno-dobé negatívne dôsledky a z dlho-dobého hľadiska nemajú tieto šoky žiadny vplyv na trh práce. Toto by mohlo vysvetliť rôznorodosť výsledkov ekonometrických analýz. Problém však tkvie v tom, že skutočné imigračné šoky nie sú jednorazové šoky, ale milióny imigrantov vstupuje na trh práce, a vplýva na makroekonomický systém, v následnosti. Kým sa dopady jedného šoku stihnú prejaviť a vytvoriť novú makroekonomickú rovnováhu, tak ekonomika stojí pre ďalším šokom. Nielen z teoretického, ale aj z empirického hľadiska je potom komplikované vyselektovať vplyvy spôsobené jednotlivými diskretnými a nespojitými imigračnými šokmi.

---

<sup>4</sup> OTTAVIANO, G.I.P. - PERI, G. (2005): Rethinking the Gains from Immigration: Theory and Evidence from the U.S.



## Záver

V tomto príspevku sme zosumarizovali, akým spôsobom sa empiricky rieši otázka vplyvu imigračných vln na cieľovú ekonomiku a takisto sme zosumarizovali výsledky týchto štúdií. Zistili sme, že politický diskurz, ako aj ekonomická analýza pomocou parciálneho modelu trhu práce nie je kompatibilná s empirickou skutočnosťou. V poslednej časti príspevku sme preto zosumarizovali možné vysvetlenia pre tento spor medzi teóriou a skutočnosťou. Záver toho príspevku je taký, že bez ohľadu na teoretický, ako aj verejný diskurz neexistuje dostatočné množstvo empirickej evidencie na to, aby sme imigračnú vlnu museli nevyhnutne chápať ako ekonomickú hrozbu.

### Použitá literatúra:

1. JEAN, S. - M. JIMENEZ (2007): The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 563, OECD Publishing.
2. LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2005a): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages. *Journal of Economic Surveys* 19(3): 451-477.
3. LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2005b): The Fallacy of 'Job Robbing': A Metaanalysis of Estimates of the Effect of Immigration on Employment. *Journal of Migration and Refugee Issues* 1(4): 131-152.
4. LONGHI, S. - NIJKAMP, P. - POOT, J. (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration. *Discussion Paper No. 3418*, The Institute for the Study of Labor (IZA).
5. OTTAVIANO, G.I.P. - PERI, G. (2005): Rethinking the Gains from Immigration: Theory and Evidence from the U.S. *NBER Working Paper* 11672.

### Kontakt:

**Ing. Marcel Čas**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava  
Slovenská republika  
e-mail: marcel.cas@euba.sk

# STRATÉGIE SR V BOJI S NELEGÁLNOU MIGRÁCIOU

*Ladislav Čeri*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: ladislav.ceri@euba.sk

## **Abstrakt:**

Nevojenské ohrozenia vyplývajúce z nelegálnej migrácie vyžadujú globálne stratégie a riešenia. Vláda Slovenskej republiky prijíma opatrenia predovšetkým v oblastiach aproximácie práva EÚ. Legislatívne opatrenia predložené Národnej rade SR spolu s opatreniami v oblastiach pôsobnosti bezpečnostných zložiek – predovšetkým vojenských, policajných a spravodajských len reagujú na daný stav. Tak ako je nepredvídateľný a nezastaviteľný vývoj v oblasti nelegálnej migrácie – je nevyhnutné aby legálne rámce realizované v tejto oblasti mali charakter preventívneho pôsobenia. Z tohto pohľadu často hodnotíme súčasnú právnu úpravu ako nevyhovujúcu. Naším cieľom na poli boja proti nelegálnej migrácii je včas a hlavne účinne realizovať novoprijatú Globálnu stratégiu Európskej únie v bezpečnostnej praxi.

**Kľúčové slová:** nelegálna migrácia, bezpečnosť, stratégia

**JEL klasifikácia:** F50

## **Abstract:**

Non-military threats arising from illegal migration call for global strategies and solutions. The government of The Slovak republic is taking measures particularly in the areas of approximation of EU law. Legislative measures submitted by the National Council together with measures in the area covered by the security forces - especially military, police and intelligence only respond to the situation. Unpredictable and unstoppable development in the field of illegal migration - it is essential that legal framework implemented in this area were in the nature of preventive action. From this perspective often we assess the current legislation as non-compliant. Our aim in the field of combating against illegal migration is especially timely and effectively implement the newly adopted Global Strategy of the European Union's security practice.

**Key words:** Illegal migration, security, strategy

**JEL Classification:** F50

## Úvod

Z hospodárskeho hľadiska je EÚ G3 sveta – je najdôležitejším obchodným partnerom a najväčším zahraničným investorom takmer každej krajiny vo svete. Aj z tohto pohľadu je nebezpečné, že EÚ doposiaľ nemá pod kontrolou svoje vonkajšie hranice.

„Žijeme v časoch existenciálnej krízy – v Európskej únii aj mimo nej. Naša Únia je ohrozená. Naš európsky projekt, ktorý priniesol bezprecedentný mier, prosperitu a demokraciu, je spochybnený“ konštatuje vysoká predstaviteľka EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku – Federica Mogherini.<sup>1</sup>

Cieľom našej práce je identifikovať aspekty nelegálnej migrácie do EÚ a divergentné trendy v medzinárodných vzťahoch, ktoré viedli ľudí k opúšťaniu svojich domovov

---

<sup>1</sup> MOGHERINY, F. (2016): *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.

a hľadaniu bezpečia v cudzích krajinách, dokonca mimo ich kontinent. Zároveň sme analýzou strategických dokumentov poukázali na konkrétne opatrenia vlády SR v boji s nelegálnou migráciou.

## 1 Nelegálna migrácia z pohľadu Európskej globálnej stratégie

Európska globálna stratégia je pokračovaním politík a nástrojov EÚ. Zameriava sa na vojenské spôsobilosti a boj proti terorizmu, rovnako ako na pracovné príležitosti, inkluzívnu spoločnosť aj ľudské práva vrátane **hľadania odpovedí na nevojenské hrozby ako sú nelegálna migrácia**. Na presadenie spoločných záujmov sa Európa podľa svojej „Globálnej stratégie“ zameria na päť priorít: 1. Bezpečnosť - v rámci ktorej definuje tieto súčasné hrozby pre EÚ: terorizmus, hybridné hrozby, hospodársku nestabilitu, zmenu klímy a energetickú neistotu. 2. Investície do svojej odolnosti; 3. **Integrovaný (komplexný) prístup ku konfliktom a krízam (vrátane migračnej** – poznámka autora) a aktívne pôsobenie vo všetkých fázach cyklu konfliktu; 4. Kooperatívne regionálne usporiadanie v rôznych regiónoch – Európa, oblasť Stredozemného mora, na Blízkom východe a v Afrike, za Atlantickým oceánom – na severe aj juhu, v Ázii aj v Arktíde; 5 . realizácia globálneho poriadku založenom na medzinárodnom práve, ktorý zaručuje ľudské práva, udržateľný rozvoj a trvalý prístup k globálnym spoločným zdrojom.

**Nástroje k obmedzeniu migrácie do EÚ** predložené nemeckou kancelárkou Angelou MERKEL na ostatnom summite EÚ v Bruseli 2016 majú za cieľ oslabiť migračný tlak podobným spôsobom, ako na turecko-európskej hranici. Africkým krajinám ponúka dohody o obchode a investíciách, výmenou za spoluprácu pri navracaní migrantov. Výmenou za hospodársku pomoc majú africkí partneri súhlasiť so sprísnením hraničných kontrol **a navracaním migrantov, ktorí budú označení za ilegálnych (nebude im poskytnutý azyl, alebo iná forma ochrany)**. Podobne sa uvažuje aj s posilňovaním spoločných vonkajších hraníc sa majú postupne rušiť „dočasné kontroly“, ktoré zaviedli na vnútorných hraniciach viacerí členovia EÚ. Nehovorí sa ale o „postupnom návrate k zóne bez hraníc“, ale o odstránení hraničných kontrol „podľa aktuálnych potrieb“. Prispieť k ochrane Shnegenských hraníc má aj novovytvorená (2016-9-14) Pohraničná a pobrežná stráž EÚ *European Border and Coast Guard (EBCG)*. Hlavnou úlohou Európskej pohraničnej a pobrežnej stráže je pomôcť zabezpečiť integrované riadenie vonkajších hraníc. **Zabezpečí sa tak účinné riadenie migračných tokov a poskytne vysoký stupeň bezpečnosti pre EÚ.**<sup>2</sup> **Európska pohraničná a pobrežná stráž začala svoju činnosť 6. októbra 2016.** EBCG tvorí Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (súčasná agentúra FRONTEX s rozšírenými úlohami) a vnútroštátne orgány zodpovedné za riadenie hraníc.

Hlavným cieľom jej činnosti bude vytvorenie operačnej stratégie na riadenie hraníc a koordinácia pomoci zo všetkých členských štátov. Medzi úlohy potrebné na dosiahnutie tohto cieľa patrí: vypracovanie posúdenia zraniteľnosti týkajúceho sa kapacity členských štátov v oblasti kontroly hraníc; organizovanie spoločných operácií a rýchlych pohraničných zásahov na posilnenie kapacity členských štátov v oblasti kontroly vonkajších hraníc a riešenie výziev na vonkajších hraniciach vyplývajúcich z nelegálneho prisťahovalectva alebo cezhraničnej trestnej činnosti; pomoc Komisii pri koordinácii podporných tímov, keď členské štáty čelia **neprimeraným migračným tlakom v konkrétnych bodoch na svojich vonkajších hraniciach**; zabezpečenie praktickej reakcie v prípadoch, ktoré si vyžadujú naliehavé opatrenia na vonkajších hraniciach; poskytovanie technickej a operačnej pomoci na podporu pátracích a záchranných operácií v prospech osôb v tiesni na mori počas operácií hraničného dozoru na mori; pomoc pri zriadení rezervy rýchleho nasadenia najmenej 1 500

<sup>2</sup> EUBCG (2016): Zabezpečenie vonkajších hraníc EÚ.

príslušníkov pohraničnej stráže; vymenovanie styčných dôstojníkov agentúry v členských štátoch; organizovanie, koordinácia a vedenie návratových operácií a zásahov; podpora operačnej spolupráce medzi členskými štátmi a tretími krajinami v oblasti riadenia hraníc.

Členské štáty Višegrádskej iniciatívy navrhli na svojom summite v poľskom Lancute alternatívu spoločnej azylovej politiky. Krajiny V4 podľa Záverov Rady EÚ v oblasti migrácie z 20. októbra 2016<sup>3</sup> „spolupracujú s Európskou komisiou na návrhu novej azylovej politiky EÚ“, a rokovať o nej bude summit EÚ v decembri 2016. Detaily alternatívneho riešenia nie sú známe. Na neformálnom summite Rady EÚ v Bratislave predstavitelia V4 hovorili o „flexibilnej solidarite“ – každý členský štát ochotný prejavíť solidaritu, ale každý to môže spraviť iným spôsobom.

### 1.1 Medzinárodné aspekty migrácie z pohľadu práva EÚ a OSN

V prioritách OSN podľa UNGA sa na 71. Zasadnutí Valného zhromaždenia OSN (september 2016 – september 2017) – ako kľúčové výzvy zdôrazňujú: potreba skutočného globálneho rozdelenia zodpovednosti, pokiaľ ide o migráciu a utečencov; riešenie kríz a zachovávanie mieru; boj proti terorizmu a násilnému extrémizmu. Strategická spolupráca EÚ – OSN v tejto oblasti je riadená dokumentom: *Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management – Priorities 2015-2018*.<sup>4</sup> **Dôležitým signálom a znakom smerovania OSN v najbližších rokoch je aj výber Antónia GUTERRESA (Generálny riaditeľ UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees - Agentúry OSN pre utečencov)**, ktorého Bezpečnostná rada OSN zvolila za nového generálneho tajomníka OSN. UNHCR sa po takmer sedemdesiatich rokoch svojej existencie stal už pevnou súčasťou spektra medzinárodných inštitúcií poskytujúcich ochranu základným ľudským právam a slobodám uznávaných drvivou väčšinou krajín sveta. Úrad začal svoju činnosť 1. januára 1951. Pre jeho konštituovanie je dôležitá rezolúcia Valného zhromaždenia OSN (ďalej len VZ OSN) č. 319 z 3. decembra 1949, v ktorej **VZ OSN uznáva prirodzenú povahu problému utečencov v medzinárodnom meradle** a s tým spojenú zodpovednosť OSN za ochranu takýchto osôb, pričom riešene nachádza v spolupráci s vládami a v závislosti od schválenia príslušnými vládami aj súkromnými organizáciami a v dobrovoľnej repatriácii alebo asimilácii utečencov v nových národných spoločenstvách. Úrad sa ujal medzinárodnej ochrany utečencov a hľadania stálych postupov, ktoré riešia problematiku utečencov.

Pre krajiny OSN integrujúce sa v spoločenstve, ktorého hlavným cieľom bolo vytvorenie vnútorného trhu, vzhľadom na hospodárske záujmy, nebola v počiatočných Európskeho spoločenstva výzvou harmonizácia azylových politík členských štátov. Avšak s vnútorným trhom a slobodným pohybom osôb vyvstávajú práve otázky spoločnej úpravy migračného, či azylového práva. V roku 1985 bola medzi niektorými členskými štátmi EÚ uzatvorená Schengenská dohoda o postupnom rušení kontrol na spoločných hraniciach. Tá spolu so Schengenským vykonávacím dohovorom tvorí tzv. *Schengenské acquis*. Tieto zmluvy sa tak stali jedným z nástrojov kreovania spoločného hraničného režimu a spoločnej migračnej politiky. Jedným z najdôležitejších a prelomových dokumentov, týkajúcich sa európskej azylovej politiky je Amsterdamská zmluva prijatá v októbri 1997 (v platnosti o 1. mája 1999), ktorá sa stala základom tvorby **Spoločného európskeho azylového systému SEAS - Common European Asylum System** je tvorený z veľkej časti smernicami a nariadeniami. Základnými dokumentmi, ktoré tvoria SEAS sú:

- Revidovaná smernica o konaní o azyle;
- Revidovaná smernica o podmienkach prijímania;
- Revidovaná kvalifikačná smernica;

<sup>3</sup> Európska rada (20/10/2016). *Závěry v oblasti migrácie*.

<sup>4</sup> Materiál ST 7632/15 EU-UN *Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management – Priorities 2015 2018* z 27.3.2015 v ktorom riaditeľstvo CMPD definuje kľúčové aspekty priorit spolupráce oboch organizácií.

- Revidované dublinské nariadenie;
- Revidované nariadenie EURODAC.

**Migračnou politikou**<sup>5</sup> štátu potom možno všeobecne označiť komplex takých nástrojov a opatrení v oblasti migrácie, ktoré si kladú za cieľ usmerňovanie, kontrolu, podnecovanie či obmedzovanie migrácie. Môže pritom ísť o cielený a ucelený koncept, alebo – v menej šťastnom prípade – skôr o rôzne čiastkové riešenia, náznaky a dopady na migráciu plynúce z viacerých nesústreďených právnych predpisov a opatrení<sup>6</sup>, z vyhlásení politických predstaviteľov a zástupcov štátu, z opatrení štátnej byrokracie či dokonca (v istej miere) sprostredkované z odozviev nálad v spoločnosti. **Migračná politika určuje napr. podmienky prijímania prisťahovalcov, ich začlenenia do spoločnosti, možnosť získania povolení k pobytu, k práci či dokonca získania štátneho občianstva.** V zásade sa môže uplatňovať v štyroch smeroch (a ich kombináciách): podporovať žiaducu imigráciu, obmedzovať nežiaducu imigráciu, podporovať žiaducu emigráciu a obmedzovať nežiaducu emigráciu.<sup>7</sup> Pod migračnú politiku štátu patrí aj problematika udeľovania a vydávania víz („vízová politika“) či poskytovanie azylu cudzincom („azylová politika“). Pojem migračnej politiky sa často spája aj s politikou integrácie migrantov do spoločnosti či s menšinovými politikami. Prirodzene, úplné zamieňanie týchto termínov by nebolo na mieste – napr. menšinové politiky nemusia mať vôbec nič do činenia s problematikou prisťahovalectva, ale len autochtónneho obyvateľstva – autochtónnych menšín. Ak sme ale hovorili o bližšej minulosti (ktorej riziká možno pretrvávajú aj do bližšej budúcnosti), uveďme, že tendencie demografického vývoja v niektorých starých členských štátoch EÚ-15 smerovali k stavu, ktorý už okolo roku 2010 predpokladal „taký dopyt po kvalifikovaných pracovných silách zo zahraničia, že ani zdroje nových členských štátov nebudú schopné ich uspokojiť“.<sup>8</sup>

## 1.2 Bezpečný transfer utečencov

Humanitárny transfer utečencov cez územie SR sa realizuje na základe trojstrannej dohody medzi vládou Slovenskej republiky, Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM).

Vláda SR zodpovedá za udelenie národných víz pred vstupom utečencov na územie SR a počas ich pobytu v azylovom zariadení v Humennom<sup>9</sup> im poskytuje ubytovanie, stravovanie a základné hygienické potreby.

**UNHCR zabezpečuje** vydanie cestovných dokladov pre utečencov a počas ich pobytu na Slovensku uhrádza výdavky na nevyhnutnú a neodkladnú zdravotnú starostlivosť a poskytuje utečencom sociálne služby.

**IOM zodpovedá** za medzinárodnú prepravu utečencov z utečeneckého tábora do SR a zo SR do finálnej krajiny presídlenia. IOM ďalej poskytuje služby súvisiace s presídlením – kultúrnu orientáciu a/alebo jazykové školenia, zdravotné prehliadky na účely

<sup>5</sup> K otázkam migračných politík, ich charakteristík a členenia pozri HAMMAR, Tomas: European Immigration Policy: A Comparative Study. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1985, s. 7-10. Tento autor delil migračnú politiku na vonkajšiu a vnútornú migračnú kontrolu a na politiku voči imigrantom.

<sup>6</sup> Napríklad v oblasti pracovného práva či práva sociálneho zabezpečenia.

<sup>7</sup> Podľa ŠÍBL, D.- ŠAKOVÁ, B. (2002): Svetová ekonomika, Internacionalizácia – integrácia – globalizácia – interdependencia. s. 193.

<sup>8</sup> LIPKOVÁ, I. (2009-2010): Migračná politika Európskej únie. Projekt VEGA.

<sup>9</sup> Pozn.: Na tento účel bolo v azylovom zariadení Ministerstva vnútra SR v Humennom zriadené Núdzové tranzitné centrum (*ETC - Emergency Transit Centre*). Centrum má za úlohu poskytnúť dočasné útočisko utečencom, ktorých situácia v utečeneckom tábore bola dlhodobo neudržateľná a boli vybraní na presídlenie do tretej krajiny. Slovenská republika poskytuje utečencom dočasné útočisko na dobu najviac šesť mesiacov. Kapacita ETC je pevne stanovená, momentálne je to 250 osôb. Dohoda počíta s možnosťou dopĺňania osôb aj v prípade odchodu časti utečencov do krajiny presídlenia, podmienkou však je, aby celkový počet nepresiahol stanovenú kapacitu. Zdroj: Medzinárodná organizácia pre migráciu – IOM Slovenská republika.

presídlenia, sériu očkovaní proti hepatitíde, osýpkam, záškrtu, čiernemu kašľu, tetanu a iným ochoreniam a výstupné zdravotné prehliadky pred odchodom do krajiny presídlenia. IOM sa na pomoci počas súčasnej migračnej krízy podieľa na príprave podmienok na organizovaný presun migrantov, pre ktorých sú dané možnosti nedostatočné, alebo ktorí by sa neboli schopní bez konkrétnej pomoci bezpečne sa presúvať. IOM uzatvára s jednotlivými štátmi dohody o poskytovaní migračných služieb, napríklad organizačnú asistenciu, logistiku, lekárske prehliadky, aktivity uľahčujúce príjem a integráciu, právne poradenstvo a pod.<sup>10</sup>

### 1.3 Od ekonomickej migrácie k bezpečnostným aspektom nelegálnej migrácie

Z pohľadu ekonomiky migrácia vyrovnáva regionálne pracovné trhy rovnako, ako funguje medzinárodný voľný obchod na trhu s tovarmi – s nárastom počtu pracovníkov vznikajú nové pracovné miesta. Vo všeobecnosti prináša migrácia krajinám s nedostatkom pracovnej sily ekonomický rast a majú z nej prospech aj krajiny s prebytkom pracovníkov.

**Migrácia so sebou prináša aj negatívne vonkajšie vplyvy**, odporcovia voľného pohybu pracovnej sily argumentujú znižovaním miezd v cieľových krajinách a zvýšením podielom nezamestnaných medzi domácimi obyvateľmi, čo má za následok znižovanie životnej úrovne obyvateľov a zároveň vytvára záťaž pre štát v podobe vyšších výdavkov v sociálnej sfére. Zatiaľ čo tieto negatíva sú na strane krajiny prijímajúcej migrantov, vysielajúce krajiny sa obávajú odlivu mozgov, čo by poškodzovalo krajinu v dlhodobom horizonte. Avšak z nadnárodnej perspektívy prináša mobilita viac pozitív ako negatív. **Migrácia môže byť z ekonomického hľadiska win-win** situácia pre obe zúčastnené krajiny obe budú mať z nej úžitok. **Migračnú krízu**, pri ktorej do Európy putujú ekonomickí migranti z Afriky či z Blízkeho východu **môžeme považovať za novoveký exodus, alebo aj za ďalšiu globálnu hrozbu. Časť migrantov na jednej strane zaťažuje sociálne systémy krajín EÚ alebo vyvoláva otázky súvisiace s bezpečnostnými rizikami.** Deklarovaním nášho cieľa – integrovať sa do EÚ – sa Slovenská republika aj ďalšie „nové“ členské krajiny prihlásili o svoj podiel zodpovednosti pri plnení tejto úlohy. Tento náš postoj je stále viac motivovaný aj vlastnými, donedávna nepoznanými, negatívnymi skúsenosťami s uvedenými javmi. **Objektívne teda existuje spoločný záujem schengenských a nových členských krajín na prijatí efektívnych opatrení proti nelegálnej migrácii a teda i možnosť prinajmenšom zmierniť jej dopady na svoje krajiny.** Cieľom zosúladenia podmienok vstupu, pobytu a návratu, používanie spoločných dokladov ako spoločná vízová nálepka, ako aj vydávanie povolenia na pobyt, jednotného a používaného všetkými členskými štátmi, je zjednodušiť prácu zložiek poverených bezpečnosťou v jednotlivých štátoch Schengenu a umožniť účinnejšie bojovať proti nelegálnemu prísťahovalectvu.

Významný profesor švajčiarskej Univerzity v St. Gallene James DAVIS si myslí, že takýto plán je ďalším znakom regionalizácie. **Krajiny V4 sú podľa neho najslabším hráčom** spomedzi akýchsi troch hlavných skupín Únie: „Najväčším problémom je, že sa na ne pozerajú ako na krajiny, ktoré majú z Únie prospech. A zároveň nie sú ochotné prijať časť bremena. Ešte vlni som predpovedal, že ak sa nenájde európske riešenie utečeneckej krízy, Schengen, ako ho dnes poznáme, neprežije rok 2016,“ postrašil DAVIS. Momentálny stav (2016) je taký, že Grécko začína vyhostovať späť do Turecka ilegálnych migrantov, Bulharsko vysielala na grécko-turecké hranice vojakov a celý plán B sa zatiaľ nenaplnil. Z tohto zvätku zatiaľ ťaží Británia a Turecko. Británia si opäť vydobyla značné privilégia v rámci EÚ, pokiaľ nevyhostí migrantov, Turecko tým, že posilní svoje hranice so Sýriou čím zabráni ďalšiemu veľkému prílevu utečencov ma po dlhých desaťročiach opäť otvorené dvere stať sa členskou krajinou EÚ (Pozn.: od roku 1987). Na ostatnom stretnutí hláv štátov V4 v poľskom Rzeszówe zašiel slovenský prezident Andrej KISKA ešte ďalej – vyhlásil že „Asi

<sup>10</sup> ŽÁKOVÁ M. (2006): Azylová problematika na Slovensku z pohľadu sociálnej práce. 1 vydanie. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave, 2006, s. 58

v žiadnom období nemala visegrádska štvorka taký zlý obraz v Európe, ako má v týchto dňoch.“ Významný návrh zo strany V4, ktorý má podporu hlavne Poľska a Maďarska aj budúci potenciál je vytvorenie spoločnej armády krajín V4. Ide o spoluprácu v oblasti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky v rámci Európskej globálnej stratégie.

## **2 Nelegálna migrácia z pohľadu Slovenskej republiky**

Vychádzajúc zo súčasných poznatkov je zrejmé, že podstatou migračných pohybov sú najmä príčiny ekonomické, politické, sociálne, náboženské a národnostné, a že ich častým **sprievodným javom je nárast kriminality, organizovaného zločinu a prejavov terorizmu.**

Špecifickým znakom nelegálnej migrácie namierenej do Slovenskej republiky je snaha nelegálnych migrantov len prechádzať cez územie Slovenskej republiky, resp. ich snaha **zneužívať vstup do azylového konania** za účelom legalizácie svojho pobytu na území Slovenskej republiky a následnej prípravy na nelegálny prechod do iného štátu. Potvrdzujú to aj opakované nedovolené odchody žiadateľov o azyl s cieľom prejsť štátnu hranicu do Rakúskej republiky a Českej republiky a pokračovať ďalej do niektorej zo západných krajín Európskej únie.

**Zlepšenie situácie na tomto úseku vyžaduje predovšetkým skvalitnenie ochrany štátnej hranice v zmysle požiadaviek vyplývajúcich zo Schengenského dohovoru,** prehĺbenie monitorovania azylových zariadení a ich okolia, pružné reagovanie na aktuálnu vnútornú a medzinárodnú situáciu a na základe spoločných postupov zainteresovaných subjektov na realizácii migračnej politiky eliminovanie rizikových faktorov migrácie prejavujúcich sa v páchaní trestnej činnosti, terorizme, prevádzach, obchodovaní so ženami a deťmi.

Vzhľadom na skutočnosť, že prevádzach v spojení s nelegálnou migráciou sa klasifikuje ako trestný čin, bude nevyhnutné nielen zvýšiť trestný postih páchatel'ov tejto činnosti, zefektívniť prácu jednotlivých zložiek bezpečnostných orgánov Slovenskej republiky a ich spoluprácu s partnerskými organizáciami susedných štátov, ale najmä zabezpečiť dôslednú a systematickú ochranu štátnej hranice.

**Taktiež je potrebné dôslednejšie vykonávať readmisiu nelegálnych migrantov,** ktorí nepožiadali o azyl, s cieľom ich pružného administratívneho vyhost'ovania do krajín pôvodu.

Nakoľko jednu z významných foriem boja s nelegálnou migráciou a kriminálnymi aktivitami cudzincov predstavuje vízová politika, je potrebné v praxi dôsledne a flexibilnejšie uplatňovať postupy vyplývajúce z jednotnej vízovej politiky Európskej únie, s cieľom uľahčenia legitímneho cestovania a riešenia nelegálneho prisťahovalectva prostredníctvom ďalšej harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov a postupov pri vybavovaní dokladov na konzulárnych úradoch, pričom je potrebné pokračovať v úsilí o integráciu biometrických identifikátorov do cestovných dokladov, víz, povolení na pobyt a informačných systémov.

**Právne rámce Koncepcie migračnej politiky SR** tvoria predovšetkým vnútroštátne právo SR, ktoré je v súlade s medzinárodnými a únijnými nástrojmi ochrany, upravujúcimi oblasti ľudských práv, režim utečenca, medzinárodné pracovné normy a medzinárodné trestné právo (prevádzach a obchodovanie s ľuďmi). Rovnaký právny rámec slúži na tvorbu politík v oblasti migrácie. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (ďalej len „migračná politika“) je základným dokumentom a východiskom pre budovanie modernej a cieľavedomej politiky vlády Slovenskej republiky v oblasti migrácie. Je jednoznačným vyjadrením pripravenosti a ochoty podieľať sa na harmonizácii migračných politík jednotlivých štátov v rámci Európskej únie a výrazom spolupatričnosti k základným princípom a spôsobu jej fungovania pri riadení jednotlivých procesov migrácie.

## 2.1 Stratégie a koncepcie vlády SR v boji proti nelegálnej migrácii

Strategickými koncepčnými dokumentmi prijatým SR v oblasti pracovnej migrácie, ktoré sa stali zároveň východiskom pre budovanie modernej a cieľavedomej migračnej politiky vlády SR je **Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, ako aj opatrenia prijaté na jej základe.**<sup>11</sup> Jej zámerom je zabezpečiť:

- ochranu národných záujmov Slovenskej republiky a realizáciu cieľov a priorít v oblasti migrácie, ako aj postup pri ich zabezpečovaní zo strany jednotlivých subjektov podieľajúcich sa na realizácii migračnej politiky,
- vytváranie podmienok v oblasti ľudských, materiálnych a finančných zdrojov a koordináciu kompetentných inštitúcií v tejto oblasti,
- aktívnu účasť Slovenskej republiky na tvorbe práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie v oblasti migrácie,
- ďalšiu harmonizáciu právnych predpisov Slovenskej republiky s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie v oblasti migrácie,
- rozvoj inštitucionálneho rámca nevyhnutného na implementáciu politík v tejto oblasti.

**V Koncepcii migračnej politiky Slovenskej republiky sa uplatňujú nasledovné princípy:**

**Princíp suverenity** – zabezpečuje právo Slovenskej republiky chrániť svoje národné záujmy a regulovať migráciu, t. j. prijímanie, pobyt a návrat cudzincov, s ohľadom na zachovanie spoločenskej stability, ochrany tradičného spôsobu života, a to na základe ekonomických a sociálnych možností Slovenskej republiky, rešpektujúc pritom záväzky, ktoré jej vyplývajú z medzinárodných zmlúv a dokumentov a vytvára podmienky na zintenzívnenie boja proti nelegálnej migrácii a terorizmu.

**Princíp zákonnosti** – vychádza z rešpektovania Ústavy Slovenskej republiky, medzinárodných zmlúv a dokumentov, práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie a právnych predpisov Slovenskej republiky upravujúcich predmetnú oblasť s akcentom na zaručovanie, dodržiavanie a ochranu ľudských práv a základných slobôd.

**Princíp regulácie legálnej migrácie** – vytvára priestor na prijímanie zákonných postupov regulácie migrácie v súlade so záujmami Slovenskej republiky, najmä s ohľadom na stav ekonomickej, politickej a kultúrnej stability spoločnosti, ako aj situáciu na trhu práce a štruktúru zamestnanosti, a to prostredníctvom štátnej migračnej politiky formami riadeného a regulovaného prísťahovalectva.

**Princíp aktívnej spolupráce s Európskou úniou** – vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie sa kladie dôraz na zabezpečovanie jednotnej politiky v oblasti udeľovania azylu a na vytváranie trvalých riešení súvisiacich s realizáciou migračnej politiky v súčinnosti s medzinárodnými organizáciami a mimovládnyimi organizáciami.

**Princíp zákazu diskriminácie** – predstavuje poskytovanie rovnakých príležitostí pre všetkých cudzincov, ktorí sa legálne zdržiavajú na území Slovenskej republiky a vylučuje možnosť diskriminácie a poskytovania akýchkoľvek privilégií a výhod jednotlivým osobám.

**Princíp flexibility** – predpokladá vytváranie priestoru na inováciu prijatých opatrení a postupov v oblasti migračnej politiky.

**Cieľ migračnej politiky SR** je vytýčený v súlade s vnútroštátnymi záujmami a má prispievať k zvyšovaniu kvality života obyvateľov Slovenskej republiky. Cieľom migračnej politiky je v súlade s vnútroštátnymi záujmami Slovenskej republiky vytvárať zodpovedajúce podmienky najmä v oblasti legálnej migrácie so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov vrátane ich integrácie do spoločnosti.

---

<sup>11</sup> Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 bola chválená uznesením vlády SR č. 574 dňa 31. 8. 2011.



Pri naplňaní zámerov migračnej politiky sa primerane uplatňujú princípy aktívnej účasti na úlohách Európskej únie v oblasti kontroly hraníc, prístahovalectva a azylu, ústavnosti a zákonnosti, suverenity, regulácie migrácie, dodržiavania ľudských práv a slobôd, flexibility a zákazu diskriminácie.

## **2.2 Strategické oblasti v boji proti nelegálnej migrácii**

V oblasti ochrany hraníc v podmienkach Slovenskej republiky sa vykonáva v súlade so spomínaným *Schengenským acquis* a obsahuje v sebe činnosti, ktoré majú zabrániť nelegálnemu prekročeniu jej vonkajších pozemných a vzdušných hraníc. Úlohami migračnej politiky súvisiacimi s ochranou hraníc sú najmä zafinovanie národných plánov riadenia kontroly hraníc Slovenskej republiky. Zavádzanie a ďalší rozvoj systému technického zabezpečenia využívaného pri kontrole vonkajších pozemných a vzdušných hraníc Slovenskej republiky. Využívanie moderných technológií, ktoré zaručia interoperabilitu systémov a umožňujú efektívne integrované riadenie vonkajšej hranice Európskej únie, s dôrazom na zavedenie elektronickej registrácie vstupov a výstupov spojenú so zjednodušeným postupom pre občanov Európskej únie a ostatných cestujúcich. Posilňovaním spolupráce s ostatnými členskými štátmi Európskej únie v súčinnosti s Európskou agentúrou pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie **FRONTEX** pri jej koordinačných úlohách v oblasti riadenia vonkajších hraníc Európskej únie a pri zabezpečovaní odbornej prípravy a vybavenia pracovníkov poverených riadením migračných tokov v krajinách pôvodu alebo tranzitu. FRONTEX bola v roku 2016 transformovaná na „**EURÓPSKU POHRANIČNÚ A POBREŽNÚ STRÁŽ**“.

Z medzinárodného hľadiska sú to aj ďalšie orgány a organizácie OSN a iné medzinárodné organizácie, ale najmä štruktúry Európskej únie (Parlament, Rada, Komisia, výbory, EASO - Európsky podporný úrad pre azyl, EUROPOL, atď.).

**Do budúcnosti by v oblasti zaručovania bezpečnosti v tejto oblasti** bolo výhodou využívanie „spoločnej armády EÚ“, ktorá by mohla efektívne pôsobiť a zasahovať *tam, kde sa to EÚ bytostne dotýka, keďže neeurópske krajiny NATO zasahovať formou operácie napríklad pri migračnej kríze, konkrétne pri ochrane spoločných hraníc EÚ, nechcú*. Tak, ako je to v súčasnosti napríklad v prípade USA. Rovnako by táto európska armáda mohla pôsobiť bez niektorých krajín (napr. bez USA) pri operáciách proti nelegálnej migrácii.

## **Preventívno-bezpečnostné opatrenia proti nelegálnej migrácii**

Dôležitou súčasťou preventívnych aktivít je vzdelávanie a zvyšovanie odbornosti zástupcov subjektov zapojených do národného referenčného mechanizmu z hľadiska identifikácie obetí obchodovania s ľuďmi. Preškolovaní sú vybraní príslušníci Policajného zboru (najmä úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru Slovenskej republiky z hľadiska plnenia svojich úloh v zmysle interného aktu riadenia, pričom v súčasnosti je vecne príslušný pre problematiku obchodovania s ľuďmi, ďalej vyšetrovatelia), zamestnanci vybraných útvarov Ministerstva vnútra SR (migračný úrad), pedagógovia a psychologickí poradcovia na stredných odborných školách Policajného zboru a Akadémie Policajného zboru, zamestnanci z rezortu zdravotníctva, z rezortu školstva, vybraných zamestnancov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny a sociálnych pracovníkov, inšpektorátov práce, zamestnancov rezortu zahraničných vecí v súvislosti s ich vysielaním a pôsobením na konzulárnych úsekoch zastupiteľských úradov Slovenskej republiky v zahraničí, zamestnancov rezortu kultúry, zástupcov registrovaných cirkví na Slovensku, vybraných príslušníkov obecných polícií, zamestnancov detských domovov, krízových stredísk, resocializačných stredísk, pracovníkov obcí, miest, samosprávnych krajov, odborov sociálnych vecí a sociálnych pracovníkov zariadení núdzového bývania, ako aj príslušníkov ozbrojených bezpečnostných zborov pôsobiacich v zahraničných misiách.

## **Krízová reakcia BR SR a silových rezortov na nelegálnu migráciu**

Predpokladaným dôsledkom schválenia trvalého mechanizmu prerozdelenia 1 milióna utečencov do štátov EÚ v roku 2016 by znamenalo prijatie takmer 50-tisíc utečencov v období 5 rokov. Slovenské kapacity podľa MV SR sú ale len 100 ľudí ročne a toto číslo sa nemá ďalej zvyšovať.

**Hrozby, ktorým budú bezpečnostné zložky SR čeliť** pri zaisťovaní bezpečnosti aj v roku 2017 budú odvodené od hrozieb identifikovaných NATO/EÚ. Naďalej bude potrebné **udržiavať našu schopnosť reagovať na ohrozenia nevojenského charakteru** na našom území, predovšetkým ako podpora orgánom verejnej moci pri krízových situáciách spôsobených živelnými pohromami, technologickými haváriami, sociálnymi a etnickými nepokojmi alebo ako dôsledok ilegálnej migrácie (najmä zo Sýrie, krajín severnej Afriky a Ukrajiny).

**Stupeň ohrozenia TESSOC** (*Terrorism, Espionage, Subversion, Sabotage, Organised Crime*) na území SR je naďalej hodnotený ako nízky. Avšak nie je možné vylúčiť záujem cudzích spravodajských služieb o získavanie detailných informácií o aktuálnej činnosti a pohybe jednotiek OS SR, ako aj o ich komplexnom stave a bojovej pripravenosti.<sup>12</sup> V oblasti bilaterálnej spolupráce ozbrojených zložiek SR je úspešnosť boja proti terorizmu podmienená včasnou identifikáciou podozrivých aktivít a efektívnou a flexibilnou spoluprácou medzi bezpečnostnými zložkami v krajine, ako aj medzinárodnou spoluprácou spočívajúcou z veľkej časti v rýchlej **výmene spravodajských informácií**. Najdôležitejším nástrojom boja proti terorizmu a radikalizácii je však **prevencia** a s ňou súvisiace aktivity, do ktorých je potrebné zapojiť široké spektrum spoločnosti a inštitúcií. **Represívna a sankčná zložka** boja proti terorizmu nepochybne napomáha naplniť základný cieľ, ktorým je ochrana jednotlivca a spoločnosti.

### **V oblasti boja proti nelegálnej migrácii vláda SR rozhodla o zriadení:**

- zahraničnej policajnej jednotky HRAD 300 – príslušníkov. Z toho 50 príslušníkov MV SR slúžilo na maďarsko–srbskej hranici a 20 príslušníkov MV SR na slovenských hraniciach.
- Vláda SR rozhodla o personálnom posilnení antiteroristických jednotiek v rámci SIS, PZ a NAKA. Pohraničná stráž - LYNX v počte cca 100 príslušníkov bude posilnených jednou čatou. Ministerstvo obrany SR podľa pridelených prostriedkov posilnení 5. pluku špeciálneho určenia ŽILINA o jeden prápor.
- V rámci cvičení medzinárodného krízového manažmentu sa precvičilo zladenie ozbrojených síl (OS) krajín V4 (BALATON 2015) pre prípad reálnej potreby nasadenia OS pri zvládnutí/riešení migračnej krízy.

**V oblasti Trestného práva boli vládou SR navrhnuté opatrenia** v procesných oblastiach – v predĺžení lehoty obmedzenia osobnej slobody bez rozhodnutia súdu a rozšírení pôsobnosti Špecializovaného trestného súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry. Rozšírenie trestnej zodpovednosti právnických osôb a obligatórne prepadnutie majetku. Zmena trestného činu založenia, zosnovania a podporovania teroristickej skupiny na obzvlášť závažný zločin.

**V oblasti pôsobnosti Policajného zboru** by malo dôjsť k rozšíreniu oprávnenia požadovať vysvetlenie a rozšíreniu dôvodov zaistenia osôb a rozhodovania o zaistení vrátane predĺženia lehoty zaistenia. PZ by mal mať posilnené oprávnenia pri odhaľovaní financovania terorizmu; pri použití špeciálneho streľiva a špeciálnych donucovacích prostriedkov. Policajný zbor SR musí taktiež urýchlene legislatívne ošetriť rozšírenie medzinárodnej policajnej spolupráce.

**V oblasti pôsobnosti Spravodajských služieb** ide hlavne o zvýšenie technických spôsobilostí spravodajských služieb – identifikovanie objektu spravodajského záujmu v rámci

---

<sup>12</sup> Draft Smernice o príprave OS SR vo výcvikovom roku 2016.

elektronických komunikácií, ochrany kyberpriestoru. Zavedenie inštitútov - používania legalizačných dokumentov; predstieraného prevodu veci a zámery veci. Preventívne opatrenia v oblasti elektronických komunikácií a úpravy príslušnosti súdov na vydávanie súhlasu s použitím Informačných a technických prostriedkov (ITP).

**Strednodobé a dlhodobé opatrenia** - stav právnych noriem nezodpovedá potrebám a je nutné analyzovať potrebu novelizácie ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., a to v časti, ktorá upravuje rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v období výnimočného stavu. Je nutné prehodnotiť mechanizmus vyčlenenia profesionálnych vojakov na plnenie úloh Policajného zboru podľa § 70 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov za účelom zrýchlenia alebo zjednodušenia rozhodovacieho procesu v súvislosti s nasadzovaním príslušníkov ozbrojených síl SR vrátane príslušníkov Vojenskej polície na boj proti terorizmu,

Zvážiť eventualitu umožniť vláde SR aj v stave bezpečnosti rozhodnúť o použití ozbrojených síl SR v boji proti terorizmu nad rámec možnosti vyčleňovania profesionálnych vojakov v prospech Policajného zboru (§ 70 zákona č. 171/1993 Z. z.), a to nasadením spôsobilostí organických jednotiek ozbrojených síl SR spoločne s Policajným zborom.

Riešiť problémy s vykonávaním medzinárodných sankcií (zmrazovanie finančných prostriedkov teroristov určených na financovanie terorizmu).

Do budúcnosti bude potrebné zriadiť orgán (alebo opatrit' existujúci orgán príslušnými právomocami), ktorý by mal v portfóliu rozhodovanie o zaradení osoby na zoznam osôb, ktorým sa zmrazí majetok, prepadne majetok určený na financovanie terorizmu, hnutel'ný aj nehnuteľný.

Navrhnuť skrátenie lehoty na rozhodnutie o zaistení a zefektívniť zaistenie prostriedkov určených na financovanie terorizmu, umožniť vydať zákaz nakladania s nehnuteľným majetkom a urýchlený zápis súdneho rozhodnutia aj do katastra nehnuteľností.

V nadväznosti na judikatúru ESĽP a SD EÚ a vývoj v EU v oblasti uchovávanía údajov (*data retention*) zvážiť takú zmenu slovenského právneho poriadku (vrátane prípadnej ústavnej zmeny), ktorá by bola v súlade s našimi medzinárodnými záväzkami a súčasne by umožnila účinný boj proti terorizmu a organizovanému zločinu.

Revidovať výhrady Slovenskej republiky k Dohovoru Rady Európy o praní špinavých peňazí, vyhľadávaní, zaistení a konfiškácii ziskov z trestnej činnosti a o financovaní terorizmu (Varšava 16. mája 2005, oznámenie č. 91/2009 Z. z.),

V oblasti migračnej a azylovej politiky analyzovať možnosti obmedzenia/vylúčenia súdneho prieskumu rozhodnutí o neudelení azylu, pobytu, doplnkovej ochrany, štátneho občianstva, ktoré boli vydané z dôvodu, že osoba predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť štátu.

Precizovať podmienky činnosti neziskových organizácií a občianskych združení (napr. predkladať správy o činnosti, zakázať šírenie myšlienok podporujúcich terorizmus, extrémizmus, rasovú alebo etnickú neznášanlivosť),

Prijať účinné opatrení na reguláciu pohybu rizikových osôb, ktoré sú súčasne štátnymi občianmi členských štátov Európskej únie v rámci Schengenského priestoru, napríklad odňatím identifikačnej karty.

Ustanoviť cudzincom, ktorí majú na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo prechodný pobyt, alebo cudzincom, ktorým bol udelený azyl alebo doplnková ochrana, zákaz opustiť územie Slovenskej republiky, ak o tom rozhodne príslušný orgán.

Ustanoviť vo vzťahu k občianom Slovenskej republiky a osobám, ktoré majú na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo prechodný pobyt, povinnosť hlásiť vycestovanie do konfliktných oblastí, prípadne aj do krajín susediacich s týmito oblasťami,

„Z hľadiska zhodnotenia súčasnej právnej úpravy v oblasti boja proti terorizmu je potrebné uviesť, že tieto opatrenia a právna úprava zodpovedá historickým okolnostiam jej

prijímania, t. j. reflektuje stav a vývoj aktuálny v čase jej prijímania. Tak ako je nezastaviteľný vývoj vo všetkých oblastiach ľudskej činnosti, je nevyhnutné, aby právna úprava vytvárajúca legálne rámce boja proti terorizmu reflektovala aktuálne vývojové trendy, a to najmä v oblasti preventívneho pôsobenia. **Z tohto pohľadu možno súčasnú právnu úpravu vyhodnotiť ako nevyhovujúcu.**<sup>13</sup>

## Záver

Migrácia je objektívne súčasťou nášho každodenného života. V prípade, že ju budeme podceňovať alebo ignorovať, môže spôsobiť problémy tak v politickom, hospodárskom, ako i spoločenskom živote Slovenskej republiky.

Európska únia prijala v ostatných rokoch niekoľko nových strategických dokumentov, ktoré určujú jej politiku v tejto oblasti, a ktoré je nevyhnutné brať na zreteľ pri formulovaní národnej migračnej politiky a byť aktívnym v procese ich implementácie, nakoľko predstavujú politické, a sčasti aj právne záväzky. Pri naplňaní zámerov migračnej politiky Slovenskej republiky sa primerane uplatňujú princípy aktívnej účasti na úlohách Európskej únie v oblasti kontroly hraníc, prístahovateľstva a azylu, ústavnosti a zákonnosti, suverenity, regulácie migrácie, dodržiavania ľudských práv a slobôd, flexibility a zákazu diskriminácie.

Ak EÚ nedokáže dostatočne kontrolovať svoje vonkajšie hranice, bude to znamenať jej zlyhanie ako politického projektu.

V závere môžeme teda usudzovať, že súčasná utečenecká kríza je celoeurópskym problémom, ktorým sa majú zapodievať všetky členské krajiny EÚ v rámci inštitucionalizácie Únie. Únia prišla s programom prerozdeľovania utečencov do jednotlivých členských krajín, čo sa stretlo s nepochopením predovšetkým krajín Vyšehradskej skupiny vrátane Slovenska.

Nevojenské ohrozenia vyplývajúce z nelegálnej migrácie rieši vláda SR predovšetkým aproximáciou práva EÚ a prijímaním účinných legislatívnych opatrení. Bezpečnostné rezorty SR v tomto roku – aj v roku 2017 koordináciou rezortných politík, budovaním interoperability, spoločnými cvičeniami a akciami zaručovali nedotknuteľnosť našich aj Schengenských hraníc. Nelegálna migrácia je komplexný problém, týkajúci sa všetkých oblastí spoločenského života krajiny. V globálnych intenciách môže svojimi sprievodnými javmi ako sú terorizmus a organizovaný zločin narušiť suverenitu Slovenskej republiky.

### Použitá literatúra:

1. EUBCG (2016): *Zabezpečenie vonkajších hraníc EÚ*. Dostupné na internete: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_sk.pdf)
2. Európska rada (20/10/2016). *Záver v oblasti migrácie* Dostupné na internete: <http://api.traq.li/story/viewall2/12780822:23316992,23290930,23327412,23327409,23336875,22481309,23097683,22508581,23094105,23081969,22521732,22706409,23116599,23244751,23452984,23210860,23207375,23199764,23191887,23185712?sig=274a0c4a0ef34026145911c7b6eddf02ac2b460a0e953a6a9173215a147dccb>
3. HAMMAR, T. (1985): *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1985, str. 7-10.
4. IOM: *Medzinárodná organizácia pre migráciu: IOM Slovenská republika*. Dostupné na internete: [http://www.iom.sk/sk/aktivita/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34&Itemid=126](http://www.iom.sk/sk/aktivita/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=126)
5. LIPKOVÁ, Ľ. (2009-2010) – *Migračná politika EÚ: Projekt VEGA 1/0802/08*. Vedúci projektu: prof. Ing. Ľudmila Lipková, CSc. Dostupné na internete:

<sup>13</sup> 85. zasadanie BR SR materiál: „Návrh legislatívny zámer opatrení v oblasti boja proti terorizmu.“

- [http://www.fsev.tnuni.sk/fileadmin/kmam\\_files/HP\\_EU/CDV\\_Migracna\\_politika\\_EUBA . pdf](http://www.fsev.tnuni.sk/fileadmin/kmam_files/HP_EU/CDV_Migracna_politika_EUBA.pdf)
6. MATERIAL ST 7632/15 EU-UN *Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management – Priorities 2015-2018* z 27. 3. 2015.
  7. Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 bola chválená uznesením vlády SR č. 574 dňa 31. 8. 2011.
  8. MOGHERINY, F. (2016): *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Dostupné na internete:  
[https://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
  9. Návrh legislatívny zámer opatrení v oblasti boja proti terorizmu.
  10. Smernice o príprave OS SR vo výcvikovom roku 2016.
  11. ŠÍBL, D.- ŠAKOVÁ, B. (2002): *Svetová ekonomika, Internacionalizácia – integrácia – globalizácia – interdependencia*. Druhé doplnené vydanie. Bratislava: Sprint, 2002,
  12. ŽÁKOVÁ M. (2006): *Azylová problematika na Slovensku z pohľadu sociálnej práce*. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave, 2006

**Kontakt:**

**Ing. Ladislav Čeri, PhD.**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava  
Slovenská republika  
e-mail: [ladislav.ceri@euba.sk](mailto:ladislav.ceri@euba.sk)

# VÝZNAM JAZYKOVEJ KOMPETENCIE A JAZYKOVEJ POLITIKY V MIGRAČNOM ASPEKTE

*Michaela Čiefová*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava 5, Slovenská republika, e-mail: michaela.ciefova@euba.sk

## **Abstrakt:**

Migračné tendencie v Európe možno označiť za jedny z najaktuálnejších a najdiskutovanejších fenoménov súčasnej doby. V danom kontexte sa často hovorí o príčinách ako aj o dôsledkoch migrácie. Významnú úlohu zohráva kultúrny a lingvistický aspekt. V súvislosti s lingvistickou stránkou tejto problematiky treba poukázať na jazykovú politiku Európskej únie, ktorej primárnym cieľom je ochrana národných aj regionálnych jazykov a taktiež výučba cudzích jazykov v európskom priestore. V neposlednom rade je potrebné spomenúť tzv. interkultúrnu kompetenciu, ktorú považujeme za predpoklad úspešnej interkultúrnej komunikačnej situácie. Intenciou tohto príspevku je poskytnúť stručnú syntézu uvedených aspektov, nakoľko ide o vysoko interdisciplinárnu problematiku.

**Kľúčové slová:** migrácia, jazyková politika Európskej únie, interkultúrna a komunikačná kompetencia, nemecký jazyk

**JEL klasifikácia:** F22, F53, Z10

## **Abstract:**

Migration tendencies in Europe may be referred to as the most current and discussed phenomena of the present day. In the given context we frequently speak about reasons as well as consequences of migration. Cultural and linguistic aspect plays a significant role. With regard to the linguistic aspect of this issue it is to be pointed at the language policy of the European Union, whose primary intention is to protect national and regional languages and also to support foreign languages education within the European environment. Last but not least, so called intercultural competence is to be mentioned, since it is considered to be a prerequisite of a successful intercultural communication situation. The intention of this article is to provide on the basis of technical literature the reader with a brief synthesis of the above mentioned aspects, because this topic is highly interdisciplinary.

**Key words:** migration, language policy of the European Union, intercultural and communication competence, German language

**JEL Classification:** F22, F53, Z10

## **Úvod**

Migrácia patrí bezpochyby medzi najaktuálnejšie fenomény súčasnosti. Vo výročnej správe organizácie Amnesty International sa uvádza, že počet ľudí snažiacich sa nájsť

útočisko po celom svete je najvyšší od čias 2. svetovej vojny.<sup>1</sup> Avšak v súčasnosti sa asi najfrekvencovanejšie diskutuje o migrácii v súvislosti s migračnou krízou v Európe.

V kontexte migračných tendencií sa často hovorí o jej príčinách, o jej dopadoch na mieru nezamestnanosti a sociálny systém, prípadne o problémoch, ktoré môžu vzniknúť medzi pôvodnými obyvateľmi a prisťahovalcami a ktoré sú vo veľkej miere následkom odlišnosti kultúr a intolerancie. Netreba podceňovať ani komunikačný aspekt, prípadne jazykovú bariéru. Určité vzory neverbálnej komunikácie si v sebe jednotlivci nosia od narodenia, sú teda podmienené kultúrnym prostredím, v ktorom vyrastajú.<sup>2</sup>

Práve v tejto súvislosti nemožno zabúdať ani na sociolingvistickú stránku migrácie, resp. význam znalosti jazyka ako prostriedku úspešnej integrácie jednotlivca do novej sociálnej skupiny. Aj verbálna stránka komunikácie a významy slov totiž zohrávajú významnú úlohu pri inklúzii, prípadne exklúzii jednotlivca v spoločnosti.<sup>3</sup>

Je pochopiteľné, že jazyková predispozícia nie je jediným faktorom ovplyvňujúcim úspešnosť integračného a komunikačného procesu. Znalosť cudzieho jazyka je totiž len čiastkovým prvkom tzv. interkultúrnej kompetencie, ktorá je tvorená širokým spektrom prvkov a ktorú niektorí autori dokonca označujú za kľúčovú kompetenciu 21. storočia. Dôvodom sú práve fenomény určujúce charakter doby, a to globalizácia a migrácia.<sup>4</sup>

Vo všeobecnosti sa v literatúre uvádzajú tri zložky interkultúrnej kompetencie, a to kognitívna, afektívna a behaviorálna, z ktorých každá zahŕňa ďalšie faktory.<sup>5</sup> Za jednu z najdôležitejších možno označiť empatiu, čiže schopnosť vcítiť sa do mentality inej osoby.<sup>6</sup>

Vynára sa aj otázka, či etnické skupiny, ktoré používajú geneticky príbuzné jazyky, vykazujú väčšie množstvo kultúrnych podobností a tým aj menšiu šancu vzniku nedorozumenia alebo konfliktu. Dá sa povedať, že na túto otázku neexistuje jedna všeobecne akceptovaná odpoveď. Z praxe sú totiž známe situácie, kedy práve medzi príbuznými etnikami došlo k vážnym problémom, ba až konfliktom. Naopak, existujú aj prípady vysokej miery tolerancie a spolupráce medzi etnikami, resp. národmi, ktorých pôvod je úplne odlišný. Príkladom je germánsky švédsky a nórsky národ a ugrofínsky fínsky národ. Pochopiteľne, jedná sa aj o diametrálne odlišné jazykové systémy.<sup>7</sup>

Práve v nadväznosti na migračné tendencie v Európe je potrebné poukázať na jazykovú politiku Európskej únie, ktorej primárnymi cieľmi sú ochrana jazykovej diverzity ako aj podpora jazykového vzdelávania.

V nasledujúcom príspevku sa budeme usilovať o syntézu poznatkov z oblasti interkultúrnej komunikácie, interkultúrnej psychológie, jazykovedy a aktuálnych migračných tendencií. Poukážeme na najdôležitejšie aspekty migračnej krízy, princípy jazykovej politiky Európskej únie a niektorých z jej členských štátov, ako aj na dopady migrácie na štruktúru jazykových systémov. Dôraz budeme kladať na skutočnosť, že problematike jazykovej politiky treba venovať veľkú pozornosť, a to najmä v súvislosti s ochranou jazykov, podporou výučby jazykov s cieľom zvýšenia jazykovej kompetencie a šancí uplatnenia sa na trhu práce v rámci celej Európskej únie. Pritom vychádzame z predpokladu, že dané oblasti spolu úzko súvisia a treba sa nimi zaoberať ako s komplexným fenoménom.

<sup>1</sup> AMNESTY INTERNATIONAL (2016): Výročná správa Amnesty International 2015/16. Stav ľudských práv vo svete, s. 2.

<sup>2</sup> MOORE, D. (2015): Základy interkultúrneho soužití, s. 105.

<sup>3</sup> MOORE, D. (2015): Základy interkultúrneho soužití, s. 113.

<sup>4</sup> ERLI, A. – GYMNIČ, M. (2008): Interkulturelle Kompetenzen. Erfolgreich kommunizieren zwischen den Kulturen.

<sup>5</sup> MORGENSTERNOVÁ, M. – ŠULOVÁ, L. et al. (2007): Interkulturní psychologie. Rozvoj interkulturní senzitivity, s. 10.

<sup>6</sup> MORGENSTERNOVÁ, M. – ŠULOVÁ, L. et al. (2007): Interkulturní psychologie. Rozvoj interkulturní senzitivity, s. 93.

<sup>7</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 34.

## 1 Základné princípy jazykovej politiky Európskej únie

Otázka jazykovej rôznorodosti ako aj podpora výučby cudzích jazykov patria medzi časté témy v kontexte politiky Európskej únie. Skutočnosť, že v rámci Európskej únie existuje 24 úradných jazykov (tab. 1) a vyše 60 pôvodných regionálnych alebo menšinových jazykov len potvrdzuje tézu, že Európa je miestom, ktoré výraz rôznorodosť dokonale vystihuje.

V súvislosti s úradnými jazykmi nastáva v rámci Únie, resp. Európy ako takej, zaujímavá situácia, kedy je v určitých prípadoch jeden jazyk úradným jazykom vo viacerých krajinách súčasne (napr. nemčina). Okrem toho sú štáty, v ktorých majú status úradného jazyka dva alebo viaceré jazyky. Príkladom je Fínsko s dvoma úradnými jazykmi. Špeciálny prípad predstavuje Švajčiarsko, kde existujú vedľa seba dokonca štyri úradné jazyky. Napriek tomu je majoritná časť jazykov v Európe úradným jazykom výlučne v jednej krajine, ako aj slovenčina. Navyše sú z praxe známe aj také prípady, kedy národy uprednostňujú jazyk s väčším zastúpením a vyššou mierou používania pred svojim pôvodným, napr. Škótsko a Wales.<sup>8</sup>

**Tabuľka 1: Úradné jazyky Európskej únie**

angličtina	bulharčina	čeština	dánčina
estónčina	fínčina	francúzština	gréčtina
holandčina	chorvátčina	írčina	litovčina
lotyština	maďarčina	maltčina	nemčina
poľština	portugalčina	rumunčina	slovenčina
slovinčina	španielčina	švédčina	taliančina

Prameň: Vlastné spracovanie podľa:

[http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/official-languages-eu\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/official-languages-eu_sk.htm)

Je zrejmé, že nie všetky úradné jazyky Európskej únie sú v rovnakej miere využívané ako konferenčné jazyky. Na úrovni Európskej únie sa v tomto kontexte uplatňuje najmä anglický a francúzsky jazyk. Napriek hospodárskemu faktoru Nemecka a počtu obyvateľov sa nemčina nepoužíva v takej výraznej miere. „*In der EU dienen als Konferenzsprachen hauptsächlich Englisch und Französisch. Obwohl die Anzahl der Deutschsprechenden im Rahmen der EU am höchsten ist und das wieder vereinigte Deutschland zum bedeutendsten Wirtschaftsfaktor in Europa wurde, ist Deutsch als Konferenzsprache in der EU unterbewertet.*“<sup>9</sup>

V prvopočiatkoch boli totiž zastúpené len štyri západoeurópske jazyky. Postupným rozširovaním Únie sa pochopiteľne rozširovalo aj spektrum úradných jazykov. Tým sa redukovala možnosť využívať všetky úradné jazyky v rovnakej proporcionalite.<sup>10</sup>

Rozhodnutie uplatňovať na medzinárodnej úrovni len jeden, prípadne dva jazyky, podmieňujú teda najviac zrejme praktické dôvody. Možno predpokladať, že využívanie všetkých zastúpených jazykov by bolo z časových aj organizačných dôvodov príliš komplikované. V kontexte aplikácie jedného univerzálneho hovoríme o tzv. jazyku lingua franca, ktorého intenciou je uľahčiť participantom komunikačný proces. „*International communication involves too many different languages as to always be conducted in the speakers' mother tongues. For practical reasons, participants in international interactions*

<sup>8</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 44.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> FRANK, H. G. (2001): Deutsche Sprachpolitik und europäische Identität. In: Denglisch, nein danke! Zur inflationären Verwendung von Anglizismen und Amerikanismen in der deutschen Gegenwartssprache, s. 207.



*therefore usually choose to communicate in one of the more widespread languages.*<sup>11</sup> Tu len považujeme za potrebné dodať, že si za komunikačný jazyk možno zvoliť nie len jeden, ale aj dva jazyky (prípadne viacero), čoho dôkazom je opäť sféra konferencií v Európskej únii.

Veľmi podobné prípady súvisiace s migračnými prúdmi a ich dopadmi na zastúpenie jazykov nastávajú aj v niektorých krajinách mimo Európy. Napr. jazykovú situáciu v Kanade alebo Austrálii možno označiť za produkt migračných tendencií do krajiny. Kanada sa stala cieľom migrantov z celého sveta, čo priamo vyústilo do aktuálnej lingvistickej situácie ako aj do štruktúry populácie. Veľmi podobným obrazom krajiny stáročia ovplyvňovanej migráciou je Austrália. Napriek tomu je možné tvrdiť, že najvýznamnejším jazykom v krajine je angličtina. „*With regard to the languages spoken by its immigrants, Australia has chosen to designate English as its sole national language.*“<sup>12</sup>

V tejto kapitole považujeme za potrebné zdôrazniť, že jazyková politika nie je čisto lingvistickou záležitosťou, ale je v úzkom vzťahu s legislatívou aj medzinárodným právom. Jej význam sa prejavuje napr. pri ochrane práv národnostných menšín.<sup>13</sup> Jednou z najdôležitejších zásad uplatňovaných Európskou úniou je to, že každý jej občan je oprávnený komunikovať s inštitúciami Únie v akomkoľvek z úradných jazykov a takisto získať spätnú väzbu v danom jazyku.

Okrem toho sa Európska únia zasadzuje aj o to, aby každý z jej občanov ovládal okrem svojho materinského jazyka minimálne dva ďalšie jazyky Únie. Argumentuje sa predovšetkým tým, že jazyková kompetentnosť zvyšuje šance na trhu práce v rámci celej Európskej únie (myslíme tým aj pracovnú, prípadne študijnú mobilitu).

Ďalším dôvodom je zvýšenie už spomenutej interkultúrnej kompetencie, nakoľko Európa bola, je a s najväčšou pravdepodobnosťou aj bude domovom množstva rozličných národných kultúr a subkultúr. Osvojenie si princípov interkultúrnej kompetencie je tým pádom potrebné za účelom dosiahnutia želaného komunikačného cieľa. Znalosť cudzích jazykov je taktiež nutnosťou pre zamestnancov sféry obchodu v Európe.<sup>14</sup>

Možno predpokladať, že prílev imigrantov do Európy bude mať viditeľné dopady na jazykovú stránku príslušných komunít, napr. na charakter slovnej zásoby toho ktorého jazyka. Je totiž známym faktom, že sa životná skúsenosť jazykového spoločenstva pretavuje do štruktúry slovnej zásoby. Ako príklad sa často uvádza napr. množstvo synonymických pomenovaní snehu u Inuitov.<sup>15</sup> Pri strete dvoch diametrálne odlišných jazykových komunít teda môže dochádzať k vzájomným vplyvom, napr. k preberaniu nových slov do cieľového jazyka.

Na druhej strane môže jazyková bariéra zapríčiniť ťažkosti v komunikačnom procese, čo zrejme vyústi v potrebu prisťahovalcov osvojiť si používanie jazyka krajiny, v ktorej sa usadia. V konečnom dôsledku môžu mať tieto skutočnosti významný vplyv na kvantitatívne zastúpenie jazykov a ich používateľov v európskych štátoch ako aj celej Európskej únie.

Na skutočnosť, že si príslušníci mnohých jazykových spoločenstiev osvojujú jazyk krajiny, do ktorej emigrujú, a to až do takej miery, že takmer úplne prestanú využívať svoje materinské jazyky, poukazuje aj Adamcová. Ako príklad uvádza krajiny ako USA, Austrália, Kanada alebo Nový Zéland, v ktorých prisťahovalci väčšinou už v nasledujúcej generácii komunikujú v angličtine.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> MEIERKORD, CH. (2009): Lingua franca communication in multiethnic contexts. In: Handbook of Intercultural Communication, s. 205.

<sup>12</sup> MEIERKORD, CH. (2009): Lingua franca communication in multiethnic contexts. In: Handbook of Intercultural Communication, s. 208.

<sup>13</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 37.

<sup>14</sup> Viac informácií na: [https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism\\_sk](https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism_sk).

<sup>15</sup> MOORE, D. (2015): Základy interkulturního soužití, s. 115-116.

<sup>16</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Einführung in das Studium der deutschen Sprache, s. 142.

V kontexte európskej jazykovej politiky je potrebné upozorniť na skutočnosť, že hoci sa Únia zaoberá širokým spektrom otázok podpory, výučby a ochrany národných aj menšinových jazykov, hlavné slovo pri prijímaní rozhodnutí majú vlády členských štátov. Okrem nich majú isté kompetencie aj regionálne a miestne orgány, prípadne poskytovatelia vzdelávania či odbory. Všetky z uvedených organizácií alebo záujmových skupín kooperujú s Európskou komisiou pri určovaní ich spoločných cieľov.<sup>17</sup>

Významnú úlohu v oblasti viacjazyčnosti a podpory jazykových menšín, mobility či kultúry a kultúrnej diverzity zohráva aj Výbor regiónov (Committee of the Regions), konkrétne Komisia pre sociálnu politiku, vzdelávanie, zamestnanosť, výskum a kultúru (SEDEC), ktorá koordinuje činnosť Výboru regiónov v uvedených oblastiach.<sup>18</sup>

Problematiku jazykovej politiky možno zhrnúť tak, že jednotlivé krajiny uplatňujú rozličné spôsoby ako sa vysporiadať napr. so svojou multietnickou a multijazyčnou populáciou.<sup>19</sup>

## 2 Jazyková situácia a politika vybraných členských štátov Európskej únie

Jazyk ako taký je vo všeobecnosti považovaný za významný identifikačný prvok a komunikačný prostriedok jeho používateľov. „*Sie ist das wirksamste Identifikationsmittel und das wichtigste Kommunikationsmittel ihrer Trägergruppe.*“<sup>20</sup> Zánik alebo úpadok národného jazyka môže podľa niektorých autorov rezultovať do oslabenia, dokonca do úpadku národa. Práve táto skutočnosť je dôvodom potreby národnej jazykovej politiky. Je ju ale treba uskutočňovať nie popri iných politických oblastiach, ale v ich rámci.<sup>21</sup> Otázkou však zostáva, s čím a ako je potrebné jazykovú politiku realizovať.<sup>22</sup>

Ako sme už zdôraznili vyššie, členské štáty Európskej únie si ponechávajú určité právomoci pri riešení kultúrnej a jazykovo orientovaných otázok. V centre pozornosti tejto kapitoly stojí na jednej strane jazyková politika a výučba vybraných cudzích jazykov, na strane druhej dopady migračných a globalizačných procesov na štruktúru daných jazykov. Zvláštnu pozornosť venujeme predovšetkým Spolkovej republike Nemecko a nemeckému jazyku. Primárnym dôvodom zamerania kapitoly je úloha Nemecka v riešení migračnej krízy v Európe ako aj význam nemčiny v Európe aj vo svete. Sekundárnym dôvodom je subjektívny záujem autorky o germanistickú problematiku.

Je zrejmé, že preferencie výučby cudzích jazykov môžu vykazovať určité divergencie v rámci členských štátov Únie. Existuje názor, podľa ktorého distribúciu cudzích jazykov do určitej miery determinuje aj etnická skladba a kultúrne tradície obyvateľstva daného štátu.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Viac informácií na: [http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/regional-minority-languages\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/regional-minority-languages_sk.htm).

<sup>18</sup> Viac informácií na: <http://cor.europa.eu/sk/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=SEDEC>.

<sup>19</sup> MEIERKORD, CH. (2009): Lingua franca communication in multiethnic contexts. In: Handbook of Intercultural Communication, s. 210.

<sup>20</sup> FRANK, H. G. (2001): Deutsche Sprachpolitik und europäische Identität. In: Denglisch, nein danke! Zur inflationären Verwendung von Anglizismen und Amerikanismen in der deutschen Gegenwartssprache, s. 201.

<sup>21</sup> FRANK, H. G. (2001): Deutsche Sprachpolitik und europäische Identität. In: Denglisch, nein danke! Zur inflationären Verwendung von Anglizismen und Amerikanismen in der deutschen Gegenwartssprache, s. 201-202.

<sup>22</sup> FRANK, H. G. (2001): Deutsche Sprachpolitik und europäische Identität. In: Denglisch, nein danke! Zur inflationären Verwendung von Anglizismen und Amerikanismen in der deutschen Gegenwartssprache, s. 204.

<sup>23</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 43.

## 2.1 Súčasný stav nemeckého jazyka a jeho význam v kontexte uplatnenia sa na trhu práce Európy

Nemecký jazyk patrí medzi najpoužívanejších jazyky v Európe aj na celom svete, čo do počtu jeho používateľov. Pre konkretizáciu, nemčina je 12. najviac používaný jazyk na svete s počtom 101 miliónov používateľov. Okrem toho je úradným jazykom niekoľkých členských aj nečlenských štátov Únie, najmä ide o Nemecko, Rakúsko a Švajčiarsko.<sup>24</sup> Už tieto skutočnosti ju predurčujú na jej významnú pozíciu.

Podľa niektorých názorov je nemčina dokonca najvýznamnejším jazykom v Európskej únii, najmä z pohľadu počtu občanov, ktorí majú nemecký jazyk ako materčinu. Druhým dôvodom je ekonomická sila nemčiny, resp. ekonomická sila nemecky hovoriaceho obyvateľstva, čo sa preukazuje predovšetkým v bilaterálnych kontaktoch.<sup>25</sup>

Tézu o význame nemeckého jazyka potvrdzuje aj skutočnosť, že sa v Nemecku odborníci v podstatnej miere zasadujú o podporu výučby a zvýšenie povedomia o nemčine v Európe aj vo svete, čoho dôkazom je aj existencia organizácií a inštitútov usilujúcich sa o naplnenie vyššie uvedených cieľov.

Jedným z takýchto združení je Gesellschaft für deutsche Sprache (Spoločnosť nemeckého jazyka), politicky nezávislá organizácia, medzi ktorej činnosti patrí napr. zvýšenie povedomia o nemčine medzi verejnosťou, pozorovanie vývoja jazyka ako aj poradenstvo. Táto spoločnosť má sídlo v meste Wiesbaden a funguje už od roku 1947. Možno teda skonštatovať, že jazyková politika a starostlivosť o národný jazyk nie je úplne novým javom. Napriek tomu, že Spoločnosť je nezávislá od politických zoskupení, podporuje ju na jednej strane Spolková vláda, na druhej strane krajinné vlády jednotlivých spolkových krajín.

Spoločnosť nemeckého jazyka kooperuje s ďalšími významnými združeniami a organizáciami, ako napr. s Goethe Institut alebo obdobnými inštitúciami vo Švajčiarsku a Rakúsku.<sup>26</sup>

Celosvetovo známy a aktívny Goethe Institut okrem iného ponúka jazykové kurzy, filmové predstavenia a disponuje knižnicami. Aj táto organizácia podčiarkuje význam nemeckého jazyka po celom svete a to, ako sa určité záujmové skupiny usilujú o jeho zvelaďovanie a propagáciu. Inštitút má totiž zastúpenia na všetkých kontinentoch, dokonca v krajinách ako Bangladéš, Omán, Indonézia, Sudán alebo Srí Lanka. Jedna pobočka je aj v Bratislave a hlavné sídlo spoločnosti sa nachádza v nemeckom Mníchove.<sup>27</sup>

V odbornej germanistickej literatúre sa môžeme stretnúť s problematikou aktuálnych tendencií a podôb nemeckého jazyka, na ktorý mali posledné desaťročia významný dopad jazyky prisťahovalcov, resp. migračné a globalizačné tendencie vo všeobecnosti.

Charakteristická je v súčasnosti pre nemčinu napr. prítomnosť angloamerikanizmov, ktoré sú používané najmä v reklame alebo obchodnom styku, ale aj v každodennej komunikácii. Vplyv angličtiny je zjavný hlavne po roku 1945, nejedná sa teda o celkom nový úkaz, avšak je to typický trend vývoja nemeckého jazyka.<sup>28</sup> Niektorí germanisti sa nazdávajú, že prítomnosť angloamerických výrazov má negatívny dopad na iné jazyky, najmä však na nemčinu. V tomto kontexte mnohí dokonca hovoria o hrozbe. Naproti tomu iní nevidia v tomto smerovaní jazykovej genézy žiadne nebezpečenstvo.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Einführung in das Studium der deutschen Sprache, s. 154.

<sup>25</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Einführung in das Studium der deutschen Sprache, s. 189.

<sup>26</sup> Viac informácií na: <http://gfds.de/>.

<sup>27</sup> Viac informácií na: <https://www.goethe.de/de/index.html>.

<sup>28</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Einführung in das Studium der deutschen Sprache, s. 186.

<sup>29</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 44.

Tu je potrebné zdôrazniť, že silu angličtiny demonštruje jej vplyv na jazykovú situáciu vo svete vo všeobecnosti. Z empirických skúseností môžeme skonštatovať, že ani používanie anglických výrazov v slovenčine nie je tabu, predovšetkým u mladej generácie.

Vo významnej miere sa o zmeny nemeckej slovnej zásoby alebo vetných konštrukcií pričiňuje okrem angličtiny aj turečtina a arabčina. Výrazy z týchto jazykov si osvojujú taktiež najmä mladšie generácie. Pochopiteľne, ide o následok fenoménu migrácie.<sup>30</sup>

Dovoľujeme si tvrdiť, že v Nemecku si autority uvedomujú potrebu výučby nemčiny aj u prisťahovalcov. K dispozícii sú totiž jazykové kurzy pre žiadateľov o azyl, ktoré majú za cieľ okrem zvýšenia jazykovej kompetencie aj zlepšiť integráciu týchto ľudí do spoločnosti. Prihlášku si na Spolkový úrad pre migráciu a utečencov<sup>31</sup> môžu podať napr. osoby, ktoré majú dočasné povolenie na pobyt a u ktorých je predpoklad, že v krajine zostanú permanentne. Legálny rámec tvorí tzv. Asylgesetz (Asylum Act – Zákon o azyle) a Aufenthaltsgesetz (Residence Act – Zákon o pobyte).<sup>32</sup>

## 2.2 Jazyková kompetencia a význam cudzích jazykov na Slovensku

Úvodom tejto časti by sme radi vyslovili subjektívne presvedčenie o tom, že znalosť cudzích jazykov na území Slovenskej republiky je nutnosť a predpoklad úspešného uplatnenia sa na trhu práce ako aj úspešného absolvovania vyššieho štúdia.

Nazdávame sa, že ponuka výučby cudzích jazykov či už v sektore školstva alebo súkromných jazykových škôl je relatívne široká a postačujúca pre potreby pracovného trhu, avšak najmä v rámci Európskej únie. Neprichádzame totiž na každodennej báze do kontaktu so Slováckmi a Slovenkami, ktorí by mohli o sebe tvrdiť, že ovládajú, povedzme, malajský jazyk, japončinu alebo niektorý z jazykov subsaharskej Afriky. Išlo by skôr o raritný, výnimočný prípad.

V súvislosti s jazykovou politikou a teda aj s výučbou a preferenciami cudzích jazykov bol kľúčovým bodom rok 1989, teda pád železnej opony. Tento zapríčinil výrazné zmeny v štruktúre a kvantitatívnom zastúpení vyučovaných cudzích jazykov na našom území. Jazykový sektor sa teda ocitol pred úplne novými úlohami a výzvami.<sup>33</sup> Hlavne od roku 1990 pribudol počet detí, ktoré sa u nás učia nemecký jazyk. Avšak je potrebné upozorniť na zaujímavý trend, a síce, že už v roku 2000 nabrala výrazne na význame práve angličtina, v mnohých prípadoch na úkor nemčiny. Okrem toho opätovne narastá záujem aj o ruský jazyk, čo možno pripisovať obchodným kontaktom.<sup>34</sup>

V súvislosti s výučbou angličtiny je nutné zdôrazniť, že tento svetový jazyk patrí medzi povinné predmety na základných školách.<sup>35</sup>

Inštitút pre verejné otázky v spolupráci s Goethe Institut a Ministerstvom zahraničných vecí Spolkovej republiky Nemecko uskutočnil v marci 2011 prieskum, ktorého cieľom bolo zistiť úroveň jazykovej kompetencie Slovákov, ako aj individuálne preferencie vo výučbe cudzích jazykov. V centre pozornosti sa nachádzala nemčina a jej komparácia s ďalšími piatimi svetovými jazykmi, konkrétne s angličtinou, ruštinou, taliančinou, španielčinou a francúzštinou.

Zistilo sa, že spomedzi šiestich predmetných jazykov populácia na Slovensku disponuje dostatočnou jazykovou kompetenciou najmä v nemčine, angličtine a ruštine, podiel

<sup>30</sup> DPI – OMI (2007): Deutsche Sprache driftet ins Türkische ab. [online].

<sup>31</sup> Originálny názov: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Federal Office for Migration and Refugees.

<sup>32</sup> Viac informácií na: <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurseasylbewerber-node.html>.

<sup>33</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 39.

<sup>34</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 42-43.

<sup>35</sup> HINTERMEIER, H. (2011): Slowly, Slowakei. [online].

ostatných troch jazykov je takmer zanedbateľný. Nie je prekvapením, že najsilnejšie zastúpenie z hľadiska úrovne má angličtina, nemčina zaujala druhé miesto. Zároveň sú angličtina a nemčina považované za najdôležitejšie cudzie jazyky na Slovensku. Predpokladáme, že umiestnenie ruštiny medzi troma najčastejšie ovládanými svetovými jazykmi na Slovensku možno pripisovať jazykovej politike bývalého ZSSR, resp. situácii pred rokom 1989.

Zarážajúce je, že až 19 % respondentov priznalo, že neovláda ani jeden zo šiestich skúmaných svetových jazykov. Z nášho pohľadu môže byť táto skutočnosť predovšetkým u mladej generácie a produktívnej časti obyvateľstva bariérou pri uplatnení sa na trhu práce. V prieskume sa totiž ukazujú aj divergencie v rámci sociálnych skupín. To znamená, že na znalosť cudzích jazykov je podmienená množstvom faktorov, ako napr. vek, profesia alebo miesto bydliska (obyvatelia väčších miest vo všeobecnosti vykazujú vyššiu mieru jazykovej kompetencie).

Za pozitívne zistenie považujeme fakt, že 89 % opýtaných zastáva názor, že znalosť viac ako jedného cudzieho jazyka je potrebná. Okrem toho sú si respondenti vedomí aj kultúrneho a spoločenského aspektu, ako napr. významu nemčiny v kontexte hospodárskych vzťahov a vedy.<sup>36</sup> S týmto názorom sa stotožňuje aj autorka tohto článku, a to predovšetkým z dôvodu prítomnosti množstva nemeckých a rakúskych spoločností na území Slovenskej republiky. Treba zdôrazniť, že pri niektorých obchodných spoločnostiach (napr. pri nemeckej spoločnosti Volkswagen Slovakia, a.s.<sup>37</sup>) ide o najväčších zamestnávateľov na Slovensku. Nemožno zabúdať ani na geografickú blízkosť daných krajín.

Tieto skutočnosti zohľadňuje aj Adamcová pri zhrnutí dôvodov, pre ktoré je využívanie nemeckého jazyka na Slovensku významné a historicky podložené. Na jednej strane sa spomína úloha Nemecka ako najvýznamnejšieho obchodného partnera Slovenska, na strane druhej zohrávajú úlohu aj stáročia trvajúce kultúrne interakcie, resp. prezencia nemčiny na našom území (Jozef II. zaviedol nemčinu už v roku 1780 ako úradný a vyučovací jazyk). V neposlednom rade ide o popularitu nemeckých médií na Slovensku.<sup>38</sup>

### **3 Vzťahy a komunikačné špecifiká medzi migrantmi a hostiteľskými krajinami ako produkt interkultúrnych rozdielov**

Možno skonštatovať, že kultúrne pozadie prisťahovalcov je spoluzodpovedné za postoje domáceho obyvateľstva k imigrantom do ich krajiny. Tento názor zastáva Průcha, keď poukazuje na variabilitu vzťahov medzi imigrantmi a domácou populáciou v závislosti od toho, o aké kultúrne skupiny ide.<sup>39</sup> „*Postoje příslušníků hostitelské země k imigrantům závisí na míře rozdílnosti, která je mezi jejich kulturou a kulturou imigrantů: čím větší je tato kulturní diference, tím je pravděpodobnější, že imigranti budou méně ochotně přijímáni hostitelskou populací.*“<sup>40</sup> Autor dodáva, že kultúrne rozdiely ovplyvňujú aj to, do akej miery je súžitie príslušníkov odlišných kultúr problematické a komplikované. Presnejšie povedané, s väčším množstvom kultúrnych rozdielov narastá pravdepodobnosť, že v spolunažívaní príslušníkov daných kultúr vzniknú komplikácie. Treba však podotknúť, že táto téza neplatí vždy.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. (2011): Jazyková kompetentnosť na Slovensku, s. 3.

<sup>37</sup> Viac informácií na: [http://sk.volkswagen.sk/sk/Podnik/Cisla\\_a\\_fakty.html](http://sk.volkswagen.sk/sk/Podnik/Cisla_a_fakty.html).

<sup>38</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 41.

<sup>39</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 101.

<sup>40</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 103.

<sup>41</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 104.

Domnievame sa, že vyššie uvedené premisy o priamej úmere medzi kultúrnymi rozdielmi a pravdepodobnosťou neakceptácie zo strany domáceho obyvateľstva možno aplikovať aj na rovinu jazykovú. Možno teda predpokladať, že aj rozličnosť jazykových systémov navodzuje pocit, že dotyčné osoby sú nám vzdialenejšie, ako tomu v skutočnosti je.

Je zrejmé, že úplná izolácia prisťahovalcov a domáceho obyvateľstva je nemožná, alebo možná len vo veľmi obmedzenom rozsahu. Z toho vyplýva, že medzi imigrantmi a obyvateľmi hostiteľskej krajiny takmer nutne dochádza k interkultúrnym komunikačným situáciám, ktorých úspešné zvládnutie vyžaduje splnenie určitých predpokladov. Ako prvé by si obaja, resp. všetci účastníci komunikačného procesu mali uvedomiť, že majú do činenia s osobami, ktorých kultúra a tým pádom aj hodnotový systém a komunikačné normy nemusia nevyhnutne korešpondovať s tými im vlastnými.

Práve splnenie tohto predpokladu môže byť veľmi problematické. Často si totiž hlavne vo vlastnom kultúrnom prostredí neuvedomujeme dopad kultúry na komunikačné situácie. Nie vždy sme si vedomí toho, ako môže spôsob nášho správania, vnímania a interpretácie determinovať komunikačný proces. Zmena nastáva vtedy napr. v zahraničí, kde sme konfrontovaní príslušníkmi iných kultúr, resp. keď sa ocitneme v konfliktnej situácii alebo ak dôjde k nedorozumeniu. Vtedy nastáva konštatovanie, že kultúra má nezanedbateľný vplyv na naše konanie a komunikáciu.<sup>42</sup>

Ako už bolo spomenuté vyššie, existuje hypotéza, na základe ktorej nemožno v niektorých jazykoch vyjadriť stavy alebo fakty, ktoré majú v inom jazyku pomenovanie. Ako príklad možno uviesť aj emócie, prípadne prejavy zdvorilosti.<sup>43</sup> Opäť sa dostávame do lingvistickej roviny, ktorú od migračnej a interkultúrnej problematiky nemožno oddeliť, keďže ide o vysoko interdisciplinárny fenomén (vznikla dokonca vedná disciplína migračná lingvistika – Migrationslinguistik). Vedná disciplína interkultúrna lingvistika / interkultúrna germanistika sa zaoberá okrem iného aj vzťahmi medzi minoritnými a majoritnými časťami obyvateľstva, prípadne s príčinami nedorozumení a konfliktov v komunikácii prebiehajúcej medzi príslušníkmi rozličných etnických skupín. Daná veda sa venuje aj úlohe jazyka v interkultúrnej sfére.<sup>44</sup>

Predpokladáme, že jednou z konzekvencií migrácie môže byť dvojjazyčnosť, resp. viacjazyčnosť účastníkov týchto procesov. V ideálnom prípade nastane situácia vzájomného porozumenia v jazykovej aj kultúrnej rovine. Práve oblasť medziľudských vzťahov považujeme za jednu zo sfér života, ktoré môže migrácia výrazne determinovať. „*Migration does not only result in trade and international business but also in interpersonal relations.*“<sup>45</sup>

## Záver

Cieľom tohto príspevku bolo poukázať na významné spojitosti medzi migráciou, interkultúrnou kompetenciou a jazykovou politikou Európskej únie, resp. jej členských štátov. Zastávame názor, že na daný fenomén treba nazerať ako na jeden súvislý celok, keďže ide o interdisciplinárnu problematiku. Jazyková politika Európskej únie ako aj jej členských štátov zohráva významnú úlohu pri ochrane jazykovej diverzity a podpore národných

---

<sup>42</sup> WIECHELMANN, S. (2006): War das nun ein interkulturelles Missverständnis? Von der Gefahr, vor lauter Kultur die Person aus dem Blick zu verlieren. In: Interkulturelle Kommunikation: Methoden, Modelle und Beispiele, s. 323.

<sup>43</sup> PRŮCHA, J. (2004): Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů, s. 145-146.

<sup>44</sup> ADAMCOVÁ, L. (2010): Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart, s. 31.

<sup>45</sup> MEIERKORD, CH. (2009): Lingua franca communication in multiethnic contexts. In: Handbook of Intercultural Communication, s. 203.

a regionálnych jazykov. Nemožno nespomenúť ani jeden z hlavných zámerov Únie, a to dosiahnutie znalostí aspoň dvoch cudzích jazykov u občanov členských štátov.

V kontexte migračných prúdov naberá na význame aj potreba zvyšovania interkultúrnych a jazykových kompetencií, ktoré sú spoluzodpovedné za úspešnosť interkultúrnych interakcií. Okrem toho znalosť cudzích jazykov zvyšuje šance na trhu práce, a to v rámci celej Európskej únie.

Je faktom, že migračné a globalizačné tendencie v podstatnej miere ovplyvňujú aj štruktúru jazykov, teda slovnú zásobu, stavbu vety, prípadne gramatické konštrukcie. Dôkazom týchto trendov je napr. výrazný vplyv angličtiny na väčšinu svetových jazykov, čo sa prejavuje najmä prítomnosťou angloamerických výrazov. Jedným z jazykov, na ktoré má angličtina takýto vplyv, je nemecký jazyk. Tieto vývojové tendencie sa stretávajú medzi jazykovedcami s protichodnými názormi – podľa niektorých predstavuje angličtina pre nemčinu hrozbu. V súvislosti s jazykmi ovplyvňujúcimi nemčinu nemožno zabudnúť ani na turecký alebo arabský jazyk, ktorých dopad na nemčinu je taktiež konzekvenciou migrácie do Nemecka.

Ako pozitívne možno označiť zistenie, že na Slovensku si veľa ľudí uvedomuje význam výučby cudzích jazykov. Najrozšírenejšie sú už vyššie spomenuté germánske jazyky – angličtina a nemčina, avšak veľká časť populácie stále disponuje vedomosťami z ruského jazyka.

V závere by sme radi vyjadrili naše presvedčenie, že doba, ktorú možno charakterizovať ako éru migrácie a internacionalizácie, vyžaduje na jednej strane znalosti cudzích jazykov, na strane druhej určitý stupeň interkultúrnej kompetencie. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že nakoľko jazyky podliehajú zmenám a zároveň sa neustále mení aj politicko-sociálna situácia v Európe aj vo svete, ide za každých okolností o aktuálnu problematiku, ktorá si zaslúži pozornosť vedeckej obce aj verejnosti. Z tohto dôvodu pripisujeme adekvátne nastavenej jazykovej politike a tréningu interkultúrnych kompetencií veľký význam.

### **Použitá literatúra:**

1. ADAMCOVÁ, L. (2010): *Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der germanistischen Linguistik in der Gegenwart*. Bratislava: Sprint dva, 2010. ISBN 978-80-89393-29-9.
2. ADAMCOVÁ, L. (2010): *Einführung in das Studium der deutschen Sprache*. Mníchov: Lincom, 2010. ISBN 978 3 89586 523 7.
3. AMNESTY INTERNATIONAL (2016): *Výročná správa Amnesty International 2015/16. Stav ľudských práv vo svete*. Londýn: Amnesty International Ltd, 2016. ISBN 978-0-86210-492-4.
4. BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. (2011): Jazyková kompetentnosť na Slovensku: nemčina v porovnaní s inými jazykmi. [online]. In: *Vel'vyslanectvo Spolkovej republiky Nemecko Bratislava*, 2011. [Citované 19. 10. 2016.] Dostupné na internete: [http://www.pressburg.diplo.de/contentblob/3180156/Daten/1348789/Pressemitteilung\\_IVO.pdf](http://www.pressburg.diplo.de/contentblob/3180156/Daten/1348789/Pressemitteilung_IVO.pdf).
5. DITTMAR, N. (1997): *Grundlagen der Soziolinguistik – Ein Arbeitsbuch mit Aufgaben*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag, 1997. ISBN 3-484-22057-0.
6. DPA – OMI (2007): Deutsche Sprache driftet ins Türkische ab. [online]. In: *WELT*, 25. 2. 2007. [Citované 26. 10. 2016.] Dostupné na internete: <https://www.welt.de/vermischtes/article735071/Deutsche-Sprache-driftet-ins-Tuerkische-ab.html>.
7. ERLI, A. – GYMNIICH, M. (2008): *Interkulturelle Kompetenzen. Erfolgreich kommunizieren zwischen den Kulturen*. Stuttgart: Klett Lerntraining, 2008. E-ISBN 978-3-12-939114-3.
8. HINTERMEIER, H. (2011): Slowly, Slowakei. [online]. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. 2. 2011. [Citované 26. 10. 2016.] Dostupné na internete:

- <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sprachpolitik-slowly-slowakei-1595876.html>.
9. KOTTHOFF, H. – SPENCER-OATEY, H. et al. (2009): *Handbook of Intercultural Communication*. Berlín: Mouton de Gruyter, 2009. ISBN 978-3-11-021431-4.
  10. KUMBIER, D. – SCHULZ VON THUN, F. et al. (2006): *Interkulturelle Kommunikation: Methoden, Modelle, Beispiele*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 2006. ISBN 978 3 499 62096 6.
  11. MOORE, D. (2015): *Základy interkulturního soužití*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0915-7.
  12. MOREAU DEFARGES, P. (2002): *Evropské instituce*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0086-2.
  13. MORGENSTERNOVÁ, M. – ŠULOVÁ, L. et al. (2007): *Interkulturní psychologie. Rozvoj interkulturní senzitivity*. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1361
  14. PANTHÖFER, S. (2014): Einfluss von Migrantensprache. Multi-Kulti-Deutsch. [online]. In: *Goethe Institut*, Január 2014. [Citované 26. 10. 2016.] Dostupné na internete: <https://www.goethe.de/de/spr/mag/20363974.html>.
  15. POMAHAČ, R. (2004): *Evropské veřejné právo*. Praha: Aspi Publishing, 2004. ISBN 80-7357-014-9.
  16. PRŮCHA, J. (2014): *Interkulturní psychologie. Sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů*. Praha: Portál, 2014. ISBN 80-7178-885-6.
  17. TEMPEL, S. (2005): *Globalisierung, was ist das?* Berlín: Rowohlt, 2005. ISBN 3 87134 504 0.
  18. VON LESZCZYNSKI, U. (2014): So spricht Berlins Jugend. Kiezdeutsch ist mehr als Migrantensprache. [online]. In: *Berliner Zeitung*, 29.06.2014. [Citované 26. 10. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/so-spricht-berlins-jugend-kiezdeutsch-ist-mehr-als-migrantensprache-3210070>.
  19. ZABEL, H. et al. (2001): *Denglisch, nein danke! Zur inflationären Verwendung von Anglizismen und Amerikanismen in der deutschen Gegenwartssprache*. Paderborn: IFB Verlag, 2001. ISBN 3-931263-20-7.
  20. <[https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism\\_sk](https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism_sk)>.
  21. <[http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/official-languages-eu\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/official-languages-eu_sk.htm)>.
  22. <[http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/regional-minority-languages\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/regional-minority-languages_sk.htm)>.
  23. <<http://cor.europa.eu/sk/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=SEDEC>>.
  24. <<http://gfds.de/ueber-die-gfds/>>.
  25. <<https://www.goethe.de/de/index.html>>.
  26. <<http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurseasylbewerber-node.html>>.
  27. <[http://sk.volkswagen.sk/sk/Podnik/Cisla\\_a\\_fakty.html](http://sk.volkswagen.sk/sk/Podnik/Cisla_a_fakty.html)>.

**Kontakt:**

**Mgr. Michaela Čiefová**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava 5  
Slovenská republika  
e-mail: michaela.ciefova@euba.sk



# AKTUÁLNE OTÁZKY NEMECKEJ MIGRAČNEJ POLITIKY

*Marianna Dudášová*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava 5, Slovenská republika, e-mail: marianna.dudasova@euba.sk

## **Abstrakt:**

Migrácia je prirodzeným sociálnym fenoménom, no vzhľadom na zintenzívnenie migračných tokov v posledných rokoch je čoraz viac vnímaná aj ako závažný politický problém. Riešenie problémov súvisiacich s migráciou by nemalo prebiehať na *ad hoc* báze. Zmeny v legislatívnom a inštitucionálnom rámci migračnej politiky by mali vychádzať z celospoločenskej diskusie o jej normatívno-filozofických východiskách. Ak sa takáto diskusia v spoločnosti zanedbá, v časoch akcelerujúcej neriadenej migrácie dôjde ku konfliktom naprieč politickým spektrom i medzi jednotlivými záujmovými skupinami v spoločnosti. Najnovším príkladom takéhoto vývoja je Nemecko, ktoré napriek tomu, že začiatkom 21. storočia aj oficiálne prijalo fakt, že je prístahovateľskou krajinou, stále nemá prepracovanú dlhodobú koncepciu migračnej politiky. Článok sa zaoberá rôznymi rovinami sporu, ktorý v nemeckej spoločnosti vyvolala, resp. prehĺbila tzv. migračná kríza v roku 2015, a to s osobitným dôrazom na analýzu normatívno-filozofických prístupov presadzovaných rôznymi spoločenskými aktérmi.

**Kľúčové slová:** migračná politika, Nemecko, normatívno-filozofické východiská migračnej politiky, multikulturalizmus

**JEL klasifikácia:** F22, F50

## **Abstract:**

Migration is a natural social phenomenon but due to intensifying migration flows in recent years it has been increasingly regarded as a serious political problem as well. Solutions to problems that are linked to migration should not be designed as *ad hoc* remedies. Changes in the legislative and institutional framework of migration policy should reflect a broad public discussion about its normative-philosophical foundations. Neglecting such a discussion increases the risk of conflicts among political parties and various interest groups in times of accelerated unmanaged migration. The latest example for such a development is Germany. Though having officially accepted its status as a country of immigration at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, Germany still lacks a long-term policy paradigm of migration policy. The article deals with various conflict lines, which became visible in the wake of the so called migrant crisis in 2015, with a special emphasis on analyzing different normative-philosophical approaches that have been vocalized during the public debate on the topic.

**Key words:** migration policy, Germany, normative-philosophical foundations of migration policy, multiculturalism

**JEL Classification:** F22, F50

## **Úvod**

V roku 2015 sa migrácia stala hlavnou témou politickej i spoločenskej diskusie v celej Európe. Rozdielne prístupy k problematike migrácie sa stali predmetom vážnej kontroverzie v rámci Európskej únie (ďalej len EÚ) a poukázali na neexistenciu celoeurópskeho konsenzu

v niektorých základných otázkach spojených s migráciou. Migrácia je na jednej strane prirodzený sociálny fenomén, no na druhej strane je čoraz viac vnímaná aj ako závažný politický problém. Rozdiely v preferencii jednotlivých modelov prístahovaleckej a integračnej politiky existujú nielen medzi jednotlivými štátmi EÚ navzájom ale i v rámci jednotlivých národných štátov. Najintenzívnejšiu diskusiu o migrácii zaznamenáva v posledných mesiacoch Nemecko, ktoré v roku 2015 prijalo v absolútnom vyjadrení najviac utečencov spomedzi štátov EÚ.

Zintenzívnenie migračných tokov v posledných rokoch vyvoláva potrebu prehodnotiť súčasný legislatívny a inštitucionálny rámec na úrovni národných štátov i Európskej únie ako celku. To však nie je možné bez celospoločenskej diskusie o normatívno-filozofických východiskách migračnej politiky. Cieľom tohto článku je poukázať práve na dôležitosť normatívno-filozofického diskurzu o migrácii, ktorý by mal byť akýmsi východiskom pre formuláciu konkrétneho legislatívneho a inštitucionálneho rámca migračnej politiky každého štátu či transnacionálneho zokupenia.

Článok má nasledujúcu štruktúru. Prvá časť je venovaná základným východiskám migračnej politiky štátu. Druhá časť sa venuje konkrétne normatívno-filozofickým východiskám migračnej politiky, poukazujúc na hlavnú dilemu každého štátu, ktorý formuluje svoju migračnú politiku niekde na osi medzi nacionalizmom a globalizmom. Tretia časť predstavuje nemeckú migračnú politiku a jej premeny v čase od konca druhej svetovej vojny až po súčasnosť. Vo štvrtej časti sa venujeme sporu okolo súčasnej nemeckej migračnej politiky, pričom sa sústredíme na rozdielne normatívno-filozofické východiská, z ktorých vychádzajú zástancovia a kritici reakcie nemeckej vlády na tzv. migračnú krízu v roku 2015.

## 1 Základné východiská migračnej politiky

Migračnú politiku možno definovať ako komplex nástrojov štátu v oblasti migrácie, upravujúcich vstup cudzincov na svoje územie, podmienky pobytu a ich integráciu do spoločnosti.<sup>1</sup> Do úvahy treba samozrejme vziať aj právne predpisy transnacionálnych organizácií v oblasti vstupu, pobytu a integrácie cudzincov do hostiteľskej spoločnosti.<sup>2</sup> Na tvorbu migračnej politiky vplývajú rôzne ekonomické, kultúrne, demografické a politické záujmy cieľových krajín.<sup>3</sup> Otázka migrácie sa vyznačuje vysokou komplexitou, o to zarážajúcejší je fakt, ako v diskusii o tejto téme často dominujú urýchlené závery a jednoduché riešenia. Pocity a silno zakorenené mýty sú často vydávané za fakty a navrhované riešenia obvykle nie sú výsledkom širšej celospoločenskej diskusie ale aktuálnej politickej konštelácie či vývoja verejnej mienky v danej krajine. Riešenie problémov súvisiacich s migráciou by však nemalo prebiehať na *ad hoc* báze. Konkrétna migračná politika by mala primárne vychádzať z princípov, ktoré sú formulované ako dlhodobá koncepcia migračnej politiky. Migračná politika samozrejme následne musí reagovať aj na zmeny v ekonomickom či politickom kontexte daného štátu, nemala by však bezdôvodne vybočiť z rámca, ktorý je daný jej dlhodobou koncepciou. Ak takúto koncepciu štát nemá, nevyhnutne sa v prípade neočakávaných migračných vln dostáva do situácií, na ktoré nie je pripravený. Rozhodnutia urobené pod časovým tlakom sú často nesystémové a môžu byť vnímané aj ako nedostatočne demokraticky legitimované (väčšina obyvateľstva s nimi nesúhlasí). Najaktuálnejším príkladom je situácia v Európe na konci leta 2015, keď sa vzhľadom na dramatický nárast počtu utečencov a migrantov schyľovalo k humanitárnej katastrofe. Výnimočná situácia si vyžiadala výnimočné rozhodnutia, a krajinou, ktorá prebrala na seba najväčší podiel humanitárne motivovanej zodpovednosti, bolo Nemecko.

<sup>1</sup> ŠTEFANČÍK, R. (2011): Úrovne migračnej politiky, s. 8.

<sup>2</sup> Tamtiež, s. 9.

<sup>3</sup> Tamtiež, s. 10.

Humanitárna politika však nemôže byť náhradou za politiku migračnú a Nemecko v súčasnosti dopláca práve na to, že migračnej politike nevenovalo v minulosti dostatočnú pozornosť. Nejde pritom len o nedostatočný legislatívny či inštitucionálny rámec. Napriek tomu, že väčšina Nemcov už nepopiera fakt, že sa Nemecko stalo prísťahovaleckou krajinou, neexistuje dostatočne široká politická a spoločenská zhoda na tom, ako migráciu riadiť a akým spôsobom prísťahovalcov do spoločnosti integrovať.

Téma migrácie a osobitne politika kancelárky Angely Merkel vyvolali v nemeckej spoločnosti závažné kontroverzie a významným spôsobom prispeli k polarizácii nielen na politickej scéne ale i spoločnosti ako takej. Na jednej strane je takýto vývoj pochopiteľný, keďže možno predpokladať, že príchod takmer 1 milióna migrantov v priebehu jediného roka<sup>4</sup> by bol zaťažkavou skúškou pre akýkoľvek štát na svete. Na druhej strane by tento fakt nemal byť prekážkou kritickej reflexie migračnej politiky Nemeckej spolkovej republiky v časoch pred tzv. migračnou krízou a jej pripravenosti reagovať na silnejúce migračné tendencie.

Diskusia o migračnej politike by nemala byť len diskusiou o čiastkových problémoch ale diskusiou o celkovej alternatíve, ktorá stojí na určitých normatívnych východiskách. Cieľom normatívne ladeného diskurzu je vybrať vo „vojne ideí“ v danom historickom kontexte tú najvhodnejšiu. Ak sa takáto diskusia v spoločnosti zanedbá, v časoch akcelerujúcej neriadenej migrácie dôjde ku konfliktom naprieč politickým spektrom i medzi jednotlivými záujmovými skupinami v spoločnosti.

## 2 Normatívne východiská migračnej politiky

Základná dilema migračnej politiky vyplýva z napätia medzi dvoma princípmi, na ktorých sú založené moderné štáty. Ich liberálno-demokratický charakter ich ťahá k obhajobe dobra kolektívnej entity, k obhajobe univerzálnych ľudských práva (univerzalizmus) a ich národný charakter zaväzuje štát, aby sa staral primárne o partikulárne záujmy národného štátu. Ak preváži univerzalistický individualizmus, spoločnosť je voči prísťahovalcom otvorená a ochotná zahrnúť ich medzi svojich občanov, ak preváži partikularistický kolektivismus, dochádza k uzatváraniu hraníc štátu a uchovávaní zdrojov pre príslušníkov vlastného národa.<sup>5</sup> Praktické migračné politiky moderných národných štátov sú obvykle snahou o vyvázenie oboch normatívnych prístupov, v snahe nájsť kompromis medzi nacionalizmom a globalizmom.<sup>6</sup> To, k akému modelu bude inklinovať ten ktorý štát, nezávisí len od konkrétnej politickej konštelácie ale aj od spôsobu, akým vznikala jeho národná identita. Kým pre Nový svet (USA, Kanada) je typické vytváranie národnej identity v procese prísťahovania a osídľovania, v Starom svete sa národná identita chápe ako dedičstvo po predkoch, ktorí dané územie obývali po stáročia. Ďalším kritériom je rozlíšenie identity na základe etnicity alebo občianstva. Z kombinácie oboch kritérií vyplývajú štyri ideálne modely národnej identity v liberálnych demokraciách (viď obr. 1).<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> DIE WELT (2016a): Deutschland korrigiert Flüchtlingszahl für 2015.

<sup>5</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 19-20.

<sup>6</sup> Tamtiež, s. 26-27.

<sup>7</sup> Tamtiež, s. 30-31.

### Obr. 1 Modely národnej identity

	<i>Národ prisťahovalcov a osadníkov</i>	<i>Národ starousadlíkov</i>
<i>Občiansky národ</i>	USA, Kanada, Austrália	Francúzsko, Veľká Británia
<i>Etnický národ</i>	Izrael	Nemecko

Prameň: Baršová, A. – Barša, P. (2005): Pristěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 31

Ak vezmeme do úvahy rôzne spôsoby, akým sa formovala národná identita jednotlivých štátov, lepšie pochopíme aj logiku výberu konkrétnej stratégie migračnej politiky. Kým v Novom svete sa na národnú identitu pozeralo cez prizmu súčasnosti, v Starom svete je základom identity minulosť. Preto v krajinách prvej menovanej skupiny prevládli koncepcie otvorenejšie voči prisťahovalcom – prisťahovalci boli chápaní ako potenciálni noví občania s vlastným osobitým príspevkom do spoločnej identity. V európskych krajinách starousadlíkov sa uplatnili rôzne modely: Bol to napr. revolučným univerzalizmom inšpirovaný francúzsky model asimilacionizmu, ktorý ponúkol občianstvo každému, kto bol ochotný osvojiť si francúzske republikánske hodnoty. Iný model predstavuje Veľká Británia, ktorá postupne nahradila hierarchický kultúrny pluralizmus (vyplývajúci z existencie koloniálneho impéria, v ktorom Veľká Británia zastrešovali rozmanité etnické a kultúrne skupiny) liberálnym multikulturalizmom. Úplne odlišným je naproti tomu etnicko-exkluzivistický model Nemecka, vychádzajúci z partikularistického ponímania migrácie. Napriek rozličným integračným konceptom problémy spojené s procesom integrácie cudzincov sa objavili vo všetkých spomínaných krajinách.<sup>8</sup>

Z uvedeného tiež vyplýva, že používať pojem multikulturalizmus v súvislosti s Nemeckom, tak ako sme toho často svedkami, je prinajmenšom problematické, ak nie úplne zavádzajúce. Pojem multikulturalizmus sa samozrejme používa v rôznych kontextoch, či už v zmysle národnostne a etnicky heterogénnej spoločnosti, alebo v zmysle prístupu štátnych orgánov k integrácii prisťahovalcov. Je zřejmé, že ak použijeme druhú z menovaných definícií, tak Nemecko v žiadnom prípade nemožno označiť za krajinu rozvinutého multikulturalizmu. Práve naopak, legislatívny a inštitucionálny rámec bol 40 rokov po vojne výsostne exkluzivistický. V 90. rokoch dochádza k istému posunu, ktorý však tiež nemožno jednoznačne označiť ako posun smerom k multikultúrnej spoločnosti (bližšie pozri časť 4.4). Povedať teda, tak ako to urobila v roku 2010 kancelárka Angela Merkel<sup>9</sup>, že multikulturalizmus zlyhal, je prinajmenšom nepresné, keďže skutočný multikulturalizmus v Nemecku nikdy neexistoval.

V nasledujúcej časti ukážeme, aký postoj zaujalo Nemecko k migrácii bezprostredne po druhej svetovej vojne a ako ho pod tlakom okolností bolo nútené postupne prehodnocovať.

### 3 Nemecká migračná politika v historickej perspektíve

V Nemecku sa snahy o normatívne uchopenie témy imigrácie dlho zhmotňovali do otázky, či je Nemecko prisťahovaleckou krajinou (*Einwanderungsland*). Oficiálni predstavitelia štátu totiž túto zjavnú sociálnu realitu dlho odmietali priznať.

Nemecká ústava z roku 1949 definovala štátotvorný národ ako homogénnu skupinu na základe pôvodu (*ius sanguinis*). Skúsenosť druhej svetovej vojny a následné rozdelenie Nemecka pri tomto rozhodnutí zohrali kľúčovú úlohu. Presadilo sa totiž etnické chápanie

<sup>8</sup> ŠTEFANČÍK, R. (2011): Úrovne migračnej politiky, s. 7.

<sup>9</sup> BRÁZDOVIČOVÁ, K. (2010): Migračná politika v Spolkovej republike Nemecko, s. 74.

nemeckého národa ako všetkých Nemcov žijúcich v komunistickú diaspóru.<sup>10</sup> Za účelom obnovy vojnou zničeného hospodárstva sa však Nemecko po vyčerpaní vlastnej pracovnej sily v 50. rokoch rozhodlo prijať imigrantov z druhých krajín<sup>11</sup>. Tzv. rotačný model pracovnej migrácie predpokladal, že títo pracovníci, nazývaní *Gastarbeiter*, sa po určitom čase (najneskôr po dosiahnutí dôchodkového veku) vrátia domov. Neexistovala tak potreba formulovať koncepciu integrácie imigrantov do nemeckej spoločnosti.<sup>12</sup> Rozhodnutie mnohých *Gastarbeiterov* usadiť sa v Nemecku natrvalo logicky zastihlo nemeckú spoločnosť nepripravenú. Neexistoval totiž žiaden legislatívny rámec, na základe ktorého by imigranti mohli zmeniť svoj dočasný pobyt na trvalý. Aj politické strany sa dlho snažili vyhýbať otázke, či je Nemecko prisťahovaleckou krajinou. V 70. rokoch 20. storočia došlo aspoň k uľahčeniu príchodu rodinných príslušníkov migrantov za cieľom scelovania rodín (*Familiennachzug*).

Ropná kríza na začiatku 70. rokov vyvolala hospodárske problémy, ktoré viedli k tzv. *Anwerbestopp* (zastavenie prijímania nových pracovných migrantov) a uprednostňovaniu domáceho obyvateľstva (*Inländerprimat*).<sup>13</sup> Okrem opatrení v legislatívnej a praktickej rovine však udalosti 70. rokov podnietili aj hlbšiu diskusiu o tom, akú politiku by malo Nemecko voči migrantom uplatňovať. Keď sa v roku 1982 stal spolkovým kancelárom kresťanský demokrat Helmut Kohl, jeho koncepcia spoločenskej a morálnej obrody, ktorej cieľom bola obroda konzervatívnych hodnôt, znamenal aj reštriktívnejšiu migračnú politiku. Tá reagovala napr. namnožiac sa prípady zneužívania azylového zákonodarstva za účelom získania štátneho občianstva *Gastarbeitermi*.

Po páde Berlínskeho múru i Železnej opony vznikla zásadne nová politická i spoločenská situácia. Zjednotený nemecký štát naplnil svoju historickú misiu<sup>14</sup> a vznikol tak priestor na prehodnotenie formovania nemeckej identity na čisto etnickom princípe. Zároveň už bolo na začiatku 90. rokov jasné, že doterajšia právna úprava (alebo skôr právne vákuum) je nevyhovujúca. Nemožnosť prisťahovať sa do Nemecka legálne totiž viedla k zneužívaniu azylového práva. Rýchlo sa meniaci vnútropolitická i zahraničnopolitická realita viedli v roku 1991 k prijatiu nového zákona o cudzincoch (*Ausländergesetz*). Tento bol prijatý v skrátanom legislatívnom konaní aj napriek kritike, že prináša viac-menej len reštriktívne opatrenia, okrem iného napr. nové pravidlá vyhost'ovania cudzincov, no nerieši dostatočne integráciu cudzincov, ktorí sa dlhodobo nachádzajú na území Nemecka. Sklamanie zo zákona bolo posilnené aj faktom, že zákonodarca nevyužil možnosť legislatívne vyjadriť fakt, že sa Nemecko v skutočnosti už dávno stalo prisťahovaleckou krajinou.<sup>15</sup>

90. roky 20. storočia boli poznačené aj množiacimi sa útokmi na cudzincov žijúcich v Nemecku<sup>16</sup> a nárastom podpory politických strán, hnutí či iných skupín používajúcich protimigrantskú rétoriku. Nová situácia sa odzrkadlila aj v politickom diskurze. Kým liberálne elity (Strana zelených, Sociálni demokrati i Liberáli) kritizovali nekonceptnosť a zastaranosť legislatívnej úpravy migračnej politiky, konzervatívna časť politického spektra na čele s kancelárom Helmutom Kohlom odmietala zásadnú zmenu v nemeckej migračnej politike, ktorá sa vyznačovala značne monoetnickým prístupom. Za nárastom xenofóbie v nemeckej

<sup>10</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 122.

<sup>11</sup> Nemecko uzavrelo zmluvy napr. s Talianskom (1955), Gréckom (1960), Španielskom (1960), Tureckom či (1961) a bývalou Juhosláviou (1968).

<sup>12</sup> BRÁZDOVIČOVÁ, K. (2010): Migračná politika v Spolkovej republike Nemecko, s. 66.

<sup>13</sup> BRÁZDOVIČOVÁ, K. (2010): Migračná politika v Spolkovej republike Nemecko, s. 67.

<sup>14</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 122.

<sup>15</sup> D'AMATO, G. (2001): Vom Ausländer zum Bürger: Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, s. 92.

<sup>16</sup> Išlo najmä o podpaľačské útoky, napr. v Rostocku (1992) či v Solingene (1993).

spoločnosti videli kresťanskí demokrati hlavne nárast počtu samotných migrantov, a preto ako „logický“ liek navrhovali zníženie ich počtu. V roku 1993 bol prijatý tzv. azylový kompromis (*Asylkompromiss*), ktorý okrem iného obsahoval aj nové ustanovenie vo forme tzv. *Drittstaatenregelung*. Táto legislatívna úprava zaviedla zoznam tzv. bezpečných tretích štátov so stabilnou politickou situáciou. Keďže Nemecko je zo všetkých strán obklopené susedmi, ktorých považuje za bezpečné štáty, táto nová úprava prakticky vylúčila možnosť požiadať v Nemecku o azyl.<sup>17</sup>

Napriek konzervatívneho charakteru azylového kompromisu došlo v politickom i spoločenskom diskurze na tému migrácie k významnému posunu – čoraz zriedkavejšie sa ozývali hlasy, ktoré by popierali, že sa Nemecko stalo krajinou prisťahovalcov. Takéto názory boli chápané ako popieranie nemeckej reality. Zazneli dokonca návrhy, že aj prisťahovalci by mali byť považovaní za etnické menšiny, čo je významný posun od naratívy, ktorá v Nemecku prevládala ešte aj v 80. rokoch, keď sa o prisťahovalcoch hovorilo prevažne ako o *Gastarbeiteroch* či cudzincoch. Najradikálnejšie reformné pozície zastávala Strana zelených, ktorá požadovala pre prisťahovalcov priznanie menšinových práv v rámci novej multikultúrnej spoločnosti.<sup>18</sup> Výhodiskom samozrejme mala byť nová právna úprava týkajúca sa možnosti získania štátneho občianstva a naturalizácie. Priestor pre takúto zmenu vznikol po voľbách v roku 1998, ktoré po 16 rokoch ukončili éru kancelára Helmuta Kohla. Novým kancelárom sa stal sociálny demokrat Gerhard Schröder, ktorý vytvoril koalíčnú vládu so Zelenými. Obe strany sa k potrebe novej, inkluzívnejšej právnej úpravy prisťahovalectva stavali pozitívne.

Nový prisťahovalecký zákon (*Zuwanderungsgesetz*) bol však schválený až po značne vlečúcich sa debatách i problémoch legislatívneho charakteru. Do platnosti nakoniec vstúpil až v roku 2005. Vychádzal z myšlienky, že migráciu netreba potierať ale riadiť v prospech nemeckej spoločnosti a z potreby umožniť za určitých podmienok redefiníciu dočasnej migrácie na trvalú. V praktickej rovine tiež znamenal zjednodušenie a zjednotenie roztrúsenej legislatívy a priniesol niektoré nové opatrenia s cieľom zlepšiť podmienky na integráciu prisťahovalcov. Na základe tohto zákona bol tiež zriadený Spolkový úrad pre migráciu a utečencov (BAMF). Napriek týmto skutočnostiam bol z mnohých strán kritizovaný ako nedostatočný. Konečné znenie tohto dokumentu nereflektovalo mnohé z odporúčaní nezávislej komisie, ktorá bola poverená vypracovaním návrhu zákona a celkovo vyznelo reštriktívnejšie ako návrh tejto komisie.<sup>19</sup>

Zároveň s diskusiou o novom prisťahovaleckom zákone sa odohrávala aj debata o potrebe novelizácie zákona o štátnom občianstve. Pokrvný princíp získavania štátneho občianstva znemožňoval získať štátne občianstvo aj potomkom migrantov narodeným v Nemecku. Politická zhoda na potrebe reformy existovala na nemeckej politickej scéne už od 80. rokov, politické strany sa však nevedeli dohodnúť na konkrétnej legislatívnej podobe tejto reformy. Nový zákon o štátnom občianstve bol nakoniec v kompromisnej podobe prijatý v roku 2000. Najvýznamnejšou zmenou, ktorú zákon priniesol, bola kombinácia princípu *ius soli* a tzv. opčného modelu (*Optionsmodell*). Ten umožnil získanie občianstva deťom, ktoré sa narodili v Nemecku rodičom, ktorí boli rezidentami na území Nemecka po dobu minimálne ôsmich nepretržitých rokov, za podmienky že sa medzi 18. a 23. rokom života vzdajú iného štátneho občianstva. Zákon predstavoval významný posun v možnosti získať štátne občianstvo v procese naturalizácie, bol však zároveň sklamaním pre mnohých imigrantov, keďže vyslovene zakazoval dvojité občianstvo. Nemecký minister vnútra (sociálny demokrat) Otto Schilly, autor nového zákona o štátnom občianstve však ešte aj v roku 2002 vyhlásil, že

<sup>17</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 97.

<sup>18</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 97.

<sup>19</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 125-128.

najlepšou formou integrácie je asimilácia.<sup>20</sup> Vyjadril tak prevládajúci názor na nemeckej politickej scéne, že predpokladom úspešnej integrácie je tzv. ústavný patriotizmus, teda prihlásenie sa k hodnotám, z ktorých vychádza nemecká ústava, čo sa považuje v niektorých prípadoch za nezlučiteľné s dvojitým občianstvom.<sup>21</sup> Tento postoj si osvojili aj mnohí predstavitelia SPD (Sociálni demokrati) či Zelených – postupne tak aj strany liberálnej ľavice opúšťali svoje multikulturalistické pozície z raných 80. rokov, artikulované napr. Joschkom Fischerom (minister zahraničných vecí vo vláde Gerharda Schrödera), a začali sa prikláňať k „melting pot“ modelu aplikovanému v USA.<sup>22</sup>

Napriek tomu, že prisťahovalecký zákon z roku 2005 bol posunom smerom k uznaniu dôležitosti legislatívnej úpravy migračnej politiky, nemohol ani tento zákon zodpovedať základnú otázku normatívno-filozofického charakteru, týkajúcu sa preferovaného modelu spolunažívania jednotlivých etník. Prístup Nemecka k problematike migrácie sa dlhodobo ukazuje ako málo proaktívny. *Ad hoc* riešenia a reakcie na krízové situácie nemôžu nahradiť systémový prístup k problematike migrácie. Konceptné riešenia si vyžadujú čas na diskusiu, presadenie i implementáciu. Vo vypätých historických chvíľach však nie je na takúto diskusiu ani dostatok času a obvykle ani konštruktívna spoločenská a politická klíma. Dôkazom sú udalosti z roku 2015, keď Nemecko zastihla migračná a utečenecká vlna nebývalých rozmerov. Reakcia nemeckej vlády vyvoláva dodnes rozporuplné reakcie, následkom čoho došlo na nemeckej politickej scéne k nebývalej polarizácii.<sup>23</sup>

Baršová a Barša formulujú tri strategické prístupy štátov k formulácii všeobecnej koncepcie migračnej politiky.<sup>24</sup> Štáty, ktoré nepovažujú formuláciu všeobecnej koncepcie migračnej politiky za potrebnú a na prípadné problémy reagujú *ad hoc*, volia stratégiu popierania. Štáty, ktoré pripúšťajú dočasnú pracovnú migráciu ale nemajú v úmysle poskytnúť imigrantom výhľad na trvalé usadenie a naturalizáciu, volia stratégiu zadržovania. O stratégiu prijatia hovoríme vtedy, keď etnické chápanie národa ustúpi občianskemu a štát sa redefinuje ako prisťahovalecký. Ak aplikujeme tento pojmový aparát na konkrétny príklad Nemecka, je z predchádzajúceho výkladu zrejmé, že Nemecko spočiatku zvolilo stratégiu popierania, ktorú však pod tlakom okolností opustilo a vymenilo za stratégiu zadržovania. Tá však s ohľadom na množstvo cudzincov dlhodobo žijúcich na území Nemecka začala narážať na praktické problémy. Na začiatku 21. storočia Nemecko prijíma fakt, že je krajinou prisťahovaleckou, stále však nemá úplne jasno ako stratégiu prijatia implementovať a ako migráciu (osobitne jej integračnú dimenziu) efektívne riadiť.

#### 4 Aktuálne výzvy nemeckej migračnej politiky

Ako vyplýva z výkladu v predchádzajúcej časti článku, dochádzalo v Nemecku od začiatku 90. rokov k postupnému oslabovaniu etnicko-exkluzivistického modelu. Napriek tomu, že sa Nemecko prihlásilo k tomu, že je prisťahovaleckou krajinou, otázka celkovej koncepcie nemeckej migračnej politiky zostáva nedoriešená. Aj preto zasiahla utečenecká a migračná vlna v roku 2015 Nemecko do istej miery nepripravené. V spoločnosti ožívajú nacionalistické reflexy, ktoré vidia riešenie v novom asimilacionizme. Narastá polarizácia spoločnosti, ktorá sa rozdeľuje na dva antagonistické tábory. Táto atmosféra je však prekážkou konštruktívnej diskusie.

---

<sup>20</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 102.

<sup>21</sup> Tamtiež, s. 99.

<sup>22</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 104

<sup>23</sup> Bližšie pozri DUDÁŠOVÁ, M. (2016): Political Consequences of the Refugee Crisis – the Case of Germany

<sup>24</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 16

V snahe o triezvu analýzu aktuálnej diskusie o migrácii a migračnej politike sa budeme snažiť opustiť čierno-biele videnie sveta, kde na jednej strane stoja nekompromisní kritici súčasnej nemeckej kancelárky, ktorí hovoria o „naivnej kultúre vítania“ (*Willkommenskultur*) a pripomínajú kancelárke jej vlastné slová z roku 2010 o „zlyhaní multikulturalizmu“; a na druhej strane pomyselnej barikády sú obhajcovia kancelárkinho rozhodnutia, ktorí však v kľčovitej snahe prezentovať Nemecko ako otvorenú pluralitnú spoločnosť, nedostatočne artikulujú problémy, ktoré k etnicky heterogénnej spoločnosti prirodzene patria. V takejto atmosfére často nie je priestor pre konštruktívnu kritiku migračnej politiky, pretože kritici sa obávajú toho, že budú okamžite označení za xenofóbov, rasistov či nepriateľov otvorenej spoločnosti. V takejto nepriateľskej atmosfére sa k slovu dostávajú populistí so svojou antisystémovou a proti elitám namierenou kritikou či radikáli, ktorí pod vlajkou boja s následkami modernizácie a globalizácie odmietajú ďalšiu pluralizáciu spoločnosti. To vysvetľuje nárast popularity populistických radikálnych strán a hnutí, najmä tých pravicových, ktoré k populizmu a radikalizmu pripájajú tretí dôležitý element – volanie po silnejšom štáte, ktorý prostredníctvom tzv. *law and order* politiky obnoví stratený pocit bezpečnosti. Snaha o sekuritizáciu debaty o migrácii je pritom evidentná aj v krajinách, do ktorých prúdi minimálny počet migrantov.

Ako sa teda postaviť k téme migrácie konštruktívne, bez zbytočného nafukovania bezpečnostných rizík a ekonomických a sociálnych dôsledkov na jednej strane, a zároveň bez zľahčovania či zahmlievania problémov, ktorým spoločnosť v súvislosti s migráciou nevyhnutne musí čeliť? Prvým predpokladom je pochopenie argumentov oboch strán názorového sporu. Pochopenie rozdielnych normatívno-filozofických východísk je nevyhnutným prvým krokom pri hľadaní styčných plôch a kompromisných riešení.

#### **4.1 Humanitárna politika verzus migračná politika**

Prvá rovina sporu, ktorú možno pozorovať v nemeckej politickej i celospoločenskej diskusii, je stanovenie hranice medzi humanitárnou a migračnou politikou. Každá z nich má totiž iné východiská a ciele, logicky preto ponúka aj rozličné prístupy k riešeniu problémov. Podľa niektorých autorov je dokonca pojem humanitárna politika zavádzajúci a mal by byť chápaný výlučne hodnotovo neutrálne – t. j. humanitárnu politiku treba vnímať ako nepolitickú činnosť, ktorá je zameraná na pomoc obetiam, ktoré sa dostali do núdzovej situácie, ktorú svojpomocne nevedia zvládnuť.<sup>25</sup> Humanitárna politika by teda nemala byť vykonávaná z pozície moci a štátneho záujmu. Politická realita sa, samozrejme, často od tohto ideálu odchyľuje a humanitárna politika sa stáva aj nástrojom zahraničnej politiky štátu.<sup>26</sup> Naproti tomu však migračnú politiku nemožno chápať ako hodnotovo neutrálnu ani len v teoretickej rovine. Ako sme už uviedli vyššie, nástroje migračnej politiky využíva štát s cieľom riadiť migráciu v súlade so záujmami hostiteľskej krajiny.

Keď sa v priebehu roka 2015 dramaticky vyostriala situácia v Sýrii a severnom Iraku, a zároveň došlo k zhoršeniu situácie v preplnených utečeneckých táboroch okolo Sýrie, začali do Európy prúdiť tisíce utečencov a migrantov. Keďže krajiny na vonkajšej Schengenskej hranici nedokázali tento nápor zvládať vlastnými silami, začali utečencov púšťať cez hranice vnútri Schengenského priestoru. Tí sa pochopiteľne snažili dostať najmä do krajín ako Nemecko či Švédsko. Nemecká vláda sa rozhodla, že svoje hranice pred utečencami nezavrie, za čo si vyslúžila kritiku doma i v zahraničí, že porušuje Dublinský dohovor (tzv. Dublin III.), podľa ktorého je za žiadosť o azyl zodpovedná tá krajina v rámci Schengenského priestoru, do ktorej osoba, ktorá o azyl žiada, vstúpila ako do prvej. Nemecká vláda však využila derogačnú klauzulu článku 17 Dublinského dohovoru, ktorý dáva členskej krajine možnosť „odchýliť sa

<sup>25</sup> EBERWEIN, W.-D. (2002): Gibt es eine Politik der humanitären Hilfe? Internationale Trends und die Situation in Deutschland, s. 60

<sup>26</sup> Tamtiež, s. 73



od kritérií zodpovednosti, a to najmä z humanitárnych dôvodov a dôvodov súcitu, aby sa umožnilo zlúčenie rodinných príslušníkov, príbuzných alebo iných osôb blízkych rodine, a posúdiť žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú v tomto alebo v inom členskom štáte, aj keď za takéto posúdenie nie je zodpovedný.“<sup>27</sup>

Aj keď mnohí kritici rozhodnutí nemeckej vlády z jesene 2015 pripúšťajú, že bolo morálnou i právnou povinnosťou Nemecka pomôcť ľuďom v núdzi, upozorňujú na to, že aj humanitárna politika by mala byť realizovaná v rámci určitých kapacít, ktoré je daná krajina schopná poskytnúť. Volajú preto po stanovení tzv. *Obergrenze* (horného limitu na počet prijatých utečencov) ako aj po dôslednom rozlišovaní vojnových utečencov, politicky prenasledovaných osôb a tzv. ekonomických migrantov. Druhá strana sporu argumentuje tým, že právo na azyl nepozná hornú hranicu a jej zavedenie by bolo v rozpore s nemeckou ústavou i medzinárodným právom.

Vidíme, že z hľadiska normatívneho, právneho i praktického ide o komplikovanú situáciu a nie je možné nájsť jasnú deliacu čiaru medzi humanitárnym imperatívom, ktorý je v povojnovom Nemecku tradične prítomný, a záujmami štátu, ktoré vyplývajú z koncepcie jeho migračnej politiky. Rozhodnutie aktérov sporu, na ktorú stranu sa priklonia, závisí nielen od aktuálnej politickej situácie ale v prvom rade od toho, či sa rozhodujú skôr na základe tzv. etiky zmýšľania alebo na základe tzv. etiky zodpovednosti.

#### 4.2 Etika zmýšľania verus etika zodpovednosti

V diskusii o reakcii nemeckej vlády na „migračnú krízu“ sa do protikladu dostávajú (používajúc pojmový aparát Maxa Webera) etika zmýšľania (*Gesinnungsethik*) a etika zodpovednosti (*Verantwortungsethik*). Pochopenie rozdielu medzi týmito dvoma typmi etiky je podľa Maxa Webera kľúčom k pochopeniu toho, ako politici činia svoje každodenné rozhodnutia. Etika zmýšľania vychádza z nutnosti dodržiavať vyššie morálne princípy, a to bez ohľadu na následky takéhoto konania. Na druhej strane, etika zodpovednosti požaduje, aby subjekt vo svojom rozhodovaní uvažoval nielen v súlade s vyššími princípmi ale aj o dôsledkoch svojho konania a o prevzatí zodpovednosti za tieto dôsledky. Napätie medzi etikou zmýšľania a etikou zodpovednosti je základom každého politického rozhodovania, avšak treba dodať, že Weber nevidí tieto dva typy rozhodovania ako čisté protiklady. Tak ako je to pre Webera typické, treba hranice medzi nimi vnímať ako amorfné a dialektické.<sup>28</sup>

Aj na súčasný spor ohľadom nemeckej migračnej a utečeneckej politiky sa môžeme pozrieť ako na spor medzi zástancami etiky zmýšľania a etiky zodpovednosti.<sup>29</sup> Keď sa koncom leta 2015 schyľovalo k humanitárnej katastrofe, ozvali sa najhlasnejšie etici zmýšľania, ktorí apelovali na to, že výnimočné situácie si vyžadujú výnimočné riešenia, a to bez ohľadu na konzekvencie. Výnimočné situácie sa tak stávajú aj akýmsi testom pevnosti našich morálnych princíпов. V tomto kontexte treba chápať slová kancelárky Merkel, ktorá aj po roku odmieta kritiku svojho rozhodnutia so slovami: „Bola našou humanitárnou povinnosťou pomôcť im a postarať sa o nich. V Budapešti došlo k stavu humanitárnej núdze, na ktorý museli Nemecko a Rakúsko reagovať.“<sup>30</sup> Zástancovia etiky zodpovednosti v tomto spore argumentujú tým, že rozhodnutia, akokoľvek morálne opodstatnené, musia brať do úvahy aj následky, pričom nemožno vychádzať z predpokladu, že z dobrého môže vzniknúť len dobré a zo zlého len zlé.<sup>31</sup> Aj rozhodnutia uskutočnené s dobrým úmyslom a v súlade

<sup>27</sup> NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013

<sup>28</sup> WATERS, T. – WATERS, D. (Eds.) (2015): Weber's rationalism and modern society: New translations on politics, bureaucracy, and social stratification, s. 30.

<sup>29</sup> TIBI, B. (2016): Humanitäre Politik ist keine Einwanderungspolitik.

<sup>30</sup> DIE WELT (2016b): Merkel sieht in Flüchtlingskrise drei Großbaustellen.

<sup>31</sup> MÜLLER, J.-W. (2013): Das demokratische Zeitalter eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert.

s mravnými zásadami, môžu mať negatívne následky. V tomto konkrétnom prípade upozornňovali kritici kancelárky Merkel najmä na bezpečnostné riziká, kapacitné obmedzenia či ekonomickú záťaž. Tzv. kultúra víťania (*Willkommenskultur*) bola z tohto pohľadu vnímaná ako naivná a krátkozraká. Pre etiku zmýšľania je typické vnímanie sveta, v ktorom sú dobro a zlo jasne rozpoznateľné. Príkladom takého prístupu môžu byť slová nemeckého prezidenta Joachima Gaucka, ktorý po návšteve utečeneckej ubytovne v auguste 2015 vyhlásil, že angažmán dobrovoľníkov na pomoc utečencom je pre neho príkladom tzv. svetlého Nemecka (*helles Deutschland*) voči ktorému stojí tmavé Nemecko (*dunkles Deutschland*), reprezentované tými, ktorí vystupujú voči utečencom nepriateľsky až agresívne.<sup>32</sup> Odsúdenie násilia voči utečencom zo strany prezidenta je prirodzené a nepochybne správne, avšak rozdelenie Nemecka na svetlé a tmavé sa stretlo aj s kritikou, ktorú možno chápať práve v súlade s Weberovým ponímaním politiky ako povolania. Politik, ktorý chce za každých okolností konať morálne správne, sa podľa Webera nedokáže vysporiadať s etickou iracionalitou sveta, ktorý je plný nezamýšľaných dôsledkov, a preto vníma svet v kategóriách dobra a zla. Z tohto pohľadu je rozdelenie Nemecka na tých dobrých, ktorí utečencov privítali a prichýlili a na tých zlých, čo v utečencoch vidia ohrozenie vlastného blahobytu, bezpečnosti či spoločenskej kohézie, len prázdny moralizovaním. Keďže v skutočnosti je migrácia oveľa komplexnejší a vnútorne diferencovaný problém, vnímať ju výlučne v kategóriách dobra a zla sa v konečnom dôsledku môže stať prekážkou akejkoľvek konštruktívnej debaty, ktorá je predpokladom nachádzania takých riešení, ktoré budú schopné sklbiť etiku zmýšľania a etiku zodpovednosti v najväčšej možnej miere.

#### 4.3 *Einwanderungsland* verus *Zuwanderungsland*

Chce byť Nemecko *Einwanderungsland* alebo *Zuwanderungsland*? Tieto dva nemecké pojmy sú si natoľko podobné, že ich často nerozlišujú ani samotní Nemci. Rozdiel sa stráca aj pri preklade do slovenského jazyka. V podstate možno oba preložiť ako prisťahovalecká krajina, jemný významový rozdiel medzi nimi sa však už tak ľahko preložiť nedá. Ako je však zrejmé už z predchádzajúceho výkladu, používané sú oba. Môžeme si napríklad všimnúť, že v debate o tom, či sa má stať Nemecko prisťahovaleckou krajinou, sa používal pojem *Einwanderungsland*, avšak pre označenie prisťahovaleckého zákona z roku 2005 sa použil pojem *Zuwanderungsgesetz*. Ako teda rozumieť rozdielu medzi predponami Ein- a Zu-? V prípade prisťahovalecťa označovaného ako *Zuwanderung* ide o vstup osoby na územie prijímajúceho štátu (bez ohľadu na to, či ten s týmto súhlasí) s cieľom dlhodobého pobytu bez získania štátneho občianstva (bez ohľadu na to, či prisťahovalec o získanie občianstva prejaví záujem a prijímajúci štát to odmietne). *Zuwanderer* tak zostáva právne cudzincom. *Zuwanderung* môže byť legálna alebo nelegálna. Naproti tomu prisťahovalecťvo chápané ako *Einwanderung* predstavuje vstup osoby na územie iného štátu s cieľom trvalého usadenia so súčasným získaním štátneho občianstva. Prisťahovalec sa tak stáva súčasťou štátotvorného národa.<sup>33</sup>

Tento sémantický rozdiel je dôležitý aj z hľadiska pochopenia súčasnej debaty o utečencoch a migrantoch v Nemecku. Môžeme si totiž všimnúť, že kritici prístupu nemeckej vlády nie sú jednotní vo svojich predstavách o nemeckej migračnej politike. Kritici z krajne pravicového spektra často odmietajú akúkoľvek formu prisťahovalecťva, keďže ju považujú za ohrozenie homogénneho charakteru nemeckej spoločnosti. Ak hovoria o migrácii, používajú skôr termín *Zuwanderung* a k prisťahovalecťvu pristupujú ako k javu, ktorý treba riadiť výlučne v súlade so záujmami nemeckej spoločnosti, prípadne mu v maximálne možnej miere zamedziť. Ľavicovo-liberálni kritici, ktorí považujú heterogénnu a pluralitnú

<sup>32</sup> DIE ZEIT (2015): Gauck lobt Engagement gegen "Dunkeldeutschland".

<sup>33</sup> ZINTERER, T. (2004). Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische royal commission on aboriginal peoples und die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" im Vergleich, s. 228.

spoločnosť za prirodzený jav a tento interpretujú skôr ako obohatenie, nie ako hrozbu, požadujú, aby sa doterajšia prax prisťahovalectva chápaného ako *Zuwanderung*, zmenila na štátom riadené a podporované prisťahovalectvo chápané ako *Einwanderung*. V súlade s tým akcentujú najmä dôležitosť integračnej dimenzie migračnej politiky.

Príznačné pre nemecký diskurz o migrácii je fakt, že napriek desaťročia trvajúcim diskusiám o tom, či je Nemecko *Einwanderungsland*, bol dlho očakávaný zákon o prisťahovalectve schválený pod názvom *Zuwanderungsgesetz*.<sup>34</sup> Aj z toho je evidentné, že nemecká spoločnosť stále nie je celkom stotožnená s faktom, že sa stala vyhľadávanou destináciou migrantov, a preto sa utieka k pojmu *Zuwanderung*, ktorý plní funkciu akéhosi neutralizátora medzi prisťahovaleckou realitou a predstavami konzervatívnejšej časti spoločnosti, ktorá sa ťažko vzdáva tradičného obrazu nemeckej spoločnosti. Nezníe totiž tak definitívne a jednoznačne ako *Einwanderung*.

Napriek tomu, že do Nemecka prúdi veľké množstvo migrantov, nemá nemecká spoločnosť jasno v tom, koľkým z nich chce ponúknuť perspektívu trvalého usadenia sa a naturalizácie a ako má vyzeráť úspešná integračná politika. V nemeckom verejnom priestore sa skúsenosti so spolunažívaním s minulými i súčasnými generáciami migrantov vydávajú za dôkaz zlyhania multikulturalizmu, ktorý má byť argumentom proti prijímaniu ďalších prisťahovalcov. V nasledujúcej časti poukážeme na problémy tejto argumentácie.

#### **4.4 Zlyhanie multikulturalizmu – skutočné i domnelé**

Kritici politiky kancelárky Merkel často neskrývajú svoje počudovanie nad faktom, že kancelárka, ktorá ešte v roku 2010 hovorila o zlyhaní multikulturalizmu, prijala o 5 rokov neskôr rozhodnutie, ktorým umožnila vstup do Nemecka státisícim utečencov a migrantov. Ako sme už vysvetlili vyššie, rozhodnutie kancelárky treba vnímať v kontexte morálnych zásad, z ktorých vychádza a humanitárneho imperatívu, ktorým sa cíti zaviazaná. Treba však dodať aj to, že slovami o zlyhaní multikulturalizmu sa kancelárka pridala k tým, ktorí tento pojem používajú prinajmenšom nepresne, ak nie úplne nesprávne. V druhej kapitole o normatívnych východiskách migračnej politiky sme objasnili, prečo sa Nemecko dlho chápalo ako typický príklad etnicko-exkluzivistického chápania národnej identity. K oslabovaniu etnického prístupu dochádza postupne až od 90. rokov. Prijatím prisťahovaleckého zákona sa Nemecko prihlásilo k tomu, že je prisťahovaleckou krajinou a prvýkrát legislatívne upravilo i určité aspekty integračnej politiky. Stále však nemožno hovoriť o rozvinutej koncepcii migračnej politiky na multikultúrnom základe.

Pre lepšie pochopenie nemeckého prístupu ku vzťahu medzi občianstvom a národnosťou môžeme použiť terminológiu, ktorú navrhol Sener Aktürk.<sup>35</sup> Ten rozlišuje tri tzv. režimy etnicity, ktoré predstavujú tri rozdielne prístupy štátu k rôznym etnikám a národnostiam. Monoetnický prístup je založený na obmedzenom prístupe k občianstvu (diskriminačná imigračná legislatíva a praktická nemožnosť naturalizácie), keďže príslušnosť k národu je odvodená od príslušnosti k jednej konkrétnej etnickej skupine. Štát týmto spôsobom bráni vytváraniu a prejavom etnickej diverzity. Iným režimom diverzity je antietnický prístup, pri ktorom štát síce nevytvára právne prekážky získania občianstva príslušníkmi rôznych etnických skupín, avšak bráni spoločenským prejavom takejto diverzity. A napokon, tretím prístupom je režim multietnický, ktorý je charakteristický tým, že štát jednak neobmedzuje získanie štátneho občianstva na jednu etnickú skupinu a jednak nebráni rôznym etnickým skupinám prejavovať túto diverzitu aj navonok – právne, inštitucionálne či

---

<sup>34</sup> Oficiálny názov zákona v nemeckom jazyka je: Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zákon o riadení a obmedzení prisťahovalectva a o riadení pobytu a integrácie občanov EÚ a cudzincov), schválený 30. júla 2004, vstúpil do platnosti 1. januára 2005

<sup>35</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 5-6.

verejne.<sup>36</sup> Kam možno na základe takejto typológie teda zaradiť Nemecko? Kým v druhej polovici 20. storočia bolo Nemecko typickým príkladom monoetnického režimu, začiatkom 21. storočia dochádza k transformácii, avšak nie smerom k multietnickému ale anti-etnickému modelu, ktorý predpokladá asimiláciu a následne takmer úplné rozpustenie etnickej diverzity v tzv. taviacom kotli. Multietnické či multikultúrne stratégie boli v Európe skôr typické pre štáty ako Holandsko, Švédsko či Veľká Británia. Multikulturalizmus bol pritom tradične chápaný ako doktrína integrácie nie segregácie (ako hovoria kritici) – skupinová rôznosť mala byť prepojená občianskou jednotou, pričom podpora rôznosti má vopred vymedzené hranice. Zlyhania európskych foriem multikulturalizmu boli zapríčinené nedostatočným definovaním týchto hraníc a jednostrannej orientácii na rôznosť na úkor občianskej jednoty.<sup>37</sup>

Osobitne sa v súvislosti so zlyhaním multikulturalizmu akcentuje problematika islamu, resp. jeho (ne)zlučiteľnosti s tradičnou nemeckou spoločnosťou. Veľký ohlas vyvolali v roku 2010 slová vtedajšieho nemeckého prezidenta Christiana Wulffa, ktorý vyhlásil, že: „Islam patrí k Nemecku.“ Túto vetu, v rovnakom znení či mierne pozmenenú, zopakovalo aj niekoľko ďalších významných nemeckých politikov, vrátane Angely Merkel. Zároveň však tieto slová vyvolali aj veľkú vlnu kritiky. Hlavným argumentom kritikov je, že islam nemôže byť v súlade s ústavným demokratickým zriadením, kým povyšuje náboženské princípy nad princípy ústavné. Jedným z najvýraznejších hlasov z tábora kritikov bola kniha Thila Sarrazina<sup>38</sup> pod názvom *Nemecko pácha samovraždu (Deutschland schafft sich ab)*, v ktorej tento kontroverzný politik označuje moslimských migrantov za neproduktívnych, menej inteligentných a závislých na sociálnych dávkach. Zároveň varuje pred ich demografickou silou.<sup>39</sup> Skeptickí ostávajú voči islamu aj obyvatelia Nemecka – podľa prieskumu spoločnosti Infratest dimap z mája roku 2016 si 60 % opýtaných respondentov myslí, že islam k Nemecku nepatrí.<sup>40</sup>

Problematické je v tejto súvislosti aj obviňovanie multikulturalizmu z radikalizácie potomkov islamských prisťahovalcov (tzv. 2. a 3. generácie). Opäť ide o istý druh neporozumenia tomu, čím multikulturalizmus je a čím nikdy nechcel byť. Kým multikulturalizmus reagoval na etnickú diverzitu, radikálny islamský fundamentalizmus je ideológiou, ktorá je v príkrom rozpore s princípmi moderných liberálnych štátov a je skôr výsledkom individuálnej voľby (vychádza z pocitov vykorenenia z tradičnej komunity).<sup>41</sup> Jeho netnický charakter dokazujú aj príklady radikalizácie spomedzi európskeho obyvateľstva. Multikulturalizmus ako režim spolunažívania s etnicko-kultúrnymi menšinami sa stáva nepoužiteľným v prípade nábožensko-ideologických menšín. Ako možné riešenie sa ponúka napr. koncept občianskej integrácie, v rámci ktorej je dôraz kladený na jednotlivca, nie na komunitu. Pritom nemusí ísť o návrat k politikám asimilácie ale o vymedzenie minimálneho spoločného rámca pre spolunažívanie. Nejde o úplné popretie multikulturalizmu ale o prenesenie ťažiska zo skupinovej rôznosti na občiansku jednotu.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Tamtiež, s. 5-6.

<sup>37</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 167

<sup>38</sup> Thilo Sarrazin je nemecký politik, spisovateľ a bývalý člen výkonnej rady Deutsche Bundesbank (Národná Banka Nemecka). Z funkcie odstúpil po tom, čo jeho kontroverzné poznámky na adresu židovskej genetiky, vyvolali vlnu kritiky a pohoršenia v nemeckej spoločnosti.

<sup>39</sup> AKTÜRK, S. (2012): Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia and Turkey, s. 110

<sup>40</sup> DIE ZEIT (2016): Für die meisten gehört der Islam nicht zu Deutschland

<sup>41</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 179-182

<sup>42</sup> BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, s. 167

## Záver

Migrácia je prirodzenou sociálnou realitou, ale ako ukázali udalosti roku 2015, je čoraz častejšie vnímaná aj ako závažný politický a socio-ekonomický problém a ohrozenie sociálnej kohézie moderných národných štátov. Krajinou, ktorá bola tzv. migračnou krízou roku 2015 postihnutá najviac, je Nemecko. Nemecko bolo prisťahovaleckou krajinou de facto už od 60. rokov 20. storočia, ale oficiálne sa k tomuto statusu prihlásilo až na začiatku 21. storočia. Riešenie otázok súvisiacich s migráciou prebiehalo v Nemecku na *ad hoc* báze, t. j. zmeny v legislatívnom a inštitucionálnom rámci migračnej politiky zväčša neboli výsledkom proaktívneho prístupu nemeckých povojnových vlád ale reakciou na významné vnútropolitické a zahraničnopolitické udalosti a trendy. Zmeny v legislatívnom a inštitucionálnom rámci migračnej politiky štátu by však mali primárne vychádzať z celospoločenskej diskusie o jej normatívno-filozofických východiskách. Výsledkom tohto normatívne ladeného diskurzu by mala byť dlhodobá koncepcia migračnej politiky štátu. Ak sa totiž takáto diskusia v spoločnosti zanedbá, v časoch akcelerujúcej neriadenej migrácie dôjde ku konfliktom naprieč politickým spektrom i medzi jednotlivými záujmovými skupinami v spoločnosti. Aj preto zasiahla utečenecká a migračná vlna v roku 2015 Nemecko do značnej miery nepripravené. V spoločnosti ožívajú nacionalistické reflexy, ktoré vidia riešenie v novom asimilacionizme. Cieľom článku bolo poukázať na komplexnosť problematiky migrácie analýzou rôznych rovín sporu, ktorý sa aktuálne odohráva na nemeckej politickej scéne i celkovo v nemeckej spoločnosti. Konkrétne článok pojednáva o štyroch rôznych líniiach konfliktu – prvou je rozpor medzi migračnou a humanitárnou politikou; druhou odlišné vnímanie migrácie z pozície etiky zmýšľania a etiky zodpovednosti; treťou odlišné chápanie pojmu prisťahovalectvo (vyjadrené v nemeckom jazyku aj v sémantickej rovine) a napokon štvrtou rovinou sporu je rozdielna interpretácia pojmu multikulturalizmus, z ktorej vyplýva presvedčenie časti spoločnosti o jeho zlyhaní.

### Použitá literatúra:

1. AKTÜRK, S. (2012): *Regimes of ethnicity and nationhood in Germany, Russia, and Turkey*. New York: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1-107-02143-3.
2. BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. (2005): *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masaryková Univerzita, Mezinárodní Politologický Ústav, 2005. Dostupné na internete: [http://migraceonline.cz/doc/Kniha\\_Barsa\\_Barsova\\_Pristehovalectvi.pdf](http://migraceonline.cz/doc/Kniha_Barsa_Barsova_Pristehovalectvi.pdf).
3. BRÁZDOVIČOVÁ, K. (2010): Migračná politika v Spolkovej republike Nemecko. In: ŠTEFANČÍK, R. – LENČ, J. (eds.): *Migračná politika národných štátov*. Trnava: SSRP, 2010. ISBN 978-80-969043-3-4.
4. D'AMATO, G. (2001): *Vom Ausländer zum Bürger: Der Streit um die politische integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz* (3. vyd.). Münster: LIT, 2001. ISBN 3-8258-5413-2.
5. DIE WELT (2016a): Deutschland korrigiert Flüchtlingszahl für 2015. [online]. In: *Die Welt*, 30.9.2016. [Citované 10. 11. 2016]. Dostupné na internete: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158465433/Deutschland-korrigiert-Fluechtlingszahl-fuer-2015.html>.
6. DIE WELT (2016b): Merkel sieht in Flüchtlingskrise drei Großbaustellen. [online]. In: *Die Welt*, 22.8.2016. [Citované 15. 11. 2016]. Dostupné na internete: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article157810760/Merkel-sieht-in-Fluechtlingskrise-drei-Grossbaustellen.html>.
7. DIE ZEIT (2015): Gauck lobt Engagement gegen "Dunkeldeutschland". [online]. In: *Die Zeit*, 26.8.2016. [Citované 17. 11. 2016]. Dostupné na internete:

- <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/fluechtlinge-joachim-gauck-fluechtlingsheim-berlin>.
8. DIE ZEIT (2016): Für die meisten gehört der Islam nicht zu Deutschland. [online]. In: *Die Zeit*, 12.5.2016. [Citované 20. 11. 2016]. Dostupné na internete: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-05/islam-deutschland-umfrage>.
  9. DUDÁŠOVÁ, M. (2016): Political Consequences of the Refugee Crisis – the Case of Germany. In: *Ekonomické rozhlady*, 2016, roč. 45, č.3, s. 312–330.
  10. EBERWEIN, W.-D. (2002): Gibt es eine Politik der humanitären Hilfe? Internatinale Trends und die Situation in Deutschland. In: W.-D. EBERWEIN – P. RUNGE (Eds.): *Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld*. Hamburg: Lit-Verlag, 2002, s. 68-89. ISBN 978-3-825-85918-3.
  11. LIESER, J. (2002): Sind Hilfsorganisationen überflüssig. In W.-D. Eberwein – P. Runge (Eds.): *Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld*. Hamburg: Lit-Verlag, s. 90-112. ISBN 978-3-825-85918-3.
  12. MÜLLER, J. -W. (2013): *Das demokratische Zeitalter eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert*. Berlin: Suhrkamp, 2013. ISBN 978-3-518-73247-2.
  13. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013. [online]. [Citované 17. 11. 2016]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=SK>.
  14. TIBI, B. (2016): Humanitäre Politik ist keine Einwanderungspolitik. In: *Cicero – Magazin für politische Kultur*, 23.10 2016. [online]. [Citované 28. 10. 2016]. Dostupné na internete: <http://www.cicero.de/berliner-republik/Migration-humanitaere-politik-ist-keine-einwanderungspolitik>.
  15. WATERS, T. – WATERS, D. (Eds.). (2015): *Weber's rationalism and modern society: New translations on politics, bureaucracy, and social stratification*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN 978-1-349-47664-0.
  16. ZINTERER, T. (2004): *Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische royal commission on aboriginal peoples und die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" im Vergleich*. Wiesbaden: Vs Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2004.
  17. ŠTEFANČÍK, R. (2011): Úroveň migračnej politiky. In: *Politické vedy*, 2011, roč. 14, č. 3, s. 6-34. [online]. [Citované 28. 10. 2016]. Dostupné na internete: [http://www.fpv.mv.umb.sk/userfiles/file/4\\_2011/stefancik\(1\).pdf](http://www.fpv.mv.umb.sk/userfiles/file/4_2011/stefancik(1).pdf).

**Kontakt:**

**Ing. Marianna Dudášová**

Fakulta medzinárodných vzťahov

Ekonomická univerzita v Bratislave

Dolnozemska cesta 1/b

852 35 Bratislava 5

Slovenská republika

e-mail: [marianna.dudasova@euba.sk](mailto:marianna.dudasova@euba.sk)

# MIGRAČNÉ POLITIKY ŠTÁTOV V4 A POSTOJE VEREJNOSTI

*Nina Galanská*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: nina.galanska@euba.sk

## **Abstrakt:**

Migrácia sa v poslednom období dostala ako téma do politického aj verejného diskurzu aj v štátoch, kde nebola považovaná za prioritu, ako sú krajiny Vyšehradskej štvorky. V článku analyzujeme predovšetkým historický vývoj migračných politík a postoje verejnosti k migračnej politike v krajinách V4, ktoré zaujali pomerne reštriktívny postoj k migračným tokom v oblasti nútenej migrácie. Cieľom článku je poskytnúť prehľad o vývoji migračných politík v krajinách V4 po 1989 až po súčasnosť. V článku na záver konštatujeme, že vývoj migračných politík jednotlivých štátov napriek relatívne rovnakej pozícii po rozpade socialistických systémov bol rozdielny, čo reflektuje aj súčasný verejný a politický diskurz jednotlivých krajín.<sup>1</sup>

**Kľúčové slová:** migračná politika, krajiny V4, postoje

**JEL klasifikácia:** F22

## **Abstract:**

Migration has recently received attention as a topic in political and public discourse even in countries where it has not been considered as a priority topic, such as the Visegrad countries. The article analyzes in particular the historical development of migration policy and public attitudes towards migration policy in the V4 countries which adopted a relatively restrictive stance on forced migration flows. The aim of the article is to give an overview on the development of migration policies in the V4 countries after 1989 to the present. In the article we conclude that the development of migration policies of individual states, despite the relatively same position after the collapse of the socialist systems was different, which reflects the current public and political discourse of individual countries.

**Key words:** migration policy, V4 countries, attitudes

**JEL Classification:** F22

## Úvod

Migrácia sa v poslednom období dostala ako téma do politického aj verejného diskurzu aj v štátoch, kde nebola považovaná za prioritu, ako sú krajiny Vyšehradskej štvorky. Okrajovosť témy bola spôsobená aj relatívne nízkym počtom cudzincov v týchto krajinách – v roku 2015 dosiahol počet cudzincov v Poľsku 0,29 %, v Slovensku 1,14 %, v Maďarsku 1,48 % a v Česku 4,34 %.<sup>2</sup> Napriek tomu, že to nebolo po prvýkrát, čo sa v relatívne krátkom čase zvýšil niekoľkonásobne počet žiadateľov o azyl v Európe, resp. utečencov v kontexte medzinárodného práva (90-te roky, 1999 – 2003), boli roky 2015 –

---

<sup>1</sup> Článok vznikol s podporou z projektu VEGA č. 1/0654/16 a Fondu na podporu zahraničných mobilít doktorandov Ekonomickej univerzity v Bratislave.

<sup>2</sup> EUROSTAT. Population on 1 January by five year age group, sex and citizenship. [online]. Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_pop1ctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=en)

2016 pre Európsku úniu výzva hlavne z dôvodu koordinácie postupu a flexibilitnosti uplatnenia migračného manažmentu. V článku analyzujeme predovšetkým historický vývoj migračných politík a postoje verejnosti k migračnej politike v krajinách V4, ktoré zaujali pomerne reštriktívny postoj k migračným tokom v oblasti nútenej migrácie. Cieľom článku je poskytnúť prehľad o vývoji migračných politík v krajinách V4 po 1989 až po súčasnosť.

## 1 Migračná politika

Tak ako je migrácia multidimenzionálnym fenoménom, je migračná politika multidimenzionálnym konštruktom. Migračné politiky jednotlivých štátov sa odlišujú, tak v porovnaní jednotlivých štátov v súčasnosti, ako aj v historickom porovnaní a v čase, na základe ich vývoja. Migračná politika ovplyvňuje skôr smery migračných tokov a spôsoby migrácie, ako veľkosť migračných tokov. Obvykle je kompromisným výsledkom medzi aktuálnymi potrebami štátu v kontexte migrácie a rétorikou, ktorá tvorbu migračnej politiky sprevádza predovšetkým na úrovni politických elít, ale aj na úrovni tripartity – predstaviteľov zamestnávateľov, odborov a vlády, či medzi a v rámci ministerstiev štátu.<sup>3</sup> Migračná politika štátu predstavuje kľúčový nástroj pri určovaní a smerovaní migrácie v jednotlivých štátoch. Na druhej strane, Cornelius a Rosenblum argumentujú, že je potrebné v súčasnosti prispôbovať migračnú politiku migračným tokom.<sup>4</sup> Migračná politika totiž viac alebo menej určuje štruktúru imigrantskej komunity daného štátu a tým ovplyvňuje do akej miery a v akej výške znášajú náklady ale aj výnosy z migrácie jednotlivé skupiny obyvateľstva (prvá, druhá aj tretia generácia migrantov, majoritná spoločnosť v rolách spotrebiteľov a daňových poplatníkov, či zamestnávateľa).<sup>5</sup> Dôsledkom migračnej politiky sú z časti nielen typy migrantov, ktorých príchod do krajiny je regulovaný, ale takisto aj ich ekonomická výkonnosť, či fungovanie ekonomiky.

Na migračnú politiku nie je možné nazerať iba z jedného uhla, čo spôsobuje aj nejednoznačnosť výkladu tohto termínu a rôznorodú interpretovateľnosť. Borkert a Penninx rozlišujú v rámci migračných politík imigračné politiky – vzťahujúce sa na prijatie, vstup a vyhostenie osôb bez ohľadu na ich právny a udelený status a imigrantské politiky, viažuce sa na pozíciu osôb v hostiteľskej spoločnosti bez ohľadu na právny status a neberúc do úvahy názvy politík, ktoré ich pozíciu upravujú (zahŕňajúcu napr. aj politiky etnických menšín, integračné politiky, multikultúrne politiky).<sup>6</sup> Givens a Luedtke rozdeľujú migračnú politiku na kontrolu imigrácie, zahŕňajúcu všetky typy migrácie – regulárnu aj neregulárnu a na integráciu migrantov, vrátane udeľovania občianstva a antidiskriminácie.<sup>7</sup> Kontrolu a reguláciu vstupu osôb spolu s podmienkami pobytu osôb hľadajúcich trvalé usadenie, dočasnú prácu alebo politický azyl uvádza pri definovaní migračnej politiky aj Freeman.<sup>8</sup> Migračná politika sa skladá podľa Bjerre et al. z „vládných stanovísk, obsahujúcich zábery, ktoré sa budú a nebudú realizovať z hľadiska výberu, prijatia, usídlenia a deportácie cudzích štátnych príslušníkov v krajine (vrátane zákonov, nariadení, rozhodnutí či príkazov).“<sup>9</sup> Podľa Kritzovej (1987: 949f.) je na národnej úrovni systém migračnej politiky vytvorený na základe

<sup>3</sup> CZAİKA, M. – DE HAAS, H. (2013): The Effectiveness of Immigration Policies.

<sup>4</sup> CORNELIUS, W.A.. – ROSENBLUM M. R. (2005): *Immigration and Politics*.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> ZINCONE, G. – PENNINX, R. – BORKERT, M. (2011): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*.

<sup>7</sup> GIVENS, T. - LUEDTKE, A. (2005): European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, partisanship and Immigrant Rights.

<sup>8</sup> FREEMAN, G. P. 1992. Migration Policy and Politics in the Receiving States. In International Migration Review.

<sup>9</sup> BJERRE, L., HELBLING, M., RÖMER, F. AND ZOBEL, M. (2015): Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective.



prepojenia a vplyvu viacerých faktorov – historicky podmienených skúseností štátu s migráciou, vnímania migrácie na úrovni štátu a štatistických analýz migrácie. Tieto aspekty ovplyvňujú aj predpoklady štátu vytvárať konzistentnú a komplexnú politiku.<sup>10</sup> Z uvedeného môžeme konštatovať, že migračná politika má dynamický charakter a jej tvorba závisí na vplyve interných ako aj externých faktorov.

Smerovanie migračnej politiky štátu vplýva na štruktúru obyvateľstva z pohľadu veľkosti a zloženia komunity prvej, druhej a ďalších generácií cudzincov v krajine, čo ďalej ovplyvňuje takisto autochtónnu časť obyvateľstva. Migračná politika tak nepriamo vplýva na ekonomický či sociálny stav a charakter krajiny. Identifikácia viacerých subkategórií migračnej politiky umožňuje konkrétnejšie nastavenie jednotlivých politík a ich plnohodnotné začlenenie do stratégií týkajúcich sa migrácie (napr. v prípade návratovej migrácie pomerne málo štátov presadzuje aktívne opatrenia týkajúce sa návratu a integrácie navrátilcov). Napriek historickej výhode krajín, ktoré majú s migráciou dlhodobejšie skúsenosti, na základe ktorých bolo možné postupne vytvárať systematický prístup k migrácii a integrácii cudzincov, by mali krajiny s krátkodobou skúsenosťou so štatútom cieľovej krajiny pristupovať k tvorbe migračnej politiky rovnako systematicky aj na základe preberania príkladov dobrej praxe.

## 2 Migračná politika v štátoch V4

Vývoj migračnej politiky krajín Vyšehradskej skupiny po druhej svetovej vojne sa významne nelíšil, až do politických zmien a pádu socialistických systémov v 1989. Napriek rozdielnemu smerovaniu, ktoré po roku 1989 nastalo v jednotlivých krajinách, môžeme identifikovať spoločné črty tvorby migračnej politiky v krajinách V4.

### 2.1 Transformačná fáza: 1989 – prvá polovica 90-tych rokov

Po páde socialistických systémov bola potrebná inštitucionalizácia – transformácia politík a právneho systému na demokratický. V prípade migračných politík jednotlivých štátov bol základným problémom nedostatok skúseností s jej tvorbou, predovšetkým v prípade azylovej, integračnej a naturalizačnej politiky, keďže počas socializmu sa migračná politika orientovala predovšetkým na emigráciu a hraničné kontroly. V prípade Československa bolo možné nadviazať v právnej oblasti na zákon č. 68/1965 Zb. o pobyte cudzincov v ČSSR, v roku 1992 bol však prijatý nový zákon č. 123/1992 Zb. o pobyte cudzincov v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike, ktorý zaviedol čiastočne štandardnú modernú štruktúru udeľovania povolení na pobyt. ČSFR sa v čase jej trvania však najviac zaoberala problematikou neregulovaných migračných tokov – po otvorení hraníc bolo potrebné nastaviť predovšetkým pravidlá prijímania utečencov a zaobchádzania aj s inými formami nútenej migrácie. Z tohto dôvodu bol prijatý v roku 1990 zákon č. 498/1990 Zb. o utečencoch. Legislatíva prijatá v post-socialistickom období ČSFR bola pomerne liberálna v porovnaní k neskôr prijatým reštriktívnym právnym normám a migračným politikám.<sup>11</sup> Na Slovensku bol v tomto období prijatý iba jeden dokument, ktorý sa zaoberal aspoň čiastočne integračnými opatreniami a to uznesenie vlády č. 105/1996 – Návrh komplexného riešenia procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti. V Maďarsku bolo ešte v roku 1989 zabezpečené právo na migráciu a návrat pre občanov štátu. Pravidlá boli následne sprísnené v roku 1993 prijatím zákona LV z 1993 o maďarskom občianstve a zákona LXXXVI z 1993 o vstupe, pobyte a usadení sa cudzincov v Maďarsku („cudzinecký zákon“).<sup>12</sup> V Poľsku prebehla po roku 1989 liberalizácia migračnej politiky, návrh

<sup>10</sup> KRITZ, M. M. 1987. International Migration Policies: Conceptual Problems.

<sup>11</sup> SZCZEPANIKOVA, A. (2013): Czech Republic and Slovakia, Migration 19th Century to Present.

<sup>12</sup> GÖDRI, I. – SOLTÉSZ, B. – BODACZ-NAGY, B. (2013): Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Hungary. Country report developed within the

cudzineckého zákona však bol predložený až v roku 1993. Napriek potrebe právneho ukotvenia migrácie bol zákon o cudzincoch schválený až v roku 1997 s účinnosťou od decembra 1997 a mal skôr reaktívny charakter.<sup>13</sup>

## **2.2 Harmonizačná fáza: druhá polovica 90-tych rokov – 2004**

V dôsledku podania žiadostí o vstup do EÚ krajín V4 v roku 1994 (Poľsko a Maďarsko), 1995 (Slovensko) a 1996 (Česko) a následnom zahájení prístupových rokovaní (v 1997 s Českom, Poľskom a Maďarskom, v 1999 so Slovenskom) bolo potrebné zamerať sa v druhej polovici 90-tych rokov na harmonizáciu jednotlivých oblastí politik s *acquis communautaire*. Z tohto dôvodu bolo potrebné na Slovensku prijať v roku 2002 nový zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle. Zákon bol nielen v súlade s *acquis communautaire*, ale aj so Ženevským dohovorom o právnom postavení utečencov z roku 1951 a Newyorským protokolom z roku 1967.<sup>14</sup> Rovnako bol prijatý nový zákon o pobyte cudzincov, č. 48/2002 Z. z., ktorým sa zrušil pôvodný zákon č. 73/1995 Z. z. o pobyte cudzincov na území Slovenskej republiky. V Poľsku bol ešte pred vstupom do EÚ prijatý v roku 2003 nový zákon o cudzincoch, ktorý detailne rozpracovával prekročenie hraníc, vydávanie víz a rezidenčné karty. V Česku sa prístup k migračnej politike mení predovšetkým po roku 2002, čiastočné zmeny nastávajú však aj po 1999. Pred zahájením rokovaní o vstupe do EÚ išlo skôr o ad hoc opatrenia v rámci statického modelu migračnej politiky. Koncom 90-tych rokov paralelne so zhoršenou ekonomickou situáciou bola zavedená aj reštriktívnejšia migračná politika. V Maďarsku bolo hlavným cieľom priblíženie národných právnych noriem právnym normám v EÚ, čo sa však netýkalo princípov a hodnôt. Rovnako ako v SR, v Maďarsku vstúpil do platnosti zákon č. XXXIX z 2001 o vstupe a pobyte cudzincov.<sup>15</sup>

## **2.3 Stabilizačná fáza: 2004 – súčasnosť**

Po vstupe krajín V4 do EÚ 1. mája 2004 pokračovala harmonizačná fáza stabilizačnou. Postupne sa transponovali smernice do národných právnych noriem, aj keď v niektorých prípadoch dochádzalo k oneskoreniam, či odlišnej transpozícii smerníc. V tomto čase dochádza na Slovensku k prijatiu Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky v roku 2005 (ktorá bola neskôr nahradená Migračnou politikou Slovenskej republiky: perspektíva do roku 2020), v roku 2009 k prijatiu Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike, v roku 2011 k prijatiu nového zákona o cudzincoch č. 404/2011 Z. z. a k prvej Integračnej politike Slovenskej republiky v januári 2014 (uznesenie vlády č. 45/2014). Maďarsko svoju prvú migračnú politiku prijalo až v roku 2013, v roku 2011 však bol upravený zákon LV z 1993, čo ovplyvnilo migračné politiky aj okolitých štátov. Od januára 2011 bolo totiž možné požiadať o maďarské občianstvo aj bez trvalého bydliska v Maďarsku, ak dané osoby splnili podmienky uvedené v zákone.<sup>16</sup> Opačným prípadom bola Česká republika, ktorá už v roku 2005 prijala aktualizovanú Koncepciu integrácie imigrantov

---

project 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies'. Dostupné na internete:

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGHistoricalAnalysisHungary.pdf>

<sup>13</sup> KEPIŇSKA, E. – STOLA, D. (2004): Migration Policy and Politics in Poland,

<sup>14</sup> HURNÁ, L. (2012): Asylum Legal Framework and Policy of the Slovak Republic

<sup>15</sup> GÖDRI, I. – SOLTÉSZ, B. – BODACZ-NAGY, B. (2013): Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Hungary. Country report developed within the project 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies'. Dostupné na internete:

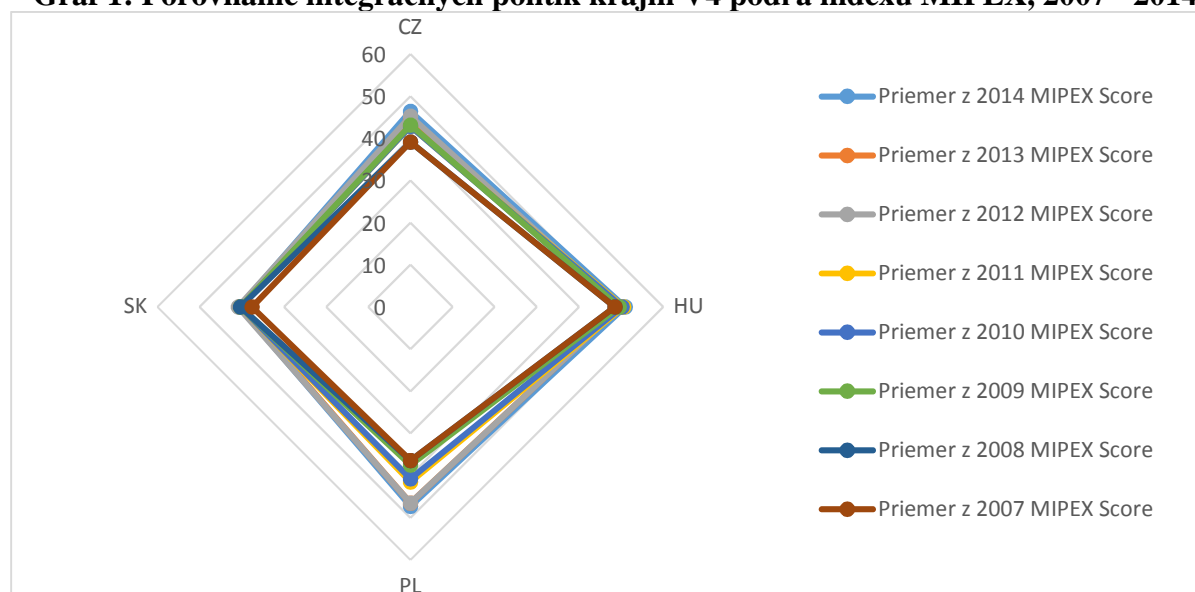
<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGHistoricalAnalysisHungary.pdf>

<sup>16</sup> Ibidem.

a integráciu definovala ako obojstranný proces.<sup>17</sup> V roku 2009 ČR zaviedla projekt zelených kariet, čo sa veľmi líšilo od smerovania politík ostatných troch krajín V4. Česká migračná politika je v porovnaní s Poľskom a Maďarskom na vyššej úrovni tvorby politík.<sup>18</sup>

Ak porovnáme v rámci stabilizačnej fázy stav integrácie migrantov do spoločnosti na základe politík, ktoré hodnotí index MIPEX od roku 2007 do roku 2014, môžeme hodnotiť najpozitívnejšie Maďarsko s najvyšším počtom dosiahnutých bodov (49 – 51 bodov) a Poľsko (s najvyšším rozdielom bodov medzi rokmi 2014 a 2007 – 11). Výraznejšie zaostáva Slovensko – v porovnaní V4 krajín získalo v priemere len 38 – 41 bodov za hodnotené kategórie a obdobie. Index MIPEX, teda index migračnej integračnej politiky, je indexom zostavovaným z viac ako 100 indikátorov zoskupených do 6 kategórií hodnotených od roku 2004 (v roku 2015 bolo hodnotených 8 kategórií pomocou 167 indikátorov). Krajiny V4 sú hodnotené od roku 2007. Index zahŕňa prístup k štátnemu občianstvu, anti-diskrimináciu, zlúčenie rodiny, mobilitu na pracovnom trhu, trvalý pobyt a politickú participáciu. Od roku 2011 hodnotí index aj kategóriu vzdelávanie a od roku 2014 aj kategóriu zdravie, ktoré sme do porovnania nezahrnuli, aby sme mohli porovnávať v čase. Porovnanie zobrazuje Graf 1.

**Graf 1: Porovnanie integračných politík krajín V4 podľa indexu MIPEX, 2007 - 2014**



Prameň: Vlastné spracovanie na základe dát z Migrant Integration Policy Index 2015.

#### 4 Vnímanie imigračnej politiky verejnosťou

Tvorba migračnej politiky do veľkej miery reflektuje aj postoje spoločnosti, predovšetkým, ak ide o jej reštriktívnosť alebo liberalizáciu, na druhej strane nastavenie migračnej politiky a jej prezentácia verejnosti ovplyvňuje postoje verejnosti. Aj keď trend po vstupe do EÚ bol v prípade postojov verejnosti voči migrácii a liberalizácii migračnej politiky skôr pozitívny (čiastočne to ukazuje aj Tabuľka 1 v prípade Maďarska a Poľska), výrazným ovplyvňujúcim elementom bola utečenecká situácia v roku 2015 a 2016. Na Slovensku negatívny postoj voči kultúrnej diverzite vyjadrili obyvatelia už v roku 2009

<sup>17</sup> DRBOHLAV, D. ET AL. (2009): The Czech Republic: On its way from emigration to immigration country. Dostupné na internete: [www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11\\_Czech\\_Republic.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11_Czech_Republic.pdf).

<sup>18</sup> DRBOHLAV, D. ET AL. (2009): The Czech Republic: On its way from emigration to immigration country. Dostupné na internete: [www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11\\_Czech\\_Republic.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11_Czech_Republic.pdf).

v reprezentatívnom prieskume.<sup>19</sup> Tabuľka 1 zobrazuje priemer hodnôt odpovedí obyvateľov jednotlivých štátov v jednotlivých etapách vo World Values Survey na škále od 1 po 4.<sup>20</sup> Keďže dostupné sú iba obmedzené údaje, možné porovnanie všetkých V4 štátov je iba v rokoch 1994 – 1998, v prípade Maďarska a Poľska sú porovnateľné aj výsledky medzi 2 etapami (1994 – 1998 a 2005 – 2009). V medzištátnom porovnaní môžeme pozorovať predovšetkým relatívne najnižšiu hodnotu pri Českej republike (2,77), aj keď všetky štáty majú priemerné hodnoty konvergujúce skôr k reštriktívnejším opatreniam než k liberalizácii politiky (hodnoty vyššie ako 2).

**Tabuľka 1: Postoje verejnosti k imigračnej politike podľa World Values Survey**

**Imigračná politika**

Štát	WVS etapa	Priemer	SE	Rozptyl	Štandardná odchýlka	N
ČR	1994-1998	<b>2,77</b>	,022	,526	,725	1115
HU	1994-1998	<b>2,89</b>	,027	,449	,670	639
	2005-2009	<b>2,72</b>	,023	,535	,732	979
PL	1994-1998	<b>2,75</b>	,023	,605	,778	1101
	2005-2009	<b>2,46</b>	,026	,625	,791	941
SK	1994-1998	<b>2,82</b>	,023	,573	,757	1061

Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov z World Values Survey.

### Záver

Rozdielna vízia európskeho manažmentu migračných tokov v súčasnosti krajín V4 a iných členských krajín EÚ vychádza aj z historického základu vývoja migračných politík týchto krajín ako aj z postojov verejnosti ovplyvnených vnímanou štruktúrou a veľkosťou migračných tokov. Aj medzi krajinami V4 sú rozdiely v prístupe, ako aj vo vývoji migračných politík a štruktúry a percentuálneho podielu cudzincov na populácii. Ak zoberieme do úvahy všetky faktory, Česká republika sa výrazne odčleňuje – prijatím Koncepcie integrácie cudzincov už v roku 2005, počtov cudzincov v krajine viac ako 4 % ako aj relatívne liberálnejšiemu postojovi verejnosti k imigračnej politike už v 90-tych rokoch. Zaujímavým štátom pre ďalšie skúmanie bude Poľsko po voľbách v roku 2015, nakoľko smerovanie migračnej politiky a integračnej politiky bolo v rámci štátov V4 od roku 2007 najprogresívnejšie (zmena indexu MIPEX o 11 percentuálnych bodov), paralelne s relatívnou zmenou postojov verejnosti k imigračnej politike smerujúcej k liberálnejšiemu pohľadu na prisťahovalectvo. Smerovaním politík sú v tomto prípade najbližšie Slovensko a Maďarsko, čo sa nakoniec odrážalo aj v politickom diskurze v súčasnosti.

### Použitá literatúra:

1. BJERRE, L., HELBLING, M., RÖMER, F. AND ZOBEL, M. (2015): Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. In: *International Migration Review*, roč. 49, s. 555–600.
2. CORNELIUS, W.A.. – ROSENBLUM M. R. (2005): *Immigration and Politics*. In: *Annual Review of Political Science*. s. 99-119.

<sup>19</sup> VAŠEČKA, M. (2009). Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike.

<sup>20</sup> Škála odpovedí bola nasledujúca: 1 - Ktokoľvek sa môže prisťahovať, 2 – Prisťahovanie možné kým sú voľné pracovné miesta, 3 - Prísne limity prisťahovalectva, 4 – Zákaz prisťahovalectva.

3. CZAİKA, M. – DE HAAS, H. (2013): The Effectiveness of Immigration Policies. In: *Population and Development Review*, 2013, č. 39, s. 487–508.
4. DRBOHLAV, D. ET AL. (2009): The Czech Republic: On its way from emigration to immigration country. In: *IDEA Working Papers 11*. Dostupné na internete: [www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11\\_Czech\\_Republic.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11_Czech_Republic.pdf).
5. EUROSTAT. Population on 1 January by five year age group, sex and citizenship. [online]. Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_pop1ctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=en)
6. FREEMAN, G. P. 1992. Migration Policy and Politics in the Receiving States. In *International Migration Review*. Vol. 26, No.4, s. 1144 - 1167.
7. GIVENS, T. - LUEDTKE, A. (2005): European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, partisanship and Immigrant Rights. In: *Comparative European Politics*. roč. 3, č. 1, s. 1–22.
8. GÖDRI, I. – SOLTÉSZ, B. – BODACZ-NAGY, B. (2013): Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Hungary. Country report developed within the project ‘SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies’. Dostupné na internete: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGHistoricalAnalysisHungary.pdf>
9. HUDDLESTON, T. ET AL. (2015): Migrant Integration Policy Index 2015. With the vision of Jan Niessen, the scientific review of Anna Bardolet, Francesc Fàbregues, J. David Ingleby and Elena Sánchez-Montijano and the support of Karina Shklyan. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG. Dostupné na internete: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)
10. HURNÁ, L. (2012): Asylum Legal Framework and Policy of the Slovak Republic. In: *Jurisprudence*, roč. 19, č. 4, s. 1383–1405.
11. KEPIŃSKA, E. – STOLA, D. (2004): Migration Policy and Politics in Poland, In: *Agata Górny, Paolo Ruspini (eds), Migration in the New Europe: East-West Revisited*. Houndmills (Palgrave Macmillan), s. 159-176
12. KRITZ, M. M. 1987. International Migration Policies: Conceptual Problems. In *International Migration Review*, Vol. 21, No.4, s. 947 – 964.
13. SZCZEPANIKOVA, A. (2013): Czech Republic and Slovakia, Migration 19th Century to Present. In: *The Encyclopedia of Global Human Migration*, I. Ness & P. Bellwood (Eds.), Malden: Wiley-Blackwell.
14. VAŠEČKA, M. (2009). Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. Bratislava: IOM.
15. WORLD VALUES SURVEY 1981-2014 LONGITUDINAL AGGREGATE v.20150418. World Values Survey Association ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Aggregate File Producer: JDSystems, Madrid SPAIN.
16. ZINCONE, G. – PENNINX, R. – BORKERT, M. (2011): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: University Press.

**Kontakt:**

**Ing. Nina Galanská**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
 Ekonomická univerzita v Bratislave  
 Dolnozemska cesta 1/b  
 852 35 Bratislava  
 Slovenská republika  
 e-mail: [nina.galanska@euba.sk](mailto:nina.galanska@euba.sk)

# ZDROJE EURÓPSKEJ MIGRAČNEJ KRÍZY V AFRIKE<sup>1</sup>

*Natália Hlavová*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: natalia.hlavova@euba.sk

## **Abstrakt:**

Cieľom príspevku je určiť, akým spôsobom sa občania afrických štátov podieľajú na migrácii cudzincov do štátov Európskej únie v posledných rokoch, vrátane súčasnej migračnej krízy. V článku využívame údaje z databáz Eurostatu za roky 2005 – 2015. Výsledky ukazujú, že počas prudkého nárastu počtu žiadateľov o azyl od roku 2013, africkí občania tento rast nekopírovali. Z podaných žiadostí o udelenie azylu v priemere menej ako 16 % dostalo pozitívne rozhodnutie, t. j. povolenie zostať v niektorej z krajín EÚ.

**Kľúčové slová:** migrácia, azyl, Afrika

**JEL klasifikácia:** N37, F22

## **Abstract:**

The aim of this paper is to determine how are the citizens of African countries involved in the migration to EU countries in recent years, including the current immigration crisis. The article uses data from the Eurostat database for 2005-2015. The results show that during the sharp rise in the number of asylum seekers since 2013, the African people, did not follow this rapid growth. Of the submitted applications for asylum, on average, fewer than 16% received a positive decision, that is the permission to stay in an EU country.

**Key words:** migration, asylum, Africa

**JEL Classification:** N37, F22

## Úvod

Príspevok sa venuje aktuálnej otázke prílivu cudzincov do krajín Európskej únie a otázke, ako sa na tomto prílive podieľajú osoby migrujúce zo štátov afrického kontinentu. Cieľom príspevku je zistiť podiel občanov afrických štátov na

V úvode práce sa venujeme pojmom, ktoré sú často nesprávne používané médiami, politikmi či verejnosťou. Porovnáваме pohľad na rozsah pojmu migrácia v jednotlivých medzinárodných organizáciách a upozorňujeme na odlíšenie kategórie utečencov podľa medzinárodného práva.

Druhá časť práce skúma vývoj migračných tokov do Európskej únie z krajín Afriky. Na základe databáz Eurostatu skúmame vývoj počtu žiadostí o udelenie azylu podaných občanmi afrických štátov od roku 2005 a porovnáваме ich počet s celkovým počtom žiadostí o udelenie azylu v členských štátoch Európskej únie.

---

<sup>1</sup> Článok bol vypracovaný v rámci projektu I-16-105-00 „Perspektívy vývoja energetickej bezpečnosti ČLR“.

Ďalej skúmame úspešnosť žiadostí o udelenie azylu všeobecne v prípade občanov afrických štátov, a tiež za každý štát osobitne. Vysvetľujeme tiež príčiny vyššieho podielu rozhodnutí s pozitívnym výsledkom u občanom niektorých afrických štátov.

## 1 Migrácia a azyl

Téma migrácie je v súčasnosti jednou z najdiskutovanejších otázok v krajinách Európskej únie, a to na všetkých úrovniach, od médií až po zasadnutia najvyšších predstaviteľov členských štátov EÚ. Zvýšená pozornosť venovaná tomuto problému však vedie k prenikaniu neoborných názorov do diskusie, a tým aj k nesprávnemu používaniu kľúčových pojmov. V prvej časti tohto príspevku teda predstavíme definície pojmov relevantných pre súčasnú situáciu na území EÚ.

Jedným z hlavných bodov diskusie je problém, či je aktuálny prílev občanov tretích krajín na územie Únie migračnou alebo utečeneckou krízou. Pojmy migrant a utečenec sa často používajú nesprávne, preto predstavíme definície týchto pojmov podľa medzinárodných organizácií, ktoré sa touto problematikou zaoberajú, a medzinárodného práva.

Medzinárodná organizácia pre migráciu (International Organization for Migration - IOM) definuje migráciu ako „pohyb osoby alebo skupiny osôb, a to buď cez medzinárodné hranice, alebo v rámci štátu. Jedná sa o akýkoľvek druh pohybu osôb bez ohľadu na jeho dĺžku, charakter a príčiny a zahŕňa pohyb utečencov, vysídlených osôb, ekonomických migrantov a pohyb z iných príčin, vrátane zlúčenia rodiny.“<sup>2</sup> Táto definícia zahŕňa ako pohyb cez hranice (medzinárodná migrácia), tak aj pohyb v rámci jedného štátu (vnútorná migrácia) a nekladie dôraz na dôvodu a dobrovoľnosť pohybu. V dokumentoch Medzinárodnej organizácie pre migráciu v Slovenskej republike sa uvádza, že migrant je osoba, ktorá opustí jednu krajinu alebo región s cieľom usadiť sa v inej krajine alebo regióne.<sup>3</sup>

Organizácia Spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO)<sup>4</sup> definuje migráciu ako „prekročenie hranice politickej alebo správnej jednotky na určité minimálne obdobie. To zahŕňa pohyb utečencov, vysídlených osôb, odsunutých osôb, ako aj ekonomických migrantov.“ Táto definícia migrácie teda obsahuje rôzne príčiny pohybu, dobrovoľné aj nedobrovoľné, zatiaľ čo migrantov definujú ako „ľudí, ktorí rozhodujú o tom, kedy a kam odísť, hoci tieto voľby sú niekedy veľmi obmedzené [...] pojem migrant neodkazuje na utečencov, vysídlené osoby alebo iné osoby prinútené opustiť svoje domovy.“

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) uvádza, že migranti sa delia do štyroch skupín:<sup>5</sup> dlhodobí migranti<sup>6</sup> (dlhšie ako 12 mesiacov), krátkodobí migranti<sup>7</sup> (od 3 do 12 mesiacov, z dôvodov iných ako rekreácia, dovolenka, návšteva príbuzných a známych, služobná cesta, zdravotnícky úkon alebo náboženská púť), krátkodobí migranti migrujúci za prácou na určitý čas a nomádi<sup>8</sup> (osoby bez trvalého miesta pobytu). Definície rôznych skupín migrantov podľa OECD zahŕňajú iba osoby prekračujúce hranice štátu, avšak nedefinujú, či musí byť toto prekročenie dobrovoľné.

Európska únia<sup>9</sup> definuje migráciu ako „činnosť, ktorou buď osoba, ktorá mala bydlisko v inom členskom štáte alebo tretej krajine zakladá svoje obvyklé miesto pobytu na

<sup>2</sup> PERRUCHOUD, R. – REDPATH-CROSS, J. (2011): Glossary on Migration, s. 62-63.

<sup>3</sup> MEDZINÁRODNÁ ORGANIZÁCIA PRE MIGRÁCIU V SR (2015): *Nielen čísla*, s. 9.

<sup>4</sup> UNESCO (2016): Migrant/Migration.

<sup>5</sup> OECD (2007): Glossary of Statistical Terms, s. 484.

<sup>6</sup> OECD (2007): Glossary of Statistical Terms, s. 456.

<sup>7</sup> OECD (2007): Glossary of Statistical Terms, s. 718.

<sup>8</sup> OECD (2007): Glossary of Statistical Terms, s. 522.

<sup>9</sup> EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2014): Asylum and Migration: Glossary 3.0, s. 190.

území členského štátu po dobu, ktorá je alebo pravdepodobne bude najmenej 12 mesiacov; alebo osoba, ktorá mala miesto pobytu na území členského štátu, prestane mať svoje obvyklé miesto pobytu v tomto členskom štáte po dobu, ktorá je, alebo pravdepodobne bude najmenej 12 mesiacov.“ Definícia migranta je presne odvodená od definície migrácie podľa EÚ. Štatistický úrad Európskej únie (Eurostat)<sup>10</sup> definuje migráciu ako počet migrantov. Za migrantov považuje osoby, ktoré zmenili svoje bydlisko z alebo na určité územie (zvyčajne krajina) v priebehu daného časového obdobia (obyčajne jeden rok).

Z uvedených definícií môžeme vidieť, že pojmy migrácia a migrant sú vysvetľované nejednoznačne tak v príčinách pohybu osôb, ako aj v nutnosti prekročiť hranice. Naopak, pojmy ako utečenec, azyl, či žiadateľ o azyl sú presne vymedzené v medzinárodných dokumentoch a tieto definície preberajú do svojich dokumentov a štatistík medzinárodné organizácie a štáty.

Slovenská republika, rovnako ako všetky ostatné členské štáty Európskej únie, je signatárom Dohovoru o právnom postavení utečencov a Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov.<sup>11</sup> Podľa ustanovení Dohovoru a Protokolu<sup>12</sup> sa status utečenca udeľuje osobe, ktorá „má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť.“ Dohovor o právnom postavení utečencov bol prijatý 28. júla 1951 v Ženeve, avšak jeho pôsobnosť bola obmedzená hlavne na osoby zasiahnuté Druhou svetovou vojnou v Európe. Práve Protokol prijatý 31. januára 1967 v New Yorku rozšíril pôsobnosť Dohovoru odstránením časového a geografického obmedzenia.

Pod pojmom azyl sa rozumie „forma ochrany poskytnutá štátom na jeho území založená na zásade nenavracania a medzinárodne alebo celoštátne uznávaných právach utečencov. Je poskytnutá osobe, ktorá nie je schopná žiadať o ochranu vo krajine, ktorej je občanom a / alebo v ktorej má trvalé bydlisko, najmä kvôli obavám z prenasledovania z dôvodov rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo politického presvedčenia.“<sup>13</sup> Žiadateľom o azyl je „osoba, ktorá hľadá bezpečie pred prenasledovaním alebo vážnou ujmu v štáte, kde je cudzincom a čaká na rozhodnutie o žiadosti o udelenie štatútu utečenca podľa príslušných medzinárodných a vnútroštátnych nástrojov.“<sup>14</sup>

V nasledujúcej časti práce sa zameriame predovšetkým na údaje o žiadateľoch o azyl a o osobách, ktorým bol tento azyl udelený v niektorom z členských štátov Európskej únie. Údaje o počtoch žiadateľov o azyl a počtoch udelených azylov v členských štátoch EÚ pre občanov afrických krajín uvádza databáza Eurostatu.

## 2 Žiadosti o udelenie azylu

Súčasná migračná situácia v Európskej únii sa spája predovšetkým s konfliktom v Sýrii, či s nestabilitou okolitých štátov. Podobne problematická situácia sa však týka aj viacerých štátov na africkom kontinente. Tieto štáty sú patria tiež k najmenej rozvinutým štátom sveta a vyznačujú sa nízkou životnou úrovňou. Tieto faktory vedú k emigrácii občanov

---

<sup>10</sup> EUROSTAT (2015): Glossary: Migration.

<sup>11</sup> UNHCR (2011): States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, s. 2-4.

<sup>12</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Zbierka zákonov č. 319/1996.

<sup>13</sup> PERRUCHOUD, R. – REDPATH-CROSS, J. (2011): Glossary on Migration, s. 12.

<sup>14</sup> Ibid.

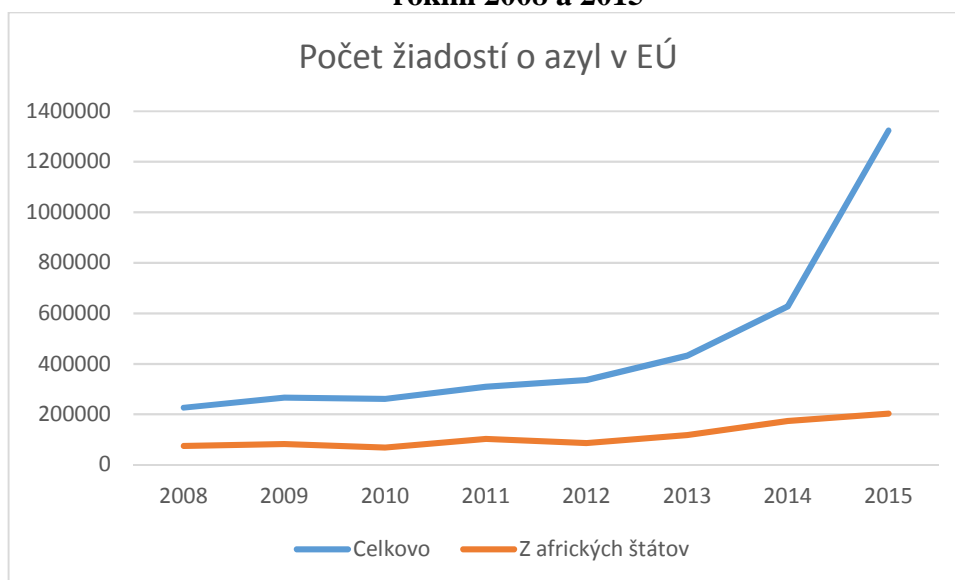


afrických štátov, často práve do krajín Európskej únie. Štatistický úrad EÚ poskytuje údaje o žiadateľoch o azyl podľa krajiny pôvodu, na základe čoho je možné určiť, koľko žiadateľov o azyl prichádza do EÚ z Afrického kontinentu.

V údajoch Eurostatu o žiadostiach o azyl pre občanov afrických štátov do 27 členských štátov EÚ (pred vstupom Chorvátska) za roky 1998 – 2007<sup>15</sup> sa uvádzajú iba údaje za rok 2005. Za toto obdobie Európska únia zaznamenala najvyšší počet žiadostí o azyl v roku 2001, a to 424 180. Z týchto žiadostí bolo 63 060 od občanov afrických štátov, čo predstavuje 26,87 % všetkých žiadostí. Najviac žiadostí o azyl spomedzi občanov afrických štátov podali v štátoch EÚ v roku 2005 občania Nigérie, za nimi nasledovali občania Konžskej demokratickej republiky a Somálska.

Z údajov o počte podaných žiadostí o azyl v štátoch Európskej únie za roky 2008 – 2015<sup>16</sup> je zrejmý rapídny nárast počtu žiadateľov v priebehu tohto obdobia, čo dokumentuje Graf 1. Počet žiadateľov o azyl z afrických krajín rovnako rástol, avšak tento rast bol pomerne rovnomerný. V prípade žiadostí o azyl od občanov afrických štátov nebol zaznamenaný prudký rast od roku 2013, ktorý by kopíroval všeobecný nárast počtu žiadostí o azyl. Táto situácia je v súlade s prezentáciou migračného prílivu v médiách, a síce ako migračného prílivu spôsobeného najmä konfliktom v Sýrii.

**Graf 1: Počet podaných žiadostí o azyl v členských štátoch Európskej únie medzi rokmi 2008 a 2015**



Prameň: Vlastné spracovanie podľa EUROSTAT (2016): Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).

Podiel žiadostí o udelenie azylu podaných občanmi afrických štátov na celkovom počte žiadostí v tomto období fluktoval, v priemere za dané obdobie bol tento podiel 24,09 %. Tri krajiny z Afriky, ktorých občania podali najviac žiadostí o azyl v EÚ sú Somálsko (130 130 žiadostí), Eritrea (112 360 žiadostí) a Nigéria (111 490 žiadostí). Najmenej žiadostí o udelenie azylu podali v sledovanom období občania najmä malých a ostrovných štátov: Lesotho (20 žiadostí), Seychely (40 žiadostí), Svätý Tomáš a Princov ostrov (50 žiadostí), Mozambik (85 žiadostí) a Kapverdy (95 žiadostí). Počty žiadostí sú významne ovplyvnené

<sup>15</sup> EUROSTAT (2015): Asylum applicants by citizenship till 2007 Annual data (rounded).

<sup>16</sup> EUROSTAT (2015): Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).

veľkosťou populácie spomínaných krajín, ale tiež bezpečnostnou a politickou situáciou v týchto krajinách.

### 3 Udeľovanie azylu žiadateľom z afrických štátov

V tejto časti príspevku sa venujeme porovnaniu počtu žiadostí o udelenie azylu podaných občanmi afrických štátov s pozitívnymi rozhodnutiami o týchto žiadostiach. Základnou kategóriou pozitívneho rozhodnutia na žiadosť o udelenie azylu je priznanie štatútu utečenca podľa Ženevského dohovoru. Existujú však aj ďalšie možnosti poskytnutia medzinárodnej ochrany žiadateľom o azyl, ktorí nespĺňajú kritériá pre udelenie štatútu utečenca. Európska únia môže žiadateľovi o azyl udeliť štatút osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu.<sup>17</sup> Tento štatút sa udeľuje žiadateľom o azyl, ktorí nespĺňajú ustanovenia Ženevského protokolu, avšak v prípade návratu do ich krajiny im hrozí nebezpečenstvo. Treťou možnosťou pozitívnej odpovede na žiadosť o udelenie azylu je povolenie na zotrvanie v krajine z humanitárnych dôvodov. Toto povolenie sa udeľuje na základe vnútroštátneho práva napríklad v prípadoch, že uchádzač o udelenie azylu má zdravotné problémy znemožňujúce jeho návrat, alebo v prípade maloletých bez sprievodu.<sup>18</sup> V databáze Eurostatu sú aj negatívne rozhodnutia o žiadostiach rozdelené do viacerých kategórii, pre účely tejto práce však budeme používať iba súhrnnú kategóriu negatívneho rozhodnutia.

Za obdobie rokov 1999 – 2007 databáza Eurostatu<sup>19</sup> uvádza pri žiadostiach o azyl v 27 krajinách EÚ (bez Chorvátska) od občanov afrických krajín výsledky posudzovania týchto žiadostí iba za rok 2007. V tomto roku bolo posúdených 54 910 žiadostí o azyl od občanov afrických štátov. Iba 13 105 žiadostí bolo posúdených pozitívne, čo predstavuje 23,87 %. Z pozitívne posúdených žiadostí bolo v 5 745 prípadoch rozhodnuté o udelení azylu podľa Ženevskej konvencie (43,84 % z pozitívne hodnotených žiadostí). V 460 prípadoch bol žiadateľom udelený štatút osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu (3,51 % z pozitívne hodnotených žiadostí). Najvyšší počet pozitívnych žiadostí, až 6 900, bolo zaradených do kategórie povolenia na zotrvanie v krajine z humanitárnych dôvodov (52,65 % z pozitívne hodnotených žiadostí).

Najvyšší počet žiadostí posúdených v roku 2007 bolo od občanov Somálska (7 245 žiadostí). Nasledujú Nigéria (6 250 žiadostí) a Konžská demokratická republika (5 330 žiadostí). Somálski občania mali tiež najvyšší počet pozitívne hodnotených žiadostí (4 760), nasleduje Eritrea (1 970) a Konžská demokratická republika (790). Rovnaké štáty mali tiež najvyšší počet občanov, ktorým bol udelený štatút utečenca podľa Ženevského dohovoru (Somálsko – 1 180, Eritrea – 1 060, Konžská demokratická republika – 530).

Najúspešnejší z pohľadu hodnotenia žiadostí o azyl boli roku 2007 žiadatelia zo Somálska (65,7 % pozitívnych rozhodnutí), Burundi (58,26 % pozitívnych rozhodnutí) a Rwandy (57,14 % pozitívnych rozhodnutí). Naopak, najhorší pomer pozitívnych rozhodnutí zaznamenali žiadosti od občanov Ghany (0,96 % pozitívnych rozhodnutí), Nigérie (3,28 % pozitívnych rozhodnutí) a Senegalu (3,39 % pozitívnych rozhodnutí). Ešte horšie dopadli občania desiatich štátov, ktorí si síce podali žiadosti o azyl, avšak žiadna zo žiadostí nedostala pozitívne rozhodnutie. Ide o občanov štátov Svätý Tomáš a Princov ostrov, Maurícius, Mozambik, Seychely, Zambia, Botswana, Namíbia, Juhoafrická republika, Svazijsko a Kapverdy.

Databáza rozhodnutí o žiadostiach o udelenie azylu v rokoch 2008 – 2015<sup>20</sup> už medzi pozitívnymi rozhodnutiami neuvádza osoby oprávnené na doplnkovú ochranu. Žiadosti sú

<sup>17</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ

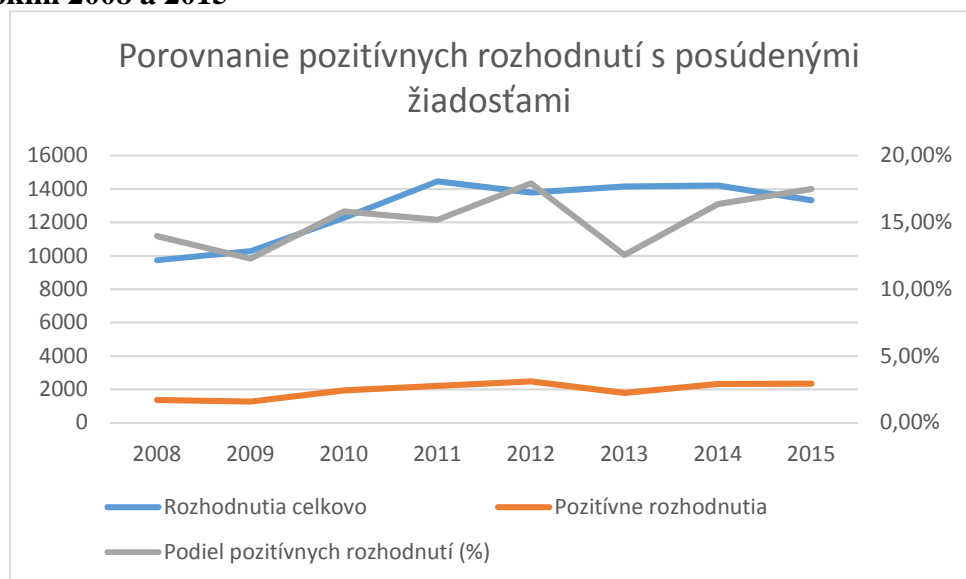
<sup>18</sup> EUROSTAT (2015): Decisions on applications and resettlement (migr\_asydec).

<sup>19</sup> EUROSTAT (2015): Decisions on asylum applications by citizenship till 2007 Annual data (rounded).

<sup>20</sup> EUROSTAT (2016): Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data (rounded).

zaradené do troch kategórii: osoby spĺňajúce ustanovenia Ženevského dohovoru, osoby s povolením zostať v krajine z humanitárnych dôvodov a zamietnuté žiadosti.

**Graf 2: Počet rozhodnutí o žiadostiach o azyl v členských štátoch Európskej únie medzi rokmi 2008 a 2015**



Prameň: Vlastné spracovanie podľa EUROSTAT (2016): Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data (rounded).

Graf 2 dokumentuje vývoj počtu rozhodnutí o žiadostiach o udelenie azylu, počtu pozitívnych rozhodnutí a percentuálneho podielu pozitívnych rozhodnutí na celkovom počte. Z grafu 2 je zrejmé, že v uvedenom období nedošlo k významnému nárastu počtu posúdených žiadostí, ani k rastu počtu pozitívnych rozhodnutí.

Celkový počet posúdených žiadostí o azyl podaných občanmi afrických štátov počas trinástich rokov uvedených v databáze bol 102 270, čo predstavuje v priemere 12 783,75 posúdených žiadostí za rok. Najviac rozhodnutí bolo vykonaných v roku 2011 (14 465 rozhodnutí). Najviac rozhodnutí o žiadostiach sa týkalo občanov Konžskej demokratickej republiky (30 850), Nigérie (28 530), Guiney (18 125), Somálska (17 270), Zimbabwe (15 605) a Alžírsku (12 675).

Menej ako sto posudzovaných žiadostí o udelenie azylu bolo z týchto deviatich štátov Afriky: Botswana (95), Namíbia (90), Svazijsko (75), Seychely (35), Mozambik (35), Južný Sudán (25), Svätý Tomáš a Princov ostrov (20), Kapverdy (15) a Lesotho (15).

Najvyšší počet pozitívne posúdených žiadostí za sledované obdobie podali občania Zimbabwe (7 625), Somálska (6 975) a Konžskej demokratickej republiky (4 815). Všetky žiadosti o udelenie azylu v tomto období boli zo strany štátov Európskej únie zamietnuté občanom Mozambiku, Južného Sudánu a Lesotha.

Percentuálny podiel pozitívnych žiadostí fluktoval okolo hodnoty 15 %, v priemere bol v tomto období podiel pozitívnych rozhodnutí iba 15,34 %, čo je výrazne menej ako v roku 2007. Najvyšší podiel pozitívne hodnotených žiadostí bol zaznamenaný v roku 2012, kedy bolo 17,93 % hodnotených pozitívne.

Najviac pozitívnych rozhodnutí o žiadostiach o azyl vykazovali za skúmané obdobie Eritrea (49,06 %), Zimbabwe (48,86 %) a Somálsko (40,38 %). Najmenej úspešní, okrem občanov krajín, ktoré nemali žiadne pozitívne rozhodnutia, boli v podiele pozitívnych rozhodnutí občania Beninu (3,61 %), Tuniska (3,81 %) a Guinea-Bissau (4,28 %).

Tieto výsledky reflektujú medzinárodné vnímanie jednotlivých krajín pokiaľ ide o ich politickú situáciu či bezpečnosť. V roku 2015 Rada OSN pre ľudské práva publikovala správu

hodnotiacu úroveň ľudských práv v Eritrei.<sup>21</sup> Podľa tejto správy boli zistené rozsiahle porušenia ľudských práv a absencia právneho štátu. Ústava z roku 1997 nebola implementovaná a vláda používa proti občanom nástroje ako nútená práca, mučenie, či popravy. Situácia sa ešte zhoršila po incidente z 31. januára 2013, kedy skupina vojakov obsadila Ministerstvo informácií a prinútili riaditeľa štátnej televízie prečítať ich požiadavky (prepustenie politických väzňov, implementovanie ústavy do praxe). Po pár hodinách boli však spacificovaní armádou a zatknutí.<sup>22</sup> Táto udalosť sa naplno prejavila v počte podaných žiadostí o azyl,<sup>23</sup> keď počet stúpol z 6 400 (2012) na 14 485 (2013) až 36 945 (2014).

Podobne ako v Eritrei, aj v Zimbabwe je od získania nezávislosti na čele krajiny jeden človek, Robert Mugabe. Jeho režim je obviňovaný z nezákonného zatýkania odporcov režimu, nerešpektovania majetkových práv občanov, zastrasovania opozície, nedodržiavania ustanovení ústavy z roku 2013 či obmedzovania práv homosexuálov.<sup>24</sup>

Územie Somálska nie je pod kontrolou centrálnej vlády, značnú časť územia ovládajú iné organizácie. Dôležitým faktorom politickej nestability a ohrozenia bezpečnosti v Somálsku je teroristická organizácia Al-Šabáb, ktorá má na svedomí množstvo úmrtí civilistov. Medzi ďalšie problémy Somálska patria migrácia, sexuálne násilie či zlá ekonomická situácia.<sup>25</sup>

## Záver

Cieľom príspevku bolo vyhodnotiť podiel občanov afrických štátov v skupine žiadateľov o poskytnutie azylu v krajinách Európskej únie. V príspevku sme najskôr vymedzili pojmy ako migrácia, azyl, a ich používanie v podmienkach Európskej únie. Pri spracovaní údajov o počte podaných žiadostí o udelenie azylu a o rozhodnutiach o týchto žiadostiach sme vychádzali z databáz Eurostatu za roky 2005 – 2015.

Počet občanov afrických štátov, ktorí podali žiadosť o priznanie štatútu utečenca v priebehu sledovaného obdobia rástol iba mierne. V prípade afrických občanov teda nenastal rapídny nárast počtu žiadostí od roku 2013, označovaný ako migračná kríza.

V druhej časti výskumu sme sledovali, ako boli žiadosti o udelenie azylu od občanov afrických krajín vyhodnotené. Do kategórie pozitívneho rozhodnutia, teda povolenia na zotrvanie v niektorej z krajín EÚ, sa dostalo v období rokov 2008 – 2015 iba 15,34 % podaných žiadostí. V ostatných prípadoch boli žiadosti zamietnuté.

Podiel pozitívne hodnotených žiadostí sa výrazne menil medzi krajinami, čo súvisí s ich politickou a bezpečnostnou situáciou. Najvyšší podiel pozitívne hodnotených žiadostí bolo zo Somálska, Zimbabwe a Eritrey.

Príspevok sa zaoberá žiadosťami o azyl a rozhodnutiami o podaných žiadostiach. Nesleduje však neregistrované migračné toky medzi Afrikou a Európskou úniou. Príspevok sa tiež nezaobrá tým, či sa odmietnutí uchádzači o azyl skutočne vrátia do svojej domácej krajiny, alebo zostanú v Európskej únii ako nelegálni migranti.

### Použitá literatúra:

1. EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2014): *Asylum and Migration: Glossary 3.0*.
2. EUROSTAT (2015): *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. [online]. In: *Eurostat*, 2015. [Citované 20. 11.

<sup>21</sup> HUMAN RIGHTS COUNCIL (2015): Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea.

<sup>22</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (2014): Eritrea, s.1.

<sup>23</sup> EUROSTAT (2016): *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*.

<sup>24</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (2016): Zimbabwe.

<sup>25</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (2016): Somalia.

- 2016.] Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).
3. EUROSTAT (2015): Asylum applicants by citizenship till 2007 Annual data (rounded). [online]. In: *Eurostat*, 2015. [Citované 20. 11. 2016.] Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en).
  4. EUROSTAT (2015): Decisions on asylum applications by citizenship till 2007 Annual data (rounded). [online]. In: *Eurostat*, 2015. [Citované 20. 11. 2016.] Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydctzy&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydctzy&lang=en).
  5. EUROSTAT (2015): Glossary: Migration. [online]. In: *Statistics Explained*, 2015. [Citované 19. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Migration>.
  6. EUROSTAT (2016): Decisions on applications and resettlement (migr\_asydec). [online]. In: *Eurostat*, 2016. [Citované 20. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.
  7. EUROSTAT (2016): Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data (rounded). [online]. In: *Eurostat*, 2016. [Citované 20. 11. 2016.] Dostupné na internete: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydcfina&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfina&lang=en).
  8. HUMAN RIGHTS COUNCIL (2015): *Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea -- A/HRC/29/42*.
  9. HUMAN RIGHTS WATCH (2014): *Eritrea*.
  10. HUMAN RIGHTS WATCH (2016): *Somalia*.
  11. HUMAN RIGHTS WATCH (2016): *Zimbabwe*.
  12. MEDZINÁRODNÁ ORGANIZÁCIA PRE MIGRÁCIU (2015): *Nielen čísla*. Brusel: International Organization for Migration. ISBN 978-92-9068-505-0.
  13. OECD (2007): *Glossary of Statistical Terms*.
  14. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Zbierka zákonov č. 319/1996.
  15. PERRUCHOUD, R. – REDPATH-CROSS, J. (2011): *Glossary on Migration (2 ed.)*. Ženeva: International Organization for Migration. ISSN 1813-2278.
  16. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ.
  17. UNESCO (2016): Migrant/Migration. [online]. In: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016. [Citované 19. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>.
  18. UNHCR (2011): *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*.

**Kontakt:**

**Natália Hlavová**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava  
Slovenská republika  
e-mail: natalia.hlavova@euba.sk

# NASADENIE BEZPILOTNÝCH LIETADIEL NA VONKAJŠIU HRANICU EURÓPSKEJ ÚNIE

*Michal Klenka*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava 5, Slovenská republika, e-mail: michal.klenka@euba.sk

## **Abstrakt:**

Článok sa zaoberá súčasnou situáciou na južnej morskej hranici Európskej Únii (EÚ) ohľadom problému s migračnými vlnami, hlavne problematikou bezpilotných lietadiel, ktoré sa už nasadzujú a budú nasadzovať na daných územiach. Cieľom článku je priblížiť právnu úpravu a využitie systémov diaľkovo pilotovaných lietadiel pre účely dozoru nad vonkajšími hranicami EÚ, ako aj načrtnutie možných právnych problémov, ktoré vzniknú ich používaním.

**Kľúčové slová:** Frontex, bezpilotné lietadlá, Európska Komisia, vonkajšia hranica EÚ, migrácia

**JEL klasifikácia:** K23, K32, K38

## **Abstract:**

The article deals with the current situation at the southern maritime border of the European Union (EU) regarding the problem of waves of migration, especially the issue of unmanned aircraft already deployed and will be deployed to these areas. The aim is to explain the legislation and the use of remotely piloted aircraft systems for the purpose of surveillance of external borders of the EU as well as outlining possible legal problems arising from their use.

**Key words:** Frontex, unmanned aerial vehicles, European Commission, external border of EU, migration

**JEL Classification:** K23, K32, K38

## Úvod

Spoločnosť pozná bezpilotné lietadlá (drony) hlavne v kontexte vojenských operácií. V súčasnosti sa začínajú využívať v civilnom sektore, či už na rekreačné alebo komerčné účely. Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Frontex) a niekoľko členských štátov na juhu EÚ chcú nasadiť drony alebo už ich používajú na kontrolu a dozor vonkajšej južnej morskej hranice EÚ v boji proti organizovanej cezhraničnej trestnej činnosti a ilegálnej migrácii ako aj na záchranu životov migrantov. Nasadenie dronov sa stane skutočnosťou v blízkej budúcnosti. Napriek vážnosti situácie na južnej hranici nesmieme zabudnúť aké hrozby prináša používanie dronov pre základné práva a občianske slobody.

Nová právna úprava ochrany údajov v EÚ (General Data Protection Regulation<sup>1</sup>) by mala zlepšiť spoluprácu orgánov presadzovania práva a ochranu údajov občanov. Rýchly technologický rozvoj a globalizácia so sebou priniesli nové výzvy v oblasti ochrany osobných údajov. Technológia transformovala hospodársky aj spoločenský život a mala by ďalej

---

<sup>1</sup> [online] [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index_en.htm) (navštívené 28. 10. 2016)

uľahčovať voľný tok osobných údajov v rámci EÚ a prenos do tretích krajín a medzinárodným organizáciám a súčasne zaručiť vysokú úroveň ochrany osobných údajov.<sup>2</sup>

So Schengenskou dohodou vnútorné hranice v EÚ praktický zmizli. V súčasnosti každý členský štát sa musí spoliehať na ochranu zo strany ostatných členských štátov, povinnosť zabezpečenia hranice už nie je na úrovni štátov, ale týka sa všetkých štátov v Schengenskom priestore. Akonáhle sa osoba dostane na územie EÚ, je ťažké ju sledovať alebo vyhostiť. Veľkosť priestoru vonkajšej hranice EÚ, rozdielne právne systémy, jurisdikcie a kultúry členských štátov vytvárajú veľmi zložité podmienky na správu hraníc. Na tento účel EÚ vytvorila agentúru Frontex, ktorá má zabezpečovať spoluprácu medzi inštitúciami a agentúrami pre migráciu členských štátov, ako aj poskytovať nástroj pre silnejšie zblížovanie v oblasti riadenia vonkajšej hranice.

Sloboda pohybu v rámci EÚ bola považovaná za punc úspešnej integrácie a privilegium vyhradené pre občanov EÚ. Popri tomto postupe v rámci EÚ sa vyskytli však aj rozsiahle postupy pri upevňovaní vonkajších hraníc, ktoré vedú k vytvoreniu takzvanej „pevnosti Európa“ (*Fortress Europe*). Jadro kritickým argumentov o koncepte „pevnosti Európa“ sa točí okolo pojmu hraníc, ktoré sú obrazne vnímané ako vstupný bod. Preto súčasné hranice EÚ odrážajú hodnoty, postoje a presvedčenia spoločnosti, v ktorej sú obsiahnuté a účinnosť spoločnosti sa meria proti tomu čo je za hranicami, ktoré pôsobia buď ako prekážky alebo mosty k okolitému svetu. Obhajcovia migračného práva argumentujú, že nasadenie dronov iba posilní mentalitu „pevnosť Európa“. Existencia takého typu bariér na periférii EÚ je odrazom vnútornej nedostatočnosti EÚ a jej nedostatok skutočného záväzku dosiahnuť stav vo svete bez hraníc.<sup>3</sup>

## **1 Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Frontex)**

Agentúra bola zriadená Nariadením Rady 2007/2004 a začala vykonávať svoju činnosť 1. mája 2005. V roku 2011 zmenené a doplnené Nariadením Európskeho parlamentu a Rady 1168/2011 a spolu v Nariadením 863/2007 vytvárajú základný právny rámec Frontexu. Medzi hlavné úlohy agentúry patria: a) koordinácia operačnej spolupráce 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; a f) poskytovať členským štátom potrebnú pomoc pri organizovaní spoločných operácií v prípadoch navracania.<sup>4</sup> Frontex slúži viacerým cieľom nielen na morskej hranici: odhaľovanie a predchádzanie organizovanej cezhraničnej trestnej činnosti (obchodovanie s ľuďmi, pašovanie drog a tovaru), zabezpečenie hraníc pred znečistením, nelegálne rybolov, etc., ako aj odhaľovanie a predchádzanie neoprávnenej migrácii, a podieľa sa aj na záchrane životov migrantov. Agentúra používa veľmi širokú definíciu sledovania hraníc.

Z dôvodu narastajúceho počtu a rozsahu aktivít vykonávaných Agentúrou a členskými štátmi v Stredozemnom mori, členské štáty a Frontex čelia viacerým výzvam na južnej

<sup>2</sup> NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). 27 apríl 2016. [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

<sup>3</sup> [online] <http://www.europeanpublicaffairs.eu/high-tech-fortress-europe-frontex-and-the-dronization-of-border-management/> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>4</sup> NARIADENIE RADY (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie. 26. október 2004, čl. 2 odsek 1.

morskej hranici, medzi ktoré patria: ako odhaľovať a sledovať malé lode, vysoké náklady na zamestnancov, účinnosť a schopnosť dohľadu pobrežných hliadok. Stredozemské more je jednou z najviac vyťažených námorných ciest na svete, jadro všetkých týchto výziev predstavuje problém ako sledovať tento obrovský priestor s rozlohou 2,5 milióna km<sup>2</sup> a zbierať dáta o dianí v odľahlých miestach. Súčasná technológia čelí niekoľkým problémom, napr. poveternostné podmienky a mraky ovplyvňujúce satelitné snímky, ktoré sú vytvorené pomocou satelitov, ktoré nie sú v reálnom čase a môžu byť prijaté len vtedy, keď sa satelit nachádza nad oblasťou, automatizovaný identifikačný systém pre lode je povinný iba pre obchodné lode a rybárske člny nad 16 metrov, infračervené kamery môžu skenovať breh len do vzdialenosti cca 1,2 km. Ako sa technológia vyvíja, členské štáty ako aj Frontex sa zaujímajú o efektívnejšie a účinnejšie technické vybavenie aby mohli čeliť týmto výzvam. Agentúra sa na svojej stránke jasne vyjadrila, že vzdušné sledovanie je kľúčovým prvkom v spoločných operáciách (Joint Operation, JO) Hermes. Podobné uznané riešenie problémov možno vidieť pri nasadeniach dronov v USA, Austrálii alebo v Kanade. Podľa Špeciálnej správy NATO ohľadne bezpilotných lietadiel a ich, hlavne technického potenciálu, medzi operačné výhody dronov z dlhodobého hľadiska patria fakty, že sú lacnejšie ako riešenia s ľudskou posádkou, sú viac rozšíriteľné a môžu zostať vo vzduchu oveľa dlhšie, než s ľudskou posádkou. Napriek tomu nachádzame technické nedostatky ako napríklad: nedostatočná flexibilita konštrukcii pre špecifické požiadavky alebo obavy o neschopnosť reagovať na nečakané situácie a strata komunikácie s operátorom. Pre Frontex je dôležité, že technológia dronov je schopná neustále monitorovať veľké oblasti, funkčnosť vo všetkých poveternostných podmienkach, že dokáže identifikovať podozrivé plavidlá a prítomnosť ľudí na ich palube, poskytuje v takmer reálnom ak nie v reálnom čase prevádzkové údaje a môže byť súčasťou už existujúcej sledovacej siete. Ale hlavný dôvodom je ich cenová výhodnosť voči ľudským posádkam a možnosť začlenenia do normálneho vzdušného priestoru. Súčasná aktivita dronov pri dohľadu nad hranicami v EÚ môžeme rozdeliť do troch skupín: aktivity samotnej agentúry Frontex, aktivity iných inštitúcií EÚ a aktivity členských štátov. Tieto aktivity sú prepojené v závislosti od počtu členských štátov spolupracuje a podieľa sa na výkone aktivít Frontexu. Informácie ohľadom situácie v Stredozemnom mori zhromaždené agentúrou Frontex a štátmi v Schengenskom priestore budú zdieľané prostredníctvom Európskeho systému kontroly hraníc (EUROSUR), ktorý bol vytvorený Agentúrou a pohraničnými členskými štátmi a predstavuje technickú sieť s cieľom udržania lepšieho riadenia vonkajších hraníc EÚ.

Na druhej strane, Frontex sleduje vývoj v predmetnej oblasti a informuje členské štáty a EÚ o aktuálnom stave. Vyplývajú z Článku 2 (1) d) Agentúre boli dané kompetencie vo výskume a vývoji ako jedna z hlavných úloh („*podieľa sa na rozvoji výskumu relevantného z hľadiska kontroly a dozoru na vonkajších hraniciach*“)<sup>5</sup>. Spolu s Európskou Komisiou podporujú výskum v oblasti dohľadu hraníc s cieľom zlepšenia odhaľovania nepravideľnej migrácie a cezhraničnej trestnej činnosti, ku ktorým dochádza medzi hraničnými prechodmi. Tento výskum pomôže členským štátom identifikovať a riešiť zraniteľné miesta na ich hraniciach. Program FP7<sup>6</sup> bol výrazne využívaný na financovanie rozvoja a predvážania nových technológií pre systém EUROSUR. Európa s počtom operátorov 2500 je lídrom v civilných aktivitách dronov v porovnaní so zbytkom sveta s počtom 2342.<sup>7</sup> Podľa Frost

---

<sup>5</sup> NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1168/2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie. 25. október 2011, článok 2 odsek 1 písmeno d.

<sup>6</sup> [online] [https://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>7</sup> [online] <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-maritime-agency-gets-ready-to-use-drones-to-monitor-refugee-boats/> (navštívené 28. 10. 2016)



& Sullivan rastúci záujem o technológie námorného dozoru, vrátane dronov, predstavuje sektor obranného priemyslu v hodnote 56 miliárd dolárov do roku 2022.<sup>8</sup>

V priebehu rokov si Agentúra vytvorila vzťahy s predstaviteľmi výrobcov dronov, napríklad: španielska spoločnosť *Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (Isdefe)*, portugalská spoločnosť *Tekever* alebo rakúska spoločnosť *Scotty Group* a *Diamond Airborne Sensing*. Frontex mal aj niekoľko demonštrácií hlavne na leteckých základniach v Alexandroupolise a Aktio (Grécko)(v rámci spoločnej operácie Poseidon) alebo Almerii (Španielsko). Spomedzi južných členských štátov, Španielsko, Taliansko a Grécko disponujú dronmi, ktoré môžu byť použité na dozor nad hranicami. Taliansko má základne bezpilotných lietadiel na Sicílii a už použilo pár dronov v operácii *Mare Nostrum* na identifikáciu plavidiel migrantov v roku 2013.<sup>9</sup> Španielsko uvažovalo nad nasadením dronov na dozor nad morskými hranicami, hlavne v Gibraltárskom prielive a nad Kanárskymi ostrovmi.

Inteligentné hranice sa stali základnou súčasťou debaty „pevnosť Európa“. Vnucujú sa ako nákladovo efektívne riešenie pre plán EÚ s kontrolou nelegálnej migrácie, s agentúrou Frontex využívajúcou špičkové technológie ako kľúčový prvok riadenia hraníc. Išlo by o hybridnú technológiu, spolu s dronmi súčasťou systému by boli radary, pobrežné senzory, satelitný sledovací a snímací systém. Kritické hlasy sa ozývajú hlavne pre vylúčenia ľudského faktoru z riadenia hraníc a investovanie finančných prostriedkov EÚ do technického vybavenia. Európsky zbrojný priemysel nadšený dronmi môže byť za lukratívne projekty, avšak technológia nie je nevyhnutne najlepšou odpoveďou na boj proti nelegálnej migrácii generovanou hlbšími spoločenskými a ekonomickými problémami.<sup>10</sup>

V prípade plne automatizovaných dronov je to veľmi riskantné, pretože jedná sa o predprogramované drony na špecifickú úlohu. Existujú obavy, že táto technológia ešte nie je natoľko vyvinutá s cieľom účinne predchádzať nehodám a zabezpečiť, že dron reaguje správne pri nečakanej situácii. Hlavnou obavou plnej automatizácie je, že bude veľmi ťažké určiť právnu zodpovednosť za konania dronov keď tam nebude žiadne ľudské zapojenie.

Nasadenie dronov v Stredozemnom mori je vysoko pravdepodobné, pretože Frontex nie je jediný kto používa a testuje takúto technológiu. Hoci Frontex a iné členské štáty tvrdia, že drony sa budú hlavne používať na pomoc ľuďom v núdzi na mori (SAR – search-and-rescue) a na prevenciu organizovanej cezhraničnej trestnej činnosti, vplyv ich používania je širší. Pri dronoch, ktoré majú len technológiu snímať a rozpoznať (sense-and-detect technology) vzniká otázka kto bude zodpovedný za záchranu lode s migrantami v núdzi a kto ich má dopraviť na najbližšie bezpečné miesto.

## 2 Právne aspekty nasadenia bezpilotných lietadiel

Najdiskutovanejšou otázkou nasadenia dronov v riadení hraníc nie sú technické otázky, ale vplyv predmetnej technológie na správu hraníc, na základné práva migrantov a práva na ochranu súkromia ľudí čo bývajú v blízkosti hranice. Frontex zaujímajú hlavne cenová výhodnosť, efektívnosť, pridaná hodnota a technologické obmedzenie dronov na použitie pri dohľadu nad hranicami, ako akú hrozbu drony predstavujú pre základné práva a občianske slobody. Ich nasadenie rozhodne zmení správu hraníc ako poznáme, pretože drony pomáhajú pri pokrytí väčšej plochy pri oveľa menších prevádzkových nákladoch.

---

<sup>8</sup> [online] <http://www.maritime-executive.com/article/eu-looks-to-drones-for-migrant-route-surveillance> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>9</sup> [online] <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>10</sup> [online] [http://www.europeanpublicaffairs.eu/high-tech-fortress-europe-frontex-and-the-dronization-of-border-management/#\\_edn2](http://www.europeanpublicaffairs.eu/high-tech-fortress-europe-frontex-and-the-dronization-of-border-management/#_edn2) (navštívené 28. 10. 2016)

Ďalším argumentom je, že drony môžu byť vybavené potrebnou technológiou na sledovanie, napríklad video kamery, termovízne zariadenie, detektory radiácie, rušičky mobilných telefónov, zariadenie na nasávanie vzduchu, infračervené zariadenia, zhromažďujúce údaje, ktoré môžu byť následne uložené a použité na analýzu. Pri nasadzovaní dronov je technológia, ktorá obsahuje aj osobné údaje najviac znepokojujúca. V Článku 6 Kódexu schengenských hraníc<sup>11</sup> (SBC) je stanovené, že „príslušníci pohraničnej stráže pri výkone svojich povinností plne rešpektujú ľudskú dôstojnosť“ a „nesmú diskriminovať osoby na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.“ Podľa Článku 12(4) SBC „dozor možno vykonávať aj pomocou technických prostriedkov vrátane elektronických prostriedkov“, drony možno považovať za zákonný prostriedok dozoru nad hranicami, keďže sa jedná o verejné miesto. Hneď by sme mali dodať, že všetky opatrenia prijaté pri výkone povinností sú primerané cieľom, ktoré tieto opatrenia sledujú, to znamená, že cieľom ich zákonného nasadenia sú SAR, zastavenie organizovanej cezhraničnej trestnej činnosti, predchádzanie neoprávnenej migrácie, záchrana ľudských životov, ochrana štátnej bezpečnosti a iné. Frontex zostane jedným z dôležitých hráčov, ktorých hlavnou úlohou bude analýza rizík založená na údajoch zo sledovania. Drony sa budú zúčastňovať vytvárania analýzy rizík. Navyše, aj keď je hraničná kontrola vykonávaná mimo vonkajšej hranice EÚ, stále sa používa SBC pokiaľ je kontrola vykonávaná orgánmi členských štátov alebo Frontexom a rovnako aj zaväzuje povinnosť ochrany základných práv.

Medzi hlavné občianske slobody, ktoré sú ohrozené nasadením dronov v Stredozemnom morí sú právo na ochranu súkromia všetkých ľudí, ktorí sa nachádzajú v zornom uhle dronu na mori, napríklad rybári, turisti a migranti. Ochrana súkromia má viacero rozmerov: ochrana osoby, ochrana osobných údajov, správania sa v súkromí, ochrana súkromnej komunikácie. Podľa Článku 7 Charty základných práv Európskej Únie (Charta EU) „každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie“<sup>12</sup>. Podobne v Článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach (Dohovor) „každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie“ súčasne v odseku 2 ustanovuje, že „štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať s výnimkou prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom alebo zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo na ochranu práv a slobôd iných“<sup>13</sup>. Európsky súd pre ľudské práva (ECHR) vo svojom rozhodnutí v prípade *Peck vs. Spojené kráľovstvo* povolil sledovanie jednotlivcov na verejných miestach bez nahrávania, avšak poznamenal, že nahrávanie údajov a systematická a trvalá povaha nahrávky môže viesť k zásahu do súkromného života jednotlivca. Súkromie osôb a osobné údaje sú ohrozené skutočnosťou, že drony budú organizovaným a pravidelným spôsobom zbierať a vysielat' špecifické informácie o dianí na mori do riadiaceho centra. Údaje budú obsahovať obrázky osôb a plavidiel, na základe ktorých budú moc byť identifikovaní. Ak zoberieme do úvahy, že zhromaždené údaje budú v sieti EUROSUR a zároveň tým v Spoločnom prostredí na výmenu informácií (Common Information Sharing Environment (CISE)) medzi členskými štátmi, existuje je obava, že údaje nie sú dostatočne zabezpečené proti zneužitiu. Výmena osobných údajov musí byť obmedzená na rozsah toho, čo je nevyhnutne potrebné na účely odhaľovania,

<sup>11</sup> NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 562/2006 ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc). 15. marec 2006. [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=CS>

<sup>12</sup> [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=SK> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>13</sup> [online] [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLK.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf) (navštívené 28. 10. 2016)

predchádzania cezhraničnej trestnej činnosti, nelegálnej migrácii a ochrany a záchranu životov migrantov. Každá informácia musí byť preskúmaná, či môže ovplyvniť právo osôb žiadať o azyl a právo nebyť predmetom mučenia, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu alebo iné základné práva migrantov (právo žiadať azyl, právo na slobodu a bezpečnosť, zákaz otroctva a nútenej práce, sloboda pohybu a zákaz kolektívneho vyhostenia). Väčšina týchto práv je ohrozená hlavne v prípadoch spolupráce s orgánmi tretích štátov pretože tieto štáty nedostatočne garantujú rešpektovanie základných práv a občianskych slobôd. Podľa Nariadenia<sup>14</sup>, ktorým sa zriaďuje EUROSUR, dozor nad vonkajšími pozemnými a námornými hranicami predstavuje okrem monitorovania, aj odhaľovanie, identifikáciu, sledovanie, predchádzanie a zachytávanie neoprávneného prekračovania hraníc. Frontex je povinný informovať členské štáty o každej mimoriadnej udalosti v predhraničnej oblasti. Pod pojmom „mimoriadna udalosť“ sa má na mysli situácia súvisiaca s nelegálnym prísťahovalectvom, cezhraničnou trestnou činnosťou alebo rizikom pre životy migrantov na vonkajších hraniciach, pozdĺž nich alebo v ich blízkosti.<sup>15</sup> Pod to spadajú aj pohyb všetkých podozrivých plavidiel a osôb.

Ďalším ohrozeným právom je právo na slobodu a bezpečnosť (Článok 5 Dohovoru), ku ktorému môže dôjsť už iba samotným sledovaním pomocou dronov. Čím lepšie bude dozor nad Stredozemným morom, tým bude vyššie riziko, že migranti budú používať nebezpečnejšie spôsoby ako sa dostať do Európy, platiť ešte vyššie sumy peňazí prevádzateľom, čeliť nebezpečenstvu zneužívania alebo dokonca zotročenia pred samotným dosiahnutím ich cieľovej destinácie. Migranti budú nútení používať iné, dlhšie a viac nebezpečné cesty, ktoré nie sú monitorované, čo spôsobí viac obetí ako zachráni životy.

Migranti prichádzajúci cez Stredozemné more sú charakteristický tým, že na palube jedného plavidla sa nachádzajú ľudia, ktorí z rôznych dôvodov postupujú náročnú cestu (utekajú pred vojnou a prenasledovaním alebo sú ekonomickými migrantami). Ako ECHR rozhodol v prípade *Hirsi*<sup>16</sup>, členské štáty musia preskúmať osobný status a okolnosti každej osoby nájdenej na plavidle predtým ako ich vyhostia. Hromadné vyhostenie je zakázané Chartou EU (Článok 19) a Protokolom č. 4 k Dohovoru (Článok 4). Nie je preto správne považovať všetkých neoprávnených migrantov ako hrozbu pre Európsku úniu a ukladať rôzne bezpečnostné opatrenia snažiace sa zastaviť migráciu do Európy.

Existujú značné medzery v ochrane občianskych slobôd, práva na ochranu súkromia a základných práv migrantov. Narastajúci proces sekuritizácie migrácie a nevyriešených problémov týkajúcich sa SAR operácií evokuje myšlienku, že nasadenie dronov agentúrou Frontex by mala slúžiť viacej bezpečnostným cieľom ako humanitárnym. EÚ, vrátane všetkých členských štátov, môže dokonca prísť do konfliktu medzi skutočnými činmi a jej základnými hodnotami zakotvenými v Článku 2<sup>17</sup> Zmluvy o Európskej únii. Na druhej strane, EÚ si nemôže dovoliť vstup každému na svoje územie bez ohľadu na ich migračný status. Štáty majú právo kontrolovať vstup na ich územie. Je nutné zvládnuť a regulovať migráciu v oveľa širšej perspektíve ako v sledovacom technológii, pretože drony nemajú schopnosť vyriešiť podstatu problému prečo ľudia migrujú alebo úplne zastaviť cezhraničnú trestnú činnosť.

<sup>14</sup> [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&rid=1> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>15</sup> NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1052/2013 ktorým sa zriaďuje európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR). 22. október 2013. Článok 3 písmeno i.

<sup>16</sup> [online] <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (navštívené 28. 10. 2016)

<sup>17</sup> „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

## Záver

Vonkajšie hranice Európskej únie sú konfrontované s tromi hlavnými výzvami: bezprecedentný rast migračného tlaku, zvyšujúce sa hrozby terorizmu a stabilný nárast počtu pravidelných turistov. Výzvou pre hraničných kontrolných orgánov je tak, aby sa stala účinnejšia pri zachovaní potrebných kvalitatívnych štandardov. S ohľadom na hrozby viditeľné na vonkajších hraniciach EÚ je zrejmé, že správa hraníc má dôležitý bezpečnostný prvok. Hrozba teroristických aktivít a spôsoby vstupu do EÚ boli často diskutované v priebehu minulého roka kvôli niekoľkým udalostiam, ku ktorým došlo v rámci EÚ v roku 2014 a 2015. Je potrebná dôležitá diskusia, ktorá by mala vykonať vymedzenie úloh a potenciálne nástroje pracujúcich na hraniciach na pomoc v boji proti tejto hrozbe.

Vysoká pozornosť smerom k južným hraniciach EÚ sa ukázala ako primeraná, najmä v oblasti neoprávnenej migrácie do Európy. Stovky nezvestných a mŕtvych každý rok urobili túto cestu do Európy jednu z najnebezpečnejších na svete. Okrem toho, aj keď je cesta úspešná pre migranta, preplnené zariadenia a hrozba vyhostenia nevytvárajú o nič lepšiu situáciu. Drony sú považované za odpoveď týmto výzvam ako odhaľovať organizovanú cezhraničnú trestnú činnosť, pašovanie drog a obchodovanie s ľuďmi. Nasadenie dronov v Stredozemnom mori v súčasnom stave právnej úpravy môže viac škodiť ako pomôcť. Je potrebné ju zlepšiť, aby sa jasne stanovili možnosti sledovania pomocou dronov a aby poskytovala dostatočnú ochranu občianskych slobôd všetkým ľuďom a základných práv migrantov. Jedinou prekážkou pre široké nasadenie dronov na správu hraníc je súčasný stav právnej úpravy bezpilotných lietadiel v leteckom práve.

Jedno zlepšenie, ktoré bolo viditeľné v minulých rokoch je zvyšujúci sa počet zdrojov informácií a dát z vonkajších hraníc. Informácie sú kľúčom k situačnému monitoringu a na analytické účely a zlepšená dostupnosť informácií má zásadný význam. Avšak, s väčším počtom informácií prichádza väčšia výzva ako ich efektívne využiť. To je najmä prípad v núdzových situáciách, keď je k dispozícii veľké množstvo informácií, ale čas je vzácny. Práve v tejto súvislosti, kedy údaje a situačné informácie niekedy nestačia, úrady budú vyžadovať analýzu a správy odvodené od nich, potrebné na výkon plne informovaných rozhodnutí.

Európska únia high-tech pevnostného typu bude prispievať iba ku kriminalizácii imigrácie a zneužívaniu nechránených utečencov a prisťahovalcov, než v skutočnosti riešiť základné príčiny pôvodného problému. Európska únia vytvorením ochranných opatrení, ako napríklad inteligentných hraníc a tým, že zvyšuje bezpečnostné opatrenia na hraniciach, skutočne spôsobila, že migranti unikajúci z útlaku, prenasledovania a chudoby budú závislí na sieti organizovaného zločinu.

### Použitá literatúra:

1. CSERNATONI, R. (2016): High-Tech Fortress Europe: FRONTEX and the Dronization of Border Management [online]. In: *European Public Affairs*, 27 január 2016. dostupné na internete: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/high-tech-fortress-europe-frontex-and-the-dronization-of-border-management/>
2. ECtHR - Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09. [online] dostupné na internete: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509>
3. *Európsky dohovor o ľudských právach*. [online] dostupné na internete: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLK.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf)
4. FRONTEX Risk Analysis Unit. *Risk Analysis for 2016*. Varšava, marec 2016. [online] dostupné na internete: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)
5. *Charta Základných Práv Európskej Únie*. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=SK>

6. MARITIME EXECUTIVE (2016): EU Looks to Drones for Migrant Route Surveillance [online]. In: *Maritime Executive*, 15. apríl 2016. dostupné na internete: <http://www.maritime-executive.com/article/eu-looks-to-drones-for-migrant-route-surveillance>
7. NARIADENIE RADY (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie. 26. október 2004. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&rid=9>
8. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 562/2006 ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc). 15. marec 2006. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=CS>
9. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1168/2011 ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie. 25. október 2011. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&rid=3>
10. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1052/2013 ktorým sa zriaďuje európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR). 22. október 2013. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&rid=1>
11. NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). 27 apríl 2016. [online] dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>
12. STUPP, C. (2016): EU maritime agency gets ready to use drones to monitor refugee boats [online]. In: *EurActiv.com*, 7. marec 2016. dostupné na internete: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-maritime-agency-gets-ready-to-use-drones-to-monitor-refugee-boats/>
13. Reform of EU data protection rules. European Commission. [online] dostupné na internete: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index_en.htm)
14. ZAVRŠNIK, A. *Drones and Unmanned Aerial Systems. Legal and Social Implications for Security and Surveillance*. KRAJČÍKOVÁ, K. a MARIN, L. *Deploying Drones in Policing Southern European Borders: Constraints and Challenges for Data Protection and Human Rights*. Springer, 2015.
15. *Zmluva o Európskej únii (Konsolidované znenie)*. [online] dostupné na internete: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0011.02/DOC_1&format=PDF)

**Kontakt:**

**Mgr. Michal Klenka**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
 Ekonomická univerzita v Bratislave  
 Dolnozemska cesta 1/b  
 852 35 Bratislava 5  
 Slovenská republika  
 e-mail: [michal.klenka@euba.sk](mailto:michal.klenka@euba.sk)

# MIGRAČNÁ DOHODA MEDZI EÚ A TURECKOM

*Juraj Ondrias*

Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b,  
852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: juraj.ondrias@euba.sk

## **Abstrakt:**

Práca sa zaoberá migračnou dohodou medzi EÚ a Tureckom z marca 2016. Cieľom práce je priblížiť tvorbu a fungovanie dohody a identifikovať možné cesty, ktorými by mohla viesť budúca spolupráca medzi oboma partnermi. Hlavné metódy výskumu boli štúdium a syntéza zdrojov. Informácie boli získané štúdiom internetových stránok relevantných medzinárodných politických a mimovládnych inštitúcií a etablovaných mediálnych zdrojov.

**Kľúčové slová:** migračná dohoda, migračná kríza, utečenci, EÚ, Turecko

**JEL klasifikácia:** F50, F51, F53

## **Abstract:**

The paper focuses on the migrant deal between the EU and Turkey from March 2016. The aim of this work is to present the creation and functioning of the deal and to identify possible routes which further cooperation between the two partners could take. The main methods of research were the study and synthesis of sources. Information was obtained by the study of internet pages of the relevant international political and nongovernmental institutions and established media sources.

**Key words:** migrant deal, migrant crisis, refugees, EU, Turkey

**JEL Classification:** F50, F51, F53

## **Úvod**

Práca sa zaoberá migračnou dohodou medzi EÚ a Tureckom z marca tohto roku. Opisuje pozadie jej vzniku a vyjednávanie, ktoré viedlo k jej schváleniu. Ďalej rozoberá niektoré alternatívne plány riešenia migračnej krízy v spolupráci s Tureckom. Takisto sa zameriava na kritiku, ktorá bola vyvolaná nedostatkami dohody, zo strany OSN, organizácií na podporu ľudských práv a práv migrantov, či európskych politikov. Táto kritika sa týkala hlavne otázok súladu dohody s európskym a medzinárodným právom, statusu Turecka ako bezpečnej krajiny na vrátenie migrantov či údajnou rezignáciou únie na svoje záväzky voči utečencom. Nasledujúca kapitola sa venuje praktickému fungovaniu dohody a trnistej ceste k naplneniu jej cieľov. Avšak kritika dohody nesmerovala len na zlé podmienky utečencov a migrantov v rámci ich deportácie do Turecka. Budú zdôraznené aj sťažnosti Turecka na údajnú neochotu EÚ plniť si svoje záväzky voči Turecku, či už prísľubu zrušenia vízovej povinnosti pre Turkov cestujúcich do únie alebo odblokovanie a urýchlenie prístupového procesu Turecka do EÚ. V závere bude zhodnotená situácia a budú načrtnuté niektoré návrhy a cesty, ktorými by sa spolupráca medzi oboma partnermi mohla ďalej uberať. Hlavné metódy výskumu boli štúdium a syntéza zdrojov, ku ktorým patrili internetové stránky medzinárodných politických inštitúcií, ktoré sa podieľali na tvorbe dohody alebo

internetové verzie uznávaných spravodajských médií. Kvôli aktuálnosti témy bolo potrebné sa spoľahnúť na uvedené internetové zdroje, ktoré sú zo svojej povahy schopné zachytiť a priniesť najaktuálnejšie informácie a pružne reagovať na zmeny situácie. Práca používa terminológiu BBC, t. j. označenie „migrant“ sa používa ako všeobecné pomenovanie pre ľudí, ktorí prekročili štátne hranice bez ohľadu na motívy a ciele cestovania a ktorí nepodstúpili či nemajú ukončený proces žiadania o azyl, a teda nezískali status azylanta. Naproti tomu pojem „utečenec“ označuje tých, ktorí utekajú pred vojnovým konfliktom alebo inou katastrofou.<sup>1</sup>

## 1 Pozadie a vyjednávanie dohody

EÚ sa potýkala s nelegálnou migráciou roky, ale skutočne krízové rozmery dosiahla až dôsledkom násillia a nepokojov, ktoré priniesla Arabská jar. Najväčšie spúšťače migračnej krízy boli zvrhnutie režimu Muammara Kaddáfího v Líbyi a občianska vojna v Sýrii. Pád Kaddáfího režimu viedol ku kolapsu štátnej moci v krajine, čo využili pašerácke skupiny, ktoré pôsobili na stredomorskej trase. Súčasná migračná kríza sa však viac spája s otvorením balkánskej trasy, ktorou sa migranti dostávali na územie EÚ cez Turecko a Egejské more do Grécka, a ďalej cez balkánske štáty do strednej a západnej Európy. Balkánska trasa bola a stále je živená utečencami z vojen v Sýrii, Iraku a Afganistanu, spolu s ekonomickými migrantmi z iných štátov ako Pakistan či štáty východnej Afriky. Veľká vlna utečencov a migrantov sa zdvihla medzi rokmi 2014 – 2015, dôsledkom rozmachu Islamského štátu v Iraku, Sýrii aj v Afganistane a ofenzív sýrskych povstalcov a vlády (neskôr s podporou Ruska). Väčšina z vyše milióna migrantov a utečencov, ktorí sa dostali na územie EÚ v r. 2015, prišli z Turecka. EÚ, ktorá dovtedy venovala viac pozornosti stredomorskej trase, bola okolnosťami nútená začať sa venovať aj balkánskej trase a hlbšie angažovať Turecko v riešení krízy. Prvé kroky k dohode s Tureckom boli podniknuté na krízovom summite EÚ v maltskej Vallette, ktorý bol zvolaný na riešenie migrácie cez Stredozemné more. Na tomto summite sa členské štáty únie rozhodli poskytnúť pomoc tranzitným krajinám v Afrike a otvorili aj jednanie s Tureckom. Turecká delegácia na oplátku za zadržovanie migrantov požadovala finančnú pomoc od únie na realizáciu potrebných opatrení. Prezident Turecka Recep Tayyip Erdoğan takisto žiadal zrušenie vízovej povinnosti pre Turkov cestujúcich do EÚ.<sup>2</sup> Rokovania v tomto duchu sa viedli aj počas summitu štátov skupiny G20 15. – 16. 11. v tureckom meste Antalya. K predbežnej dohode sa dospelo na prvom spoločnom summite EÚ a Turecka v Bruseli 29. 11.<sup>3</sup> V rámci tejto dohody Turecko zaviedlo prvé opatrenia na zastavenie toku migrantov. Únia sa na oplátku zaviazala poskytnúť Turecko tri miliardy eur, ktoré mali byť použité na tieto opatrenia, s možnosťou poskytnutia dodatočných finančných prostriedkov neskôr. Keďže Turecko pôvodne požadovalo 3,5 miliardy eur okamžite a ďalších 3,5 miliardy o rok neskôr, mohlo by sa na prvý pohľad zdať, že išlo pre Erdoğan o diplomatickú porážku. Turecko však navyše získalo niekoľko kľúčových záväzkov od únie. EÚ prisľúbila uvoľniť vízovú politiku voči tureckým občanom od októbra 2016, ak Turecko implementuje dohodu o readmisii či opätovnom prijatí migrantov. K tomu malo dôjsť do júna 2016, aby správa Európskej komisie (EK) o tureckom pokroku mohla uviesť, či Turecko naplnilo podmienky dohody. Najprv sa malo postupovať podľa grécko-tureckej zmluvy o opätovnom prijímaní nelegálnych migrantov z r. 2001, no počas toho sa malo pracovať na novej dohode, ktorá by zahŕňala celú úniu. Táto nová zmluva o readmisii mala takisto platiť od júna 2016. Tiež malo dôjsť k ustáleniu a formalizácii summitov EÚ – Turecko, ktoré sa mali konať dvakrát ročne. Spolu s týmito summitmi sa mali konať aj ďalšie schôdze na vysokej úrovni na

<sup>1</sup> (2016): Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect

<sup>2</sup> CRISP, J. (2015): EU leaders to roll out red carpet for Turkey at summit

<sup>3</sup> (2015): Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015

riešenie rozličných problémov, hlavne v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Navyše boli na rok 2016 plánované rokovania o rozšírení colnej únie. Ale hlavným víťazstvom pre Turecko bol prísľub zo strany EÚ, že dôjde k znovuobnoveniu prístupových rokovaní. Už 14. 12. 2015 bola znovu otvorená 17. prístupová kapitola (hospodárska a menová politika), za ktorou malo nasledovať otvorenie ďalších piatich kapitol.<sup>4</sup> Išlo o prvú otvorenú kapitolu od r. 2013.

Na margo tejto dohody sa zvnútra EÚ ozývali aj kritické hlasy, najmä z úst predsedu liberálnej frakcie ALDE v Európskom parlamente (EP) a bývalého belgického predsedu vlády Guya Verhofstadta. Ten tvrdil, že EÚ tým upláca Turecko aby vyriešilo problémy únie za ňu, a tiež, že dohoda odmeňuje Turecko napriek slabému dodržiavaniu občianskych práv v Turecku a neurčitej podobe tureckých záväzkov.<sup>5</sup> No predseda Európskej rady Donald Tusk ubezpečoval, že dôraz EÚ na ľudské práva a vládu práva bude pokračovať aj naďalej.<sup>6</sup> EK medzitým hľadala spôsoby, ako vracať nelegálnych migrantov do Turecka. Návrat by sa ale netýkal utečencov, ktorí právo na azyl, čiže Sýrčanov, a zrejme ani Iračanov či Afgancov. Tieto tri národnosti pritom tvoria prevažnú väčšinu migrantov do EÚ; napr. v januári 2016 spolu tvorili 90 % zo všetkých migrantov, ktorí preplávali Egejské more.

Než došlo k finalizácii dohody, museli byť vyriešené výhrady a pripomienky niektorých členských krajín. Holandsko napríklad navrhlo, že EÚ príjme ročne 250 000 migrantov ročne ak Turecko uzavrie trasy cez Egejské more, čo však Ankara prostredníctvom svojho veľvyslanca pri EÚ Selima Yenela odmietla ako neprijateľné a neuskutočiteľné.<sup>7</sup> Najvýraznejším nespokojencom bolo Taliansko, ktoré chcelo znovu upriamiť pozornosť a finančné prostriedky na stredomorskú trasu a takisto spochybňovalo sumu, ktorá mala ísť z európskeho rozpočtu. K internej zhode v rámci EÚ o spôsobe financovania došlo až 3. 2. 2016. Jednu miliardu eur mala poskytnúť samotná EÚ, kým členské štáty sa zaviazali dať dve miliardy.<sup>8</sup> Zároveň bolo treba dospieť k dohode o námorných hliadkach NATO v Egejskom mori, ktoré mali pomôcť pri lokalizácii a zastavení migrantov. Aj tu sa zúčastnené strany potýkali s problémami, napr. o rozložení finančných, personálnych a materiálnych príspevkov medzi členmi aliancie. Hlavným problémom však bola citlivosť Grécka a Turecka ohľadne ich suverenity a hraníc. Avšak začiatkom marca sa podarilo tieto problémy prekonať a NATO mohlo spustiť námorné hliadky.

## 2 Dosiahnutie dohody

K ďalšiemu posunu došlo 7. 3. 2016 na novom summite v Bruseli. EÚ a Turecko sa dohodli na vrátení do Turecka všetkých tých migrantov, ktorí pôvodne prišli do EÚ cez Turecko nelegálne. Pritom za každého Sýrčana, ktorý takto prišiel do EÚ a bol vrátený do Turecka, EÚ príjme jedného nového sýrskeho utečenca z Turecka.<sup>9</sup> EÚ týmto opatrením chcela presvedčiť Sýrskych utečencov, že ich vyhliadky na azyl sú lepšie, ak ostanú v Turecku. Rovnaký cieľ mali mať finančné opatrenia EÚ na zaistenie kvalitnejšieho ubytovania, vzdelávania a infraštruktúry pre utečencov v Turecku. Turci zároveň mali pracovať na uzatvorení trás používaných prevádzачmi. Turecko na oplátku žiadalo zrušenie vízovej povinnosti už koncom júna a ďalšie urýchlenie prístupových rokovaní. EÚ s tým

---

<sup>4</sup> GOTEV, G. (2015): EU and Turkey agree on €3 billion refugee deal

<sup>5</sup> VERHOFSTADT, G. (2015): Europe bribes Turkey

<sup>6</sup> (2015): Press remarks by President Donald Tusk after the meeting of EU heads of state or government with Turkey

<sup>7</sup> TRAYNOR, I. – RANKIN, J. (2016): Turkey dismisses EU plan to resettle refugees in return for sealing sea route

<sup>8</sup> (2016): Migrant crisis: EU approves 3 bn-euro fund for Turkey

<sup>9</sup> (2016): EU-Turkey Statement: Questions and Answers



súhlasila, pokiaľ Turecko prijme potrebné opatrenia, napr. začne vydávať biometrické pasy, ktoré je ťažšie sfaľšovať, alebo upraví vízovú politiku s moslimskými krajinami.<sup>10</sup> Vtedajší turecký premiér Ahmet Davutoğlu, ktorý viedol tureckú delegáciu, vyhlásil, že Turecko urýchlene schváli všetky potrebné zákony vyžadované úniou, aby bolo mohlo dôjsť k liberalizácii vízového režimu. Takisto sa spomínal posun v riešení otázky zjednotenia Cypru. Davutoğlu označil dohodu za veľké víťazstvo pre turecký ľud.

Táto dohoda však bola kritizovaná viacerými medzinárodnými a mimovládnyimi organizáciami z oblasti migrácie a ľudských práv. Hneď na druhý deň po summite 8. 3. Vysoký komisár OSN pre utečencov Filippo Grandi v prejave pred EP vyjadril znepokojenie nad obsahom dohody, keďže neboli špecifikované mechanizmy ochrany utečencov podľa zásad medzinárodného práva. Podľa OSN by vracanie utečencov za finančnú odmenu mohlo byť nelegálne. S tým je spojená skepsa ohľadne Turecka ako bezpečného štátu kvôli ľudskoprávnej situácii v krajine, keďže nie je možné premiestňovať či zadržiavať utečencov v štátoch, ktoré nie sú bezpečné. Ľudskoprávna organizácia Amnesty International vyhlásila, že dohoda zasadí smrteľnú ranu azylovému právu, a organizácia Lekári bez hraníc dohodu odsúdila ako cynickú a nehumánnu. EK sa prostredníctvom svojho hovorca Alexandra Wintersteina zaručila, že dohoda bude v súlade s európskym aj medzinárodným právom. Kritika smerovala aj k technickým otázkam dohody, zo strany členských štátov – konkrétne ohľadne spôsobu rozdelenia Sýrčanov prijatých z Turecka. Najmä stredoeurópske štáty naďalej odmietali a odmietajú akékoľvek kvóty, podľa ktorých by sa utečenci rozdeľovali medzi členské krajiny.<sup>11</sup>

### 3 Dohoda v praxi

Posledné detaily boli doladené na summite 18. 3. a dohoda vstúpila do platnosti 20. 3. 2016. Prvá skupina 66 migrantov z gréckeho ostrova Chios a ďalších 136 z ostrova Lesbos bola vrátená 4. 4. do Turecka. Druhá skupina, ktorá nasledovala 8. 4., spočívala zo 124 utečencov a migrantov, hlavne Afgancov a Pakistancov z táborov na ostrove Lesbos. Po tejto druhej skupine boli deportácie dočasne prerušené, aby sa vyladili problémy, ktoré sa objavili počas procesu. Spôsob týchto deportácií totiž viedol k ešte výraznejšej kritike zo strany ľudskoprávných organizácií a niektorých členov EP a národných parlamentov. Podľa týchto kritikov bolo s navrátenými utečencami zle zaobchádzané a deportácie boli nedostatočne zorganizované, zrejme v snahe začať s vracaním čo najskôr z politických dôvodov. Organizácia Human Rights Watch identifikovala viacero prípadov porušenia práv migrantov v rámci prvých deportácií. Išlo napr. o prípady, keď migrantom, ktorí boli vybraní na deportáciu nebolo oznámené, že budú vrátení do Turecka, resp. im nebolo povedané, do ktorého utečeneckého tábora v Turecku budú poslaní. Iným nebolo umožnené zobrať si batožinu alebo im boli zabavené mobilné telefóny.<sup>12</sup> Navyše sa vyskytli prípady, keď sýrski utečenci boli proti ich vôli vrátení do Sýrie.

Už v apríli sa objavili prvé rozpory, keď Erdoğan obvinil EÚ, že nedodržiava svoje záväzky; konkrétne, že zadržuje sľúbené finančné prostriedky a nehýbe sa dopredu so zrušením vízovej povinnosti. Na to 4. 5. EK schválila návrh na liberalizáciu vízového režimu s Tureckom od júna,<sup>13</sup> avšak táto iniciatíva uviazla takmer okamžite na tureckom zdráhaní prijať politické reformy, na ktorých EÚ trvala, napr. zmiernenie antiteroristických zákonov. Podľa Turkov by tieto reformy bránili efektívnemu boju proti teroristom, medzi ktorých radili

<sup>10</sup> AFANASIEVA, D. – ASLAN, M. (2016): Turkey, Greece vow intensified joint effort to stem illegal migrant flow

<sup>11</sup> NEBEHAY, S. – BACZYNSKA, G. (2016): U.N., rights groups say EU-Turkey migrant deal may be illegal

<sup>12</sup> (2016): EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse

<sup>13</sup> (2016): No Room for Moderates

nielen členov buniek Islamského štátu na tureckom území, ale aj kurdských separatistov a disidentov. Turci tiež obviňovali úniu z toho, že „mení pravidlá počas hry“. Erdoğan hrozil, že odstúpi od dohody, prestane prijímať utečencov z EÚ a naopak, prestane zastavovať migrantov, ktorí by sa pokúsili preplaviť do Grécka. Takisto ale prišiel začiatkom júla s iniciatívou udeliť občianstvo sýrskym utečencom (či aspoň tým s cennými zručnosťami a vzdelaním).<sup>14</sup>

Ďalšiu ranu vzájomnej spolupráci zasadil pokus o prevrat v Turecku z 15. 7. a následné čistky voči údajným politickým protivníkom zo strany vlády. To vyvolalo ešte väčšie pochybnosti o vhodnosti označenia Turecka ako „bezpečnej krajiny“. Grécko hlásilo nárast počtu migrantov po pokuse o prevrat, čo bolo vysvetľované tým, že títo migranti sa obávajú zhoršenej bezpečnostnej situácie v krajine. Turecko stiahlo svoj personál z gréckych táborov pre migrantov, ktorý pomáhal koordinovať vracanie migrantov do Turecka. Tým došlo k faktickému pozastaveniu dohody, či aspoň niektorých jej častí. Erdoğan a jeho minister zahraničných vecí Mevlüt Çavuşoğlu takisto obnovili verbálne útoky na EÚ – jednak z dôvod údajne laxného odsúdenia pokusu o puč a jednak kvôli tomu, že únia nedodržuje svoje finančné záväzky voči Turecku. V reakcii na jeden takýto Erdoğanov výrok z 25. 7., hovorkyňa EK Margaritis Schinas odpovedala, že 740 miliónov eur už bolo pridelených, a 1,4 miliardy eur je pripravených a čaká na schválenie.<sup>15</sup> Ani v nasledujúcich mesiacoch nenastal významný prelom. V auguste Turecko dalo únii ultimátum, v ktorom požaduje, aby došlo k posun v zrušení vízovej povinnosti do októbra, inak odstúpi od svojich záväzkov vyplývajúcich z dohody.<sup>16</sup> EÚ na druhej strane vyjadrovala znepokojenie nad čistkami v Turecku a ešte dôraznejšie trvalo na dodržovaní ľudských a občianskych práv a vlády práva, zmiernení protiteroristických zákonov a zastavenie prenasledovania politických odporcov a opozičných médií.

Najnovší vývoj na prvý pohľad nepôsobí optimisticky. Dňa 24. 11. prebehlo hlasovanie EP o zmrazení prístupových rokovaní s Tureckom kvôli pokračujúcim čistkám v krajine, ktoré sú podľa europoslancov neprimerané. Keďže výsledok nie je záväzný pre predstaviteľov EÚ či členských štátov, neočakáva sa, že by ovplyvnil politiku EÚ voči Turecku. Prezident Erdoğan napriek tomu znovu pohrozil, že sa prestane riadiť dohodou o migrácii a zaplaví Európu migrantmi.<sup>17</sup>

## Záver

Ako vidno z textu, dohoda o navracaní migrantov medzi EÚ a Tureckom nemala ľahký zdroj ani existenciu a stále čelí mnohým problémom. Avšak napriek všetkým zmieneným nedostatkom, vzájomným obvineniam a nenaplneným očakávaniam, dohoda stále platí, čo je dôvod na optimizmus do budúcnosti. Ukazuje to totiž, že obaja partneri, EÚ aj Turecko, sa navzájom potrebujú. Ich vzájomná závislosť je silnejšia ako problémy, ktoré ich rozdeľujú. Hoci sa hovorí, že v tomto partnerstve má Turecko aktuálne silnejšiu pozíciu než EÚ, keďže si môže klásť podmienky, aby neotvorilo hranice a nespustilo tak „prívalovú vlnu“ migrantov do únie, realita, je komplikovanejšia. Turecko je stále izolované v regióne, a hoci dochádza k zblíženiu s Ruskom a Izraelom, tieto obnovené väzby sú stále zaťažené tieňom nedávnych sporov. V susedstve Turecka je EÚ partner, s ktorým má Turecko najmenej problémov a najdlhšiu históriu spolupráce.

---

<sup>14</sup> (2016): Syrians in Turkey could become citizens: Erdoğan

<sup>15</sup> MICHALOPOULOS, S. (2016): Turkish coup 'increases' migration flows to Greece

<sup>16</sup> BIRNBAUM, M. – CUNNINGHAM, E. (2016): Turkey's migrant deal with Europe may collapse under post-coup-attempt crackdown

<sup>17</sup> (2016): Migrant crisis: Turkey threatens EU with new surge

To je vidno aj na skutočnosti, že hoci Turecko má údajne väčšiu možnosť nátlaku na úniu, predsa plní svoju časť dohody aj napriek tomu, že stále neboli naplnené záväzky EÚ o posune v integračnom procese či vízovej liberalizácie. Vzhľadom na chladné názory na členstvo Turecka v únii v samotnej EÚ a čím ďalej tým viac aj v Turecku, by mohlo byť užitočné pre najbližšiu budúcnosť upustiť od snahy integrovať Turecko a hľadať inú formu špeciálneho partnerstva. Tým by zmizol jeden z dôvodov nespokojnosti Turecka s (ne)napĺňaním dohody zo strany únie. Takisto v únii by došlo k zmierneniu polarizácie, ktorú spôsobuje myšlienka tureckého členstva v bloku. Samozrejme, bolo by treba kompenzovať takýto krok ústupkami inde, napr. väčším objemom finančných prostriedkov na zaistenie práv a potrieb migrantov v Turecku, alebo posunom v oblasti vízovej liberalizácie upustením od podmienok EÚ. Tieto opatrenia by však stále boli menej kontroverzné v politickom diskurze únie ako samotné členstvo Turecka. Pre mnohé členské štáty, hlavne v stredoeurópskom priestore, by väčší finančný príspevok z ich strany na riešenie migračnej krízy bol zjavne lepšou alternatívou než prijímanie migrantov. A zrušenie vízovej povinnosti by mohol byť pozitívny krok nielen z politického, ale aj humanitárneho hľadiska, najmä v súčasnom období politických čistiek v Turecku, keď sa objavujú prípady Turkov, ktorí žiadajú o politický azyl v EÚ.

Je tiež potrebné sa pozastaviť nad tvrdením, že Turecko nie je bezpečná krajina. Je možné, že v dôsledku prevratu a následných čistiek sa Turecko stalo menej bezpečnou krajinou pre Turkov. Nie je ale dôvod, aby sa toto riziko vzťahovalo aj na utečencov, ktorí nie sú súčasťou politického života Turecka. Toto sa môže zmeniť, ak medzi obyvateľmi Turecka prevládnu nepriateľské nálady voči imigrantom. K tomu skutočne začína dochádzať, napr. dôsledkom návrhu prezidenta Erdoğana o udelení občianstva sýrskym utečencom. Stále to však nie je fenomén, ktorý by definoval tureckú spoločnosť. V každom prípade je Turecko rozhodne bezpečnejšia krajina než Sýria, Irak či Afganistan. Iná vec sú zlé podmienky pre migrantov, to je však otázka, ktorá sa dá vyriešiť oveľa jednoduchšie a rýchlejšie, ako problém bezpečnosti. Práve na tento účel by mala ísť finančná pomoc z EÚ v rámci dohody. Je to teda jedna z oblastí, kde má dohoda naozaj čo ponúknuť. Tu by bolo užitočné zvýšiť transparentnosť a adresnosť pomoci Turecku zo strany EÚ, čo by však mohlo naraziť na neochotu Ankary, ktorá by si takéto opatrenia mohlo vyložiť prinajlepšom ako moralizovanie zo strany EÚ a prinajhoršom ako zasahovanie do svojej suverenity. V každom prípade, migračná dohoda má čo ponúknuť obom stranám, čo je dokázané tým, že zatiaľ vydržala všetky politické roztržky medzi oboma partnermi.

#### **Použitá literatúra:**

1. (2015): Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015. [online]. In: *Consilium*, 29. 11. 2015. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>
2. (2015): Press remarks by President Donald Tusk after the meeting of EU heads of state or government with Turkey. [online]. In: *Consilium*, 29. 11. 2015. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-tusk-remarks-after-eu-turkey/>
3. (2016): EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse. [online]. In: *Human Rights Watch*, 19. 4. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <https://www.hrw.org/news/2016/04/19/eu/greece-first-turkey-deportations-riddled-abuse>
4. (2016): EU-Turkey Statement: Questions and Answers. [online]. In: *European Commission*, 19. 3. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)

5. (2016): Migrant crisis: EU approves 3 bn-euro fund for Turkey. [online]. In: *BBC*, 3. 2. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35486655>
6. (2016): Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect. [online]. In: *BBC*, 20. 3. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35854413>
7. (2016): Migrant crisis: Turkey threatens EU with new surge. [online]. In: *BBC*, 25. 11. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.bbc.com/news/world-europe-38103375>
8. (2016): No Room for Moderates. [online]. In: *The Economist*, 7. 5. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.economist.com/news/europe/21698290-ahmet-davutoglu-architect-eu-turkey-migrant-deal-forced-out-no-room-moderates>
9. (2016): Syrians in Turkey could become citizens: Erdoğan. [online]. In: *Hürriyet Daily News*, 3. 7. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.hurriyetdailynews.com/syrians-in-turkey-could-become-citizens-erdogan.aspx?PageID=238&NID=101165&NewsCatID=338>
10. AFANASIEVA, D. – ASLAN, M. (2016): Turkey, Greece vow intensified joint effort to stem illegal migrant flow. [online]. In: *Reuters*, 8. 3. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-turkey-greece-idUSKCN0WA29J?mod=related&channelName=worldNews>
11. BIRNBAUM, M. – CUNNINGHAM, E. (2016): Turkey's migrant deal with Europe may collapse under post-coup-attempt crackdown. [online]. In: *The Washington Post*, 23. 8. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/turkeys-post-coup-crackdown-may-cause-its-migrant-deal-with-europe-to-collapse/2016/08/22/f60a74e0-6651-11e6-9161-aa7c674b6ede\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/turkeys-post-coup-crackdown-may-cause-its-migrant-deal-with-europe-to-collapse/2016/08/22/f60a74e0-6651-11e6-9161-aa7c674b6ede_story.html)
12. CRISP, J. (2015): EU leaders to roll out red carpet for Turkey at summit. [online]. In: *Euractiv*, 12. 11. 2015. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/eu-leaders-roll-out-red-carpet-turkey-summit-319427>
13. GOTEV, G. (2015): EU and Turkey agree on €3 billion refugee deal. [online]. In: *Euractiv*, 29. 11. 2015. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/eu-and-turkey-agree-eu3-billion-refugee-deal-319929>
14. MICHALOPOULOS, S. (2016): Turkish coup 'increases' migration flows to Greece. [online]. In: *Euractiv*, 29. 7. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/turkish-coup-causes-marginal-increase-of-migration-flows-to-greece/>
15. NEBEHAY, S. – BACZYNSKA, G. (2016): U.N., rights groups say EU-Turkey migrant deal may be illegal. [online]. In: *Reuters*, 9. 3. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-idUSKCN0WA1D4>
16. TRAYNOR, I. – RANKIN, J. (2016): Turkey dismisses EU plan to resettle refugees in return for sealing sea route. [online]. In: *The Guardian*, 10. 2. 2016. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/10/turkey-dismisses-eu-plan-to-resettle-refugees-in-return-for-sealing-sea-route>

17. VERHOFSTADT, G. (2015): Europe bribes Turkey. [online]. In: *Politico*, 8. 12. 2015. [Citované 25. 11. 2016.] Dostupné na internete: <http://www.politico.eu/article/europe-bribes-turkey/>

**Kontakt:**

**Mgr. Juraj Ondriaš**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava 5  
Slovenská republika  
juraj.ondrias@euba.sk

# LIBERÁLNY MULTIKULTURALIZMUS V KANADE

*Marta B. Zágoršeková – Ivana Dancáková*

<sup>a</sup> Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b, 852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: marta.zagorsekova@euba.sk

<sup>b</sup> Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b, 852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: ivana.dancakova@euba.sk

## **Abstrakt:**

Cieľom príspevku je priblížiť ideu liberálneho multikulturalizmu od jeho počiatkov cez vývoj až po súčasnú kritiku. Za kolísku multikulturalizmu sa považuje Kanada, kde datujeme začiatky multikultúrnej politiky už od 70. rokov 20. storočia. Multikultúrny program prešiel viacerými zmenami, v dôsledku postupnej adaptácie na rastúce vlny imigrantov. Použitím metódy deskriptívnej analýzy skúmame vývoj konceptu multikulturalizmu ako sociologického javu, politiky identity a ideológie. Poukážeme na aktuálnosť potreby politiky integrácie a možné nedostatky konceptu kanadského liberálneho multikulturalizmu.

**Kľúčové slová:** liberálny multikulturalizmus, Kanada, politika identity

**JEL klasifikácia:** O 51, Z 10

The aim of the article has been to approach the idea of the liberal multiculturalism since its inception through to the development to the current criticism. Canada, as the cradle of multiculturalism, is considered to be the beginner in implementation of multicultural policy since the 70 's. Multicultural program has gone through several changes in accordance to the adaptation to the growing waves of immigrants. Using the method of descriptive analysis, we examine the evolution of the concept of multiculturalism as a sociological phenomenon, policy of identity and ideology. Moreover, we focus the need for policy of integration and the possible shortcomings of the concept of the Canadian liberal multiculturalism.

**Key words:** liberal multiculturalism, Canada, policy of identity

**JEL Classification:** O 51, Z 10

## **Úvod**

Ak evolúciu ľudskej civilizácie rozdelíme na dve odlišné fázy, a to na obdobie antropogenézy a na obdobie etnogenézy, tak môžeme konštatovať, že pluralita kultúr sa objavila v období etnogenézy a jej katalyzátorom sa stala diverzita rečovej komunikácie. Reč, jazyk, písmo, náboženstvá, morálne normy a tradície tvoria historický základ všetkých typov kultúr, národov a geopoliticky rozšírených civilizácií.

Ľudstvo na planéte Zem si vytvorilo vyše 33 000 druhov reči. Z nich sa dnes používa vo funkcii operatívnych jazykov 6 800. Písomných sústav vzniklo približne 280 druhov. Protonáboženských predstáv (animizmus, mágia, totem, tabu, fetiš, rituál) sa vyvinulo nespočetné množstvo. Taktiež niekoľko náboženských a protofilozofických systémov, ako

napríklad: hinduizmus/buddhizmus, taoizmus/konfucianizmus, šintó, mazdaizmus/pársizmus, judaizmus, kresťanstvo, islam.

Aký záver možno z týchto faktov vyvodit'? Jedným z endogénnych znakov ľudskej kultúry je pluralita, heterogenita alebo multikulturalita vyvíjajúca sa v historickom čase ľudstva od obdobia etnogenézy. Je zásadný logický i filozofický rozdiel medzi pojmami multikulturalita a multikulturalizmus. Multikulturalizmus je filozofická a politická paradigma, respektíve koncept ponímania vzťahov medzi kultúrami, multikulturalita je historická skutočnosť kultúrnej evolúcie.

Príspevok sa venuje multikulturalizmu, jeho filozofickým a politickým interpretáciám, na príklade kanadskej politiky počas vlády Pierra Yves Elliotta Phillippea Josepha Trudeaua (v rokoch 1968 – 1979 a 1980 – 1984) lídra Liberálnej strany Kanady a analyzuje vývoj liberálneho multikulturalizmu až po súčasný stav a jeho kritiku.

Koncept kanadského multikulturalizmu môžeme vnímať troma rôznymi spôsobmi, ako sociologický fakt, politiku identity a ideológiu. Multikulturalizmus ako sociologický fakt zodpovedá prítomnosti ľudí rôznej rasy, etnicity, náboženstva na určitom území, teda môžeme povedať, že dochádza k vzniku tzv. multikultúrnej situácie, resp. multikulturality. Pod ideológiou multikulturalizmu môžeme rozumieť súbor myšlienok a ideálov, ktoré viedli k vytvoreniu kanadského multikulturalizmu na báze kultúrnej rozličnosti. Následne, aj na politickej úrovni došlo k potrebe riadenia a usmerňovania danej diverzity či už na lokálnej alebo národnej úrovni.

## 1 Multikulturalizmus ako sociologický fakt

Osídľovanie kanadského územia kolóniami vyústilo vytvorením multikultúrnej spoločnosti, ktorú tvorili tri základné skupiny, pôvodní obyvatelia, Francúzi a Angličania. K pôvodným obyvateľom patrili Indiáni, Méti a Inuiti. Práve súčasný podiel pôvodného obyvateľstva na celkovej populácii rastie. V roku 2011 Agentúra pre národnostný prieskum Kanady určila, že 4,3 % kanadskej populácie má korene späť s pôvodnými obyvateľmi, pričom údaje zo sčítania obyvateľstva z roku 2001 udávajú, že iba 3,3 % obyvateľov sa prihlásilo ku svojim predkom, ktorí pôvodne obývali územie Kanady.<sup>1</sup>

Začiatok 16. storočia bol poznačený námornými výpravami. Oblasť dnešnej Kanady obsadili ako prví francúzski, a následne britskí vojaci. Prevažná časť populácie bola anglického pôvodu, až 60 % a 30 % tvorili Francúzi.<sup>2</sup> Na prelome 19. a 20. storočia, v období tzv. zlatého veku, mohli vďaka liberalizácii svetového obchodu a voľného pohybu osôb, vstúpiť na pôdu Kanady prisťahovalci zo všetkých európskych krajín. Najvyššie množstvo imigrantov prišlo v rokoch 1912 až 1913. Od 50. rokov 20. storočia, postupne narastalo percento populácie narodenej v inom štáte ako Kanada. Po prekonaní Veľkej hospodárskej krízy a 2. svetovej vojny, migranti prichádzali do Kanady nielen z Európy, ale aj z ďalších svetových regiónov, ako napríklad: Ázia, Karibik či Latinská Amerika.<sup>3</sup>

V roku 1981 sa v dôsledku imigrácie znížil podiel Britov (40 %) a Francúzov (27 %) v krajine. Začiatkom 21. storočia podiel obyvateľov hlásiacich sa k britskému a francúzskemu pôvodu klesol na menej ako polovicu z celkového počtu obyvateľov. Na základe prieskumu etnickej rôznorodosti, ktorý v Kanade uskutočnili v roku 2003 sa ukázalo, že 21 % populácie do 15 rokov má britský pôvod, 10 % francúzsky, a len 8 % kanadský, pričom 7 % predstavovalo mix všetkých troch národností.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*, s. 4.

<sup>2</sup> KYMLICKA, W. (2012): *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. s. 10-11.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*, s. 5-6.

Na základe prieskumu uskutočneného kanadskou Agentúrou pre národnostný prieskum, v roku 2011 dosiahla Kanada najväčší podiel obyvateľov narodených mimo územie Kanady na celkový počet obyvateľov za posledných 80 rokov (20,6 %), pričom najväčší podiel tvorili imigranti z Ázie.<sup>5</sup>

Jedným zo základov kanadského multikulturalizmu bola práve lingvistická diverzita vyplývajúca z národnostnej rôznorodosti kanadského obyvateľstva. V roku 2011, sa približne 58 % obyvateľstva hlásilo k angličtine ako k prvému jazyku. Na druhom mieste bol francúzsky jazyk s takmer 22 %. Zvyšných 20 % obyvateľstva reprezentovalo pôvodný jazyk, nazývaný aj jazyk prisťahovalcov. Môžeme povedať, že jedna pätina obyvateľov rozprávala iným než francúzskym a anglickým jazykom, ako napríklad: čínsky, španielsky, arabsky, mandarínsky, taliansky, atď. Najväčší počet spomedzi pôvodných obyvateľov Kanady však hovorilo jazykmi nazývanými *Cree languages*, *Inuktitut* a *Ojibway*.<sup>6</sup>

## 2 Multikulturalizmus ako politika identity

Vedci aj politici sa zhodujú, že multikulturalizmus ako politická ideológia sa vyvíjal v troch etapách: prvotné obdobie – začínajúci multikulturalizmus (do roku 1971); obdobie formácie (1971 – 1981); a obdobie inštitucionalizácie (1982 – súčasnosť).

Prvé obdobie vývoja idey politiky multikulturalizmu datujeme ešte pred rokom 1971. Dané obdobie sa vyznačuje postupným prechodom k akceptácii etnickej rôznorodosti ako legitímnej a integrálnej súčasť kanadskej spoločnosti. Prevala obyvateľstva s britským pôvodom kultúrne ovplyvnila aj politické, ekonomické a sociálne smerovanie krajiny. Masívny prílev imigrantov z európskeho kontinentu viedol po druhej svetovej vojne k zmene postoja k iným etnikám, v dôsledku čoho, bol v roku 1947 publikovaný *Canadian Citizenship Act*. Dokument, ktorý odmietol myšlienku kultúrnej heterogenity a zakladal si na rasovej a etnickej rozdielnosti národa ako fundamentu kanadskej povahy a integrity. Udalosti, ktoré nasledovali v 60. rokoch viedli od politiky prispôsobovania sa, asimilácie, k multikultúrnej politike. Tlak na zmenu vychádzal z narastajúcej asertivity pôvodného kanadského obyvateľstva, silnejúceho quebeckého nacionalizmu a vzrastajúceho povedomia zo strany niektorých etnických menšín k ich pozícii v spoločnosti. V roku 1969 Komisia pre biligvalizmus a bikulturalizmus, zverejnila report, ktorý odporúča integráciu spojenú s nadobudnutím občianstva a rovnocennej participácii na kanadskej inštitucionálnej štruktúre.<sup>7</sup>

Druhé obdobie, obdobie formácie sa vyznačovalo zavedením multikultúrnej politiky, ktorá bola založená na niekoľkých princípoch:<sup>8</sup>

- podporovať kultúrnu identitu menšín;
- pomáhať menšinám prekonať bariéry brániace ich plnej integrácii do kanadskej spoločnosti (rovnosť zapojenia menšín bez popierania ich práv za účelom zachovanie vlastnej kultúrnej identity);
- propagovať jednotlivé kultúry a výmeny medzi nimi;
- asistovať prisťahovalcom pri štúdiu minimálne jedného z oficiálnych jazykov.

Primárnym cieľom vlády bola kultúrna a jazyková oblasť politiky multikulturalizmu. Taktiež podporovali aktivity cielené na minority v oblasti dodržiavania ľudských práv, redukcie rasovej diskriminácie, získavania občianstva, imigrácie a kultúrnej diverzity. V roku 1973 bolo zriadené Ministerstvo multikulturalizmu Kanady, ktorého cieľom bolo monitorovať implementáciu multikultúrnych iniciatív. Bolo vytvorených viacero orgánov priamo

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> KYMLICKA, W. (2012): *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. s. 10-11.

<sup>7</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*, s. 12.

<sup>8</sup> KYMLICKA, W. (2012): *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. s. 15-17.



naviazaných na vládu, ktoré kontrolovali, zabezpečovali dodržiavanie a sprostredkovali multikulturalizmus etnickým menšinám a novým imigrantom. Multikulturalizmus si kládol za cieľ rozpoznať a bojovať s bariérami integrácie a diskrimináciou na základe rasy, či už na personálnej alebo inštitucionálnej úrovni. Osobitný dôraz sa kládol na podporovanie a uľahčovanie participácie kultúrnych menšín na živote kanadskej spoločnosti.

Poslednou fázou vývoja politiky multikulturalizmu je proces inštitucionalizácie, ktorý prebieha od roku 1982. 80. roky sa spájajú s rastúcou mierou inštitucionalizácie multikultúrnej politiky, v dôsledku obdobia spojeného s rasovými problémami v metropolách Kanady. Kde v krátkom období narástol počet imigrantov, čo ovplyvnilo zloženie obyvateľstva vo väčších mestách a vyústilo v nárast rasistických nálad. Vláda sa primárne zamerala na zavedenie inštitucionálnych zmien s úmyslom prispôsobiť sa vznikajúcim prísťahovaleckým skupinám. Druhotným zámerom bolo implementovanie antidiskriminačného programu, navrhnutého za účelom odstránenia sociálnych a kultúrnych bariér, ktoré viedli k separácii menšín od majoritnej spoločnosti. V roku 1982 sa multikulturalizmus stal súčasťou kanadskej Ústavy, konkrétne je zakotvený v Článku 27, ktorý pojednáva o ľudských právach a slobode. Z Článku 27 vyplýva oprávnenosť justície vykonávať dohľad nad existenciou multikultúrnej reality, nielen v oblasti slobody prejavu, ale tiež v oblasti rešpektovania iných kultúr a predchádzania diskriminácie a na nej založenej propagande. Zákonom garantuje princíp rovnosti a spravodlivosti pre všetkých bez ohľadu na ich rasu, národnosť či etnický pôvod, farbu, náboženstvo, pohlavie, vek, mentálne či fyzické zdravie.<sup>9</sup> Kanadská vláda zriadila ďalšie výkonné orgány, ktorých úlohou bolo zabezpečiť fungovanie multikultúrnej spoločnosti.<sup>10</sup>

V roku 1988 bol prijatý *Canadian Multiculturalism Act* a Kanada sa stala prvou krajinou, ktorá prijala zákon o multikulturalizme. Daný zákon považuje multikulturalizmu za základ kanadskej spoločnosti s hlavnou úlohou v exekutívnom procese rozhodovania sa. Zákon nadviazal na predošlé dokumenty a princípy politiky multikulturalizmu (zachovanie kultúry, jazyka, redukcia diskriminácie, predchádzanie kultúrnej nadradenosti a obavám z iných kultúr, vzájomné porozumenie a zavádzanie kultúrne senzitívnych inštitucionálnych zmien na vládnej úrovni). Môžeme pozorovať aj snahu o zachovanie rovnosti medzi kultúrnou rôznorodosťou a rovnosťou: „*full and equitable participation [...] in all aspects of Canadian society.*”<sup>11</sup> Kanadský multikultúrny zákon sa usiluje o zapracovanie kultúrnej rozličnosti do fungujúcej kanadskej spoločnosti, pričom garantuje rovnaký prístup a plnú účasť na každej oblasti politického, kultúrneho a ekonomického života krajiny. Súčasne si kladie za úlohu odstrániť akékoľvek formy rasizmu a diskriminácie v spoločnosti. Zároveň, presadzuje zapojenie a reprezentáciu všetkých, bez ohľadu na ich pôvod, v kanadských inštitúciách, ktoré majú slúžiť všetkým rovnako. Zámerom je zvýšiť zapojenie predstaviteľov minorít v inštitúciách, a tým zabezpečiť vnímanie multikulturality ako prirodzeného javu, pozitívne vnímaného obyvateľmi krajiny. Priama účasť menšín má vytvárať príležitosti na ich účasť na proces rozhodovania sa v štáte. V rámci *Canadian Multiculturalism Act* sa od všetkých orgánov, nielen vlády, očakáva plná participácia na napredovaní vo vytváraní a implementácii plánov, programov, procedúr a stratégií na podporu plnej a rovnocennej participácii menšín v jednotlivých inštitucionálnych štruktúrach.<sup>12</sup>

Inovácie v oblasti multikultúrneho zákona na seba nenechali dlho čakať, v roku 1993 bol z daného dôvodu zriadený *Department of Citizenship and Immigration*, ktorého úlohou

---

<sup>9</sup> Preklad z angličtiny: Every individual is equal before and under the law and has the right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

<sup>10</sup> KYMLICKA, W. (2012): *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. s. 15-17.

<sup>11</sup> CANADIAN GOVERNMENT. (1985): *Canadian Multiculturalism Act*.

<sup>12</sup> Ibid.

bolo bojovať s rastúcou mierou kritiky multikulturalizmu z rôznych strán. Následne, v roku 1997 vydalo prepracovaný program multikultúrnej politiky, ktorý sa zamerával na tri sféry vplyvu: sociálna spravodlivosť – vytvorenie rovnoprávnej spoločnosti, občianska participácia – zaistenie, aby Kanadania každého pôvodu mohli participovať na formovaní a smerovaní krajiny, a identita – budovanie spoločnosti, ktorá rešpektuje a reflektuje kultúrnu diverzitu.<sup>13</sup>

Od roku 2002 Kanadania oslavujú 27. jún ako Deň multikulturalizmu.<sup>14</sup> Program multikultúrnej politiky sa neustále adaptoval na meniacu sa multikultúrnu situáciu, čo videlo k ďalším zmenám v roku 2008, kedy sa zodpovedný orgán premenoval na ministerstvo - *Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism*, v súvislosti s tým došlo aj k modifikácii priorít:<sup>15</sup>

- podpora ekonomickej, sociálnej a kultúrnej integrácie nových Kanadánov a kultúrnych komunít;
- zavádzanie programov, ktoré uľahčujú vedenie, dobrovoľníctvo a občiansku náuku medzi mladými s rozdielnym kultúrnym pozadím, ktorí sú považovaní za rizikovú kategóriu;
- propagácia interkultúrnej komunikácie a porozumenia kanadských hodnôt – demokracia, sloboda, ľudské práva, zákony – prostredníctvom iniciatív komunít s cieľom adresovať východiská v prípade sociálneho vylúčenia zo spoločnosti a vzrastajúceho radikalizovania.

V roku 2010 boli vyššie uvedené princípy multikulturalizmu rozšírené o:<sup>16</sup>

- budovanie integrovanej sociálne kohéznej spoločnosti;
- skvalitnenie funkčnosti inštitúcií v dosahovaní potrieb rozdielnych skupín obyvateľstva;
- a aktívne zapájanie sa do diskusií na tému multikulturalizmu a diverzity na medzinárodnej úrovni.

Chronologický priebeh jednotlivých udalostí súvisiacich s vývojom a implementáciou politiky multikulturalizmu až po súčasnosť nájdete v prílohe A.

Multikultúrne snahy Kanady sa stretávajú s vlnami kritiky nielen na národnej, ale aj na medzinárodnej úrovni. Nedostatok štatistík a dát vykazujúcich úspešnosť politiky vedú k vytváraniu priestoru na zneistenie účinnosti multikultúrnej politiky. V nasledujúcej časti práce priblížime rôzne kritické názory na multikulturalizmus ako ideológiu.

### 3 Multikulturalizmus ako ideológia

Viacerí odborníci sa zhodujú, že Kanada je v princípe multikultúrnou krajinou, aj keď to v praxi môže niekedy vyzeráť inak. V priebehu rokov nadobudla pozitívny postoj k imigrantom a k multikultúrnemu charakteru krajiny. Na základe prieskumu *Focus Canada Surveys* uskutočneného v roku 2010 inštitútom *Environics Institute for Survey Research*, 56 % obyvateľov vníma multikulturalizmus ako symbol kanadskej identity, pričom v roku 1997 to bolo len 37 % obyvateľov, ktorí vnímali multikulturalizmus ako určitú ideológiu krajiny.<sup>17</sup>

Postoj k multikulturalizmu sa odlišuje od regiónu k regiónu, od krajiny ku krajine. Už v samotnej Kanade sa názorovo odlišujú jednotlivé regióny. Napríklad francúzsky *Québec* pokladá ideu multikulturalizmu za pokus o oslabenie francúzskeho statusu v krajine

---

<sup>13</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*, s. 17.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*, s. 21.

<sup>16</sup> Ibid. s 22.

<sup>17</sup> Ibid.

v dôsledku obmedzenia práv francúzsky hovoriacich Kanadčanov na úroveň rovnú ostatným menšinám v mene zachovania multikultúrnej rovnosti. Podnetom pre ďalšiu kritiku je aj myšlienka podpory diverzity na rozdiel od jednoty národa. Namiesto propagácie jednotnej kanadskej kultúry, vedie k vyzdvihovaniu rozdielnosti, čím vedie k potláčaniu pôvodných symbolov a kultúry krajiny. Na druhej strane sa ozývajú hlasy, že práve multikulturalizmus vedie k integrácii, keďže prisťahovalci si nemusia vyberať medzi snahou o zachovanie vlastného kultúrneho dedičstva a účasťou na kanadskej spoločnosti, pretože môžu mať oboje.

#### 4 Kritika multikulturalizmu vo svete

Podľa kritika multikulturalizmu Baumann, multikulturalizmus vedie k redukcii sociálnej ucelenosti do jednoduchej rovnice „*kultúra = komunita = etnická identita = prirodzenosť = kultúra*“. Baumann kritizuje multikultúrnu myšlienku súčasnej komplexnej spoločnosti ako separovaných komunít. Podľa Baumann ide o neustále meniacu sa zmes premenlivých a kontextuálne podmienených identifikácií na rozdielnych spoločenských úrovniach bez etnického, statického či komunitou fixovaného charakteru.<sup>18</sup>

Medzi ďalších kritikov, ktorí kritizujú multikulturalizmus, v tomto prípade z pohľadu zaobchádzania s konceptom kultúry, patrí aj Turner. Myslí si, že „*multikulturalizmus predstavuje formu politiky identity, v ktorej koncept kultúry postupne splýva s konceptom etnickej identity*.“ Multikulturalizmus podľa Turnera, nesprávne poníma kultúru ako vlastníctvo skupiny, pretože kladie veľký dôraz na vzájomnú oddelenosť kultúr a ich homogenitu, čo umožňuje legimitizovať pospolitú konformitu a zaobchádzať s kultúrou ako s koncepciou skupinovej identity.<sup>19</sup>

Eriksenova kritika multikulturalizmu vychádza z faktu, že multikulturalizmus uvažuje o kultúre ako o ohraničenej, do seba uzatvorenej entite, ktorá sa viaže na skupiny a ich členov. Z čoho vyplýva, že kolektívna príslušnosť je jedincom pripisovaná na základe fyzických znakov, bez ohľadu na spôsob ako sa vnímajú sami. Eriksen kritizuje nemožnosť zrieknuť sa kultúrnej či etnickej identity, a dožaduje sa práva na samostatné rozhodnutie sa kam a kedy chceme patriť nezávisle na esenciálnych charakteristikách.<sup>20</sup>

Wieviork vidí problém v nedostatočnej a nesprávne mierenej angažovanosti inštitúcií. „Rôzne formy uznania a podpory etnických identít rozvíjané pod nálepkou multikulturalizmu nedokážu riešiť chudobou etnicky stigmatizovaných obyvateľov súčasných sociálnych get.“ Zastáva názor, že inštitucionálna podpora aktivít minorít mňa praktické potreby diskriminovaných skupín a nerieši problémy spojené s chudobou a sociálnym vylúčením.<sup>21</sup>

Posledným kritikom, ktorého spomenieme, je Barry. Je to autor myšlienky: „multikulturalizmus ochraňuje viac kultúry, než jednotlivých ľudí a nie je pripravený zdôvodniť nadradenosť etických a politických nárokov kultúr nad rovnakými nárokmi jednotlivcov“.<sup>22</sup>

#### Záver

Rastúci počet imigrantov prichádzajúcich do Kanady si vyžadoval riešenie procesu integrácie zo strany vlády. Kanada, ako prvá krajina, už v roku 1971, prijala rozhodnutie

<sup>18</sup> BAUMANN, G. (1999): *The Multicultural Riddle: Rethinking National, Ethnic, and Religious Identities* .

<sup>19</sup> TURNER, T. (1993): Anthropology and Multiculturalism: What is Anthropology That Multiculturalists Should Be Mindful of It? In: *Cultural Anthropology*. 8(4): s.411-429.

<sup>20</sup> ERIKSEN, T. H. (1993): *Kulturterrorismen*. Oslo: Spartacus (citované z nepubl. českého prekladu T. Kuldové)

<sup>21</sup> WIEVIORKA, M. (1998): Is Multiculturalism the Solution? In: *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 21.

<sup>22</sup> BARRY, B. (2001): *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Policy Press.

o implementácii politiky multikulturalizmu. Zámerom danej politiky bolo odstrániť bariéry sociálnej a ekonomickej adaptácie prostredníctvom uľahčenia kultúrnej a jazykovej integrity. Nasledovalo viacero snáh o zjednodušenie procesu integrácie spojených s odstránením bariér a diskriminácie, ktoré v roku 1982 viedli k zakotveniu multikultúrnej ideológie v kanadskej Ústave a neskôr vyústili v prijatie zákona o multikulturalizme *Canadian Multiculturalism Act* v roku 1988. Kanadský liberálny multikulturalizmus sa neustále vyvíjal a adaptoval na meniace sa podmienky v krajine. Postupom času narastal počet negatívnych ohlasov nielen na domácej, ale aj zahraničnej scéne. Koncept multikulturalizmu podľa niektorých politikov zlyhal, podľa iných je príčinou nezhôd nejednotnosť odborníkov v správnom ponímaní termínu. Napriek rôznym názorom na danú koncepciu sa všetci zhodujú, že Kanada je krajina, ktorej ideológiou sa stal multikulturalizmus.

#### **Použitá literatúra:**

1. BARRY, B. (2001): *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Policy Press.
2. BAUMANN, G. 1999. *The Multicultural Riddle: Rethinking National, Ethnic, and Religious Identities*. New York: Routledge, 1999. 198 s. ISBN-13: 978-0415922135.
3. CANADIAN GOVERNMENT. (1985): *Canadian Multiculturalism Act*. (R.S.C., 1985, c. 24 (4th Supp.)).
4. DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*. Ottawa: Library of Parliament, Canada, 2013. 20 s.
5. ERIKSEN, T. H. (1993): *Kulturterrorismen*. Oslo: Spartacus (citované z nepubl. českého prekladu T. Kuldové).
6. HIRT, T. 2008. *Multikulturalismus: uzavřená kapitola nebo aktuální společenská vize?* In: ŠUBRT, J. (a kol.). *Sociologie III*. Praha: Karolinum, 2008. 382 s. ISBN 978-80-246-1486-1.
7. HUNTINGTON, S. P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: TOUCHSTONE, 1996. ISBN 0-684-81164-2.
8. KYMLICKA, W. (2012): *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington DC: Migration Policy Institute. 33 s.
9. TURNER, T. (1993): Anthropology and Multiculturalism: What is Anthropology That Multiculturalists Should Be Mindful of It? In: *Cultural Anthropology*. 8(4): 411-429
10. WIEVIORKA, M. (1998): Is Multiculturalism the Solution? In: *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 21, No. 5, 881-910

#### **Kontakt:**

**Doc. PhD. Marta Zágoršková, CSc.**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava  
Slovenská republika  
e-mail: marta.zagorsekova@euba.sk

#### **Ing. Ivana Dancáková**

Fakulta medzinárodných vzťahov  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Dolnozemska cesta 1/b  
852 35 Bratislava

## Príloha A: Chronologický vývoj uzákonenia politiky multikulturalizmu v Kanade<sup>23</sup>

- 1948** Canada adhered to the *Universal Declaration of Human Rights*, which applies to all human beings, regardless of sex, race, religion, culture or ideology.
- 1960** Parliament passed the *Canadian Bill of Rights*, which prohibits discrimination for reasons of race, national origin, colour, religion or sex.
- 1967** Racial discrimination provisions that had existed in Canadian immigration law since the early 20<sup>th</sup> century were abolished.
- 1969** The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism released Book Four of its report, on the contribution of other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada.
- 1970** Canada ratified the *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*.
- 1971** Canada became the first country in the world to introduce a multiculturalism policy.
- 1972** First appointment of a (junior) minister for Multiculturalism.
- 1973** The Canadian Consultative Council on Multiculturalism (later renamed the Canadian Ethnocultural Council) was established as an advisory body to the minister.
- 1974** Saskatchewan became the first province to adopt legislation regarding multiculturalism.
- 1976** Canada ratified the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* and the *International Covenant on Civil and Political Rights*.
- 1977** Parliament adopted the *Canadian Human Rights Act*, which established the Canadian Human Rights Commission to monitor and mediate disputes over human rights in Canada.
- 1982** The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* enshrined equality rights in the Constitution and acknowledged Canada's multicultural heritage.
- 1984** The House of Commons Special Committee on Visible Minorities in Canadian Society issued its *Equality Now!* report.

---

<sup>23</sup> DEWING, M. (2013): *Canadian Multiculturalism*. Ottawa: Library of Parliament, Canada, 2013. 20 s.

- 1985** Establishment of the House of Commons Standing Committee on Multiculturalism.
- 1986** Parliament passed the *Employment Equity Act*.
- 1988** Royal Assent was given on 21 July to the *Canadian Multiculturalism Act* after Parliament had adopted the legislation with all-party support.
- The federal government formally apologized for the wrongful incarceration and the disenfranchisement of Japanese Canadians and the seizure of their property during World War II and offered compensation.
- 1990** Multiculturalism Canada tabled its first annual report on the implementation of the *Canadian Multiculturalism Act* by the Government of Canada.
- 1991** Royal Assent was given to the *Department of Multiculturalism and Citizenship Act* on 17 January. On 21 April, the new Department was officially established, with Gerry Weiner appointed as the first full-time minister.
- 1993** The federal government announced that Multiculturalism and Citizenship Canada would be split along its two main components: the multiculturalism programs would be merged with the new Department of Canadian Heritage and the citizenship programs would be amalgamated with the new Department of Citizenship and Immigration.
- 1994** The federal government announced that it would not pay out any compensation to national ethnic groups to redress past indignities.
- 1996** The federal government established the Canadian Race Relations Foundation.
- 1997** The minister of State for Multiculturalism announced a renewed multiculturalism program.
- 2002** The federal government announced that Canadian Multiculturalism Day would be held on 27 June each year.
- 2005** In the February Budget, the federal government announced commemorative and educational initiatives to highlight the contributions of groups that have troubling memories as a result of historical events during times of war or as a result of immigration policies of the day.

In March, the federal government released *A Canada for All: Canada's Action Plan Against Racism*.

Between August and November, the federal government announced agreements-in-principle with the Ukrainian-Canadian, Italian-Canadian,

and Chinese-Canadian communities as part of the Acknowledgement, Commemoration, and Education Program announced in the February 2005 Budget.

- 2006** The federal government offered a full apology to Chinese-Canadians for the head tax that was imposed on Chinese immigrants until 1923 and the subsequent exclusion of Chinese immigrants until 1947.
- The federal government announced the Community Historical Recognition Program and the National Historical Recognition Program to commemorate the historical experiences and contributions of ethno-cultural communities.
- 2008** Responsibility for multiculturalism transferred from the Department of Canadian Heritage to the Department of Citizenship and Immigration.
- 2009** Canada became a full member of the Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research.
- 2011** Canada became the first country to sign the Ottawa Protocol on Combating Antisemitism, which was developed by the Inter-parliamentary Coalition for Combating Antisemitism.

*Názov:*

***Politické, ekonomické a sociálne súvislosti súčasnej  
migračnej krízy v Európe***  
zborník z workshopu

*Zostavovateľka zborníka:*

Mgr. Eva Vlková

*Rozsah:*

103 strán

*Formát:*

Vydané vo forme elektronického zborníka

*Vydavateľ:*

Vydavateľstvo EKONÓM

*Rok vydania:*

2016

ISBN 978-80-225-4343-9