

ISBN 978-80-557-1591-9



9 788055 715919



Martina Bolečeková

Bezpečnostné aspekty medzinárodnej migrácie : implikácie pre Slovenskú republiku

umb
UNIVERZITA
MATEJA BELA
V BANSKEJ BYSTRICI

2019

 BELIANUM

Martina Bolečeková

**Bezpečnostné
aspekty
medzinárodnej
migrácie: implikácie
pre Slovenskú republiku**

Martina Bolečeková

**Bezpečnostné aspekty medzinárodnej
migrácie**

Implikácie pre Slovenskú republiku



2019

Bezpečnostné aspekty medzinárodnej migrácie

Implikácie pre Slovenskú republiku

Autorka: PhDr. Martina BOLEČEKOVÁ, PhD. (5,37 AH)

Vedecký editor: doc. Mgr. Jaroslav UŠIAK, PhD.

Recenzenti: prof. PhDr. Ján LIĐÁK, CSc.
Dr.h.c. prof. Ing. Pavel NEČAS, PhD., MBA

Vydavateľ: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela
v Banskej Bystrici
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB
v Banskej Bystrici

Publikácia bola schválená ako monografia na zasadnutí Edičnej komisie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici dňa 20. februára 2019.

Vzor citácie: BOLEČEKOVÁ, M. 2019. *Bezpečnostné aspekty medzinárodnej migrácie: implikácie pre Slovenskú republiku*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2019. 104 s. ISBN 978-80-557-1591-9.

ISBN 978-80-557-1591-9

Obsah

ZOZNAM TABULIEK.....	4
ÚVOD	5
1. VYMEDZENIE POJMOV MIGRÁCIA A MIGRANT	7
1.1 AKTUÁLNE MIGRAČNÉ TRENDY	13
<i>Migračná a utečenecká kríza v Európskej únii</i>	17
2. JE MIGRÁCIA BEZPEČNOSTNOU HROZBOU?	23
2.1. OTÁZKA REFERENČNÉHO OBJEKTU	30
2.2. PROBLEMATIZÁCIA MIGRÁCIE VO VZŤAHU K BEZPEČNOSTNÝM SEKTOROM.....	34
2.3. VYBRANÉ BEZPEČNOSTNÉ VÝZVY	42
<i>Neregulárna migrácia</i>	42
<i>Migrácia a organizovaný zločin</i>	45
<i>Migrácia a terorizmus</i>	47
3. BEZPEČNOSTNÉ VÝZVY VYPLÝVAJÚCE Z MIGRÁCIE PRE SLOVENSKÚ REPUBLIKU	51
3.1. MIGRAČNÉ TRENDY OD VZNIKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY	51
<i>Oblasť legálnej imigrácie</i>	55
<i>Oblasť neregulárnej imigrácie</i>	56
<i>Oblasť nútenej imigrácie</i>	59
3.2. AKTUÁLNE BEZPEČNOSTNÉ VÝZVY SÚVISIACE S MIGRÁCIOU	61
<i>Neregulárna migrácia</i>	66
<i>Demografický vývoj</i>	73
<i>Integrácia imigrantov</i>	77
ZÁVER.....	82
LITERATÚRA.....	85
PRÍLOHA.....	99
MENNÝ A VECNÝ REGISTER	102

Zoznam tabuliek

Tabuľka č. 1: Typy medzinárodnej migrácie a kategórie migrantov	12
Tabuľka č. 2: Vývoj migrácie na globálnej úrovni	14
Tabuľka č. 3: Štáty s najvyšším počtom imigrantov	14
Tabuľka č. 4: Štáty s najpočetnejšou diaspórou	15
Tabuľka č. 5: Členské štáty EÚ s najväčším počtom prijatých žiadostí o azyl	19
Tabuľka č. 6: Vývoj neregulárnej migrácie v EÚ	21
Tabuľka č. 7: Nábožensky motivovaný terorizmus v EÚ	48
Tabuľka č. 8: Vybrané údaje o vývoji neregulárnej migrácie na území SR	58
Tabuľka č. 9: Azyl a doplnková ochrana na území SR	59
Tabuľka č. 10: Prevádzachstvo a obchodovanie s ľuďmi v SR	71

Úvod

Otázky spojené s medzinárodnou migráciou získavajú na význame a pozornosti na národnej i medzinárodnej úrovni. Čoraz častejšie je v súvislosti s migráciou poukazované na rôzne bezpečnostné aspekty, dokonca sa objavujú vážne obavy z nárastu migračných tokov a ich negatívnych dôsledkov. V predkladanej monografii preto hľadáme odpoveď na otázku, či je označovanie medzinárodnej migrácie ako bezpečnostného rizika, či dokonca bezpečnostnej hrozby, opodstatnené.

Východisko nášho skúmania bude tvoriť objasnenie základných pojmov – pojmu medzinárodná migrácia v prvej kapitole a pojmov bezpečnostné riziko, resp. bezpečnostná hrozba v druhej kapitole; medzi ktorými budeme následne hľadať vzájomné prepojenia. Vychádzame z predpokladu, že nejednoznačná alebo nesprávna interpretácia pojmov môže viesť k nesprávnemu pochopeniu procesov, a nakoľko niektoré pojmy možno interpretovať viacerými spôsobmi, považujeme za dôležité, aby bolo z textu vždy jasné, v akom význame sa ten-ktorý pojem používa.

V prípade medzinárodnej migrácie, ako aj v prípade bezpečnosti, analýzu a objektívne hodnotenie komplikuje skutočnosť, že ide o komplexné a dynamické oblasti zahŕňajúce viacerých aktérov: komplexnosť migračných procesov prakticky znemožňuje jednoznačnú identifikáciu kauzálnych vzťahov, pretože pri spoločenských javoch nie je možné vylúčiť pôsobenie ďalších premenných; zahrnutie viacerých aktérov zase automaticky ponúka rôzne uhly pohľadu na skúmanú problematiku. Na druhej strane nám dynamika procesov umožňuje sledovať migračné toky, a následne interpretovať vývojové trendy.

V snahe vysporiadať sa s komplexnosťou migračných procesov sme do prvej kapitoly zaradili aj časť venovanú najpoužívanejším typológiám migrácií a kategorizácii medzinárodných migrantov, ktorá zároveň slúži ako báza pri už zmieňovanej prezentácii vývoja migračných tokov. Nakoľko súčasťou monografie je aj skúmanie korelácií medzi migráciou a bezpečnosťou aplikované na Slovenskú republiku, spomedzi regiónov sa osobitne zameriavame na dianie v Európskej únii. V súvislosti s predstavením aktuálnych migračných trendov preto prvú kapitolu uzatvára pojednanie o tzv. migračnej a utečeneckej kríze, ktorá v EÚ kulminovala v roku 2015.

Hlavným cieľom druhej časti monografie je identifikácia rôznych úrovní vzájomných stretov medzinárodnej migrácie s oblasťou bezpečnosti. Už pri počiatočnom zhromažďovaní zdrojov o skúmanej problematike bolo zrejmé, že

z pohľadu teórie budú kľúčovú úlohu zohrávať myšlienky, ktoré priniesla Kodanská škola. Kodanská škola rozšírila tradičné chápanie bezpečnosti vo vertikálnom aj horizontálnom smere, čo sa odráža v štruktúre tejto kapitoly v prvej podkapitole „Otázka referenčného objektu“, resp. v druhej podkapitole „Problematizácia migrácie vo vzťahu k bezpečnostným sektorom“.

V tretej kapitole skúmame migračné toky a ich dôsledky vplyvajúce na bezpečnosť v Slovenskej republike. V súlade s typológiou medzinárodnej migrácie z prvej kapitoly najprv stručne predstavíme vývoj migračných tokov v oblasti legálnej, neregulárnej a nútenej migrácie. Súčasťou tejto kapitoly je aj analýza strategických dokumentov SR z oblasti bezpečnosti a migračnej politiky. Na záver kapitoly vyhodnotíme, ktoré bezpečnostné aspekty súvisiace s migračnými tokmi považujeme v prípade SR za najvýznamnejšie.

Konštatujeme, že v súvislosti s medzinárodnou migráciou je už v súčasnosti k dispozícii množstvo zdrojov a dát. Zberu dát o medzinárodnej migrácii sa venuje viacero inštitúcií, avšak pri niektorých dátach je stále problematická ich aktuálnosť. Pri analýze migračných trendov na globálnej úrovni čerpáme z údajov, ktoré zverejňuje *Oddelenie hospodárskych a sociálnych záležitostí Organizácie Spojených národov* (angl. United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA), resp. dáta o nútenej migrácii sleduje a zverejňuje *Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov* (angl. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Migračné trendy v Európskej únii hodnotíme na základe údajov zverejňovaných *Štatistickým úradom Európskych spoločenstiev*, Eurostat, resp. *Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž*, Frontex. Dáta o vývoji migračných tokov v Slovenskej republike čerpáme prevažne zo štatistik *Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia policajného zboru Ministerstva vnútra SR*, resp. údaje o pracovnej migrácii z *Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR*.

1. Vymedzenie pojmov migrácia a migrant

Migrácia ako globálny fenomén je úzko spojená s celým radom iných globalizačných procesov (Liďák, 2008). Podľa *Medzinárodnej organizácie pre migráciu*¹ „rastúci príliv ľudí prekračujúcich hranice je jedným z najspoločnejších indikátorov intenzity globalizácie“ (IOM, 2003, s. 4). Medzi faktory, ktoré prispeli a stále prispievajú k zvyšovaniu objemu migrácie môžeme zaradiť predovšetkým pokles nákladov na dopravu, zjednodušenie cestovania, pretrvávajúce rozdiely v ekonomickej úrovni štátov, pád železnej opony a otvorenie hraníc v bývalom sovietskom bloku, uvoľňovanie emigračných reštrikcií v ďalších štátoch (napr. v Číne), konflikty a násilie generujúce utečencov (napr. v subsaharskej Afrike), politiky štátov nútiacich k migrácii a nárast počtu sietí prevádzачov (Adamson, 2006). Stotožňujeme sa s názorom, že „Migrácia je fenomén, ktorý je potrebné chápať v kontexte komplexných a vzájomne prepojených tokov tovarov, peňazí a osôb. Kým globálne toky tovarov a peňazí sú podporované ako súčasť liberálneho nazerania na rozvoj, obchod, a tiež bezpečnosť, tokmi ľudí sa čoraz viac zaoberajú rôzne reštriktívne politiky riadenia migrácie, ktorých cieľom je ich obmedziť.“ (Wohlfeld, 2014, s. 63)

Štáty majú právo kontrolovať pohyb osôb cez svoje hranice a určovať, kto môže, alebo nemôže na ich územie vstúpiť a kto sa môže, alebo nemôže zdržiavať a pracovať na ich území. Avšak toto právo je obmedzené viacerými ustanoveniami medzinárodného práva, najmä ľudskoprávnymi a humanitárnymi záväzkami. Pre lepšie pochopenie komplexnosti problematiky sme na úvod kapitoly zaradili stručný prehľad typov medzinárodnej migrácie a migrantov, nakoľko systematizáciu migračných pohybov považujeme za nevy-

¹ *Medzinárodná organizácia pre migráciu* (angl. *International Organisation for Migration*, IOM) je medzinárodná medzivládna organizácia, ktorá vznikla v roku 1951 v Ženeve, s cieľom pomôcť vládam európskych štátov nájsť domov pre osoby vysídlené v dôsledku druhej svetovej vojny. Pôvodne vznikla ako dočasný výbor, ktorý bol v roku 1952 premenovaný na *Medzivládny výbor pre európsku migráciu* (ICEM), v roku 1980 na *Medzivládny výbor pre migráciu* (ICM) a ako *Medzinárodná organizácia pre migráciu* existuje od roku 1989 (Jankuv, 2006).

Nakoľko počet migrantov a význam medzinárodnej migrácie rástol, IOM vo svojej činnosti pokračovala a v súčasnosti je jednou z najvýznamnejších medzinárodných organizácií s pôsobnosťou v oblasti migrácie. *Medzinárodná organizácia pre migráciu* počas celej svojej existencie úzko spolupracovala s *Organizáciou Spojených národov* a v roku 2016 sa stala jej pridruženou organizáciou (IOM, 2018b).

hnutný predpoklad pre identifikáciu úrovni analýzy, a následnú analýzu potenciálnych rizík súvisiacich s medzinárodnou migráciou. K východiskám skúmania sme zaradili aj prehľad aktuálnych trendov medzinárodnej migrácie na globálnej úrovni a v rámci EÚ.

* * * * *

Podľa definície *Medzinárodnej organizácie pre migráciu* je **migrácia** „*pohyb osôb alebo skupín osôb v geografickom a sociálnom priestore spojený s prechodnou alebo trvalou zmenou miesta pobytu*“ (IOM, 2018; IOM, 2018a). Pojmom migrácia označujeme tak pohyby obyvateľstva v rámci štátov, ako aj cez medzinárodné hranice, s cieľom usadiť sa na inom mieste ako je miesto pôvodu osoby. Predmetom nášho záujmu v tejto kapitole však budú výlučne pohyby prekračujúce medzinárodné hranice, a teda zameriame sa osobitne na medzinárodnú² migráciu (ďalej len „migrácia“).

Takto široko vymedzený pojem v sebe zahŕňa rozmanité typy pohybov. Súhlasíme s tvrdením, že „*vzhľadom k interdisciplinárnej povahe výskumu medzinárodnej migrácie sa dodnes nepodarilo vytvoriť ucelený koncept vysvetľujúci tento fenomén vo svojej komplexnosti*“ (Štefančík, 2010, s. 52). K špecifikácii migračných pohybov môžeme pristupovať na základe rôznych kritérií (Koser, 2007), pričom najčastejšie sa stretávame s delením migrácií s prihliadnutím na časové hľadisko (delenie na krátkodobú a dlhodobú, resp. dočasnú a permanentnú migráciu); s ohľadom na oprávnenosť pohybu a pobytu (legálna a nelegálna, resp. neregulárna migrácia); ale zrejme najviac diskutované východisko je delenie migrácií na základe príčin, kvôli ktorým k presunom dochádza.

Za dlhodobú je spravidla považovaná migrácia trvajúca aspoň jeden rok, krátkodobá migrácia trvá kratšie ako jeden rok, ale aspoň tri mesiace. Ako migráciu neoznačujeme pobyty v zahraničí z dôvodu dovolenky, návštevy priateľov alebo príbuzných, obchodných ciest, liečenia alebo zdravotného ošetrovania či náboženskej púte (IOM, 2018).

V súvislosti s atribútom oprávnenosti pohybu, resp. pobytu, sa **legálna migrácia** definuje ako prekročenie hranice krajiny s platným cestovným dokladom, prípadne aj platnými vízami a povoleniami, ak sa vyžadujú na vstup do krajiny, **nelegálna migrácia** ako neoprávnené prekročenie hranice krajiny

² Niektorí autori, najmä geografi, používajú označenie zahraničná migrácia a analogicky zahraniční migranti.

bez platných cestovných dokladov, víz a povolenia na pobyt, alebo neoprávnené zotrúvanie na území krajiny po skončení platnosti dokladov, víz alebo povolenia na pobyt (IOM, 2018). **Neregulárna migrácia** je definovaná ako taká migrácia, ktorá sa uskutočňuje mimo rámca regulačných noriem vysielajúcich, tranzitných a prijímajúcich štátov (IOM, 2018a). Hoci z hľadiska obsahu možno nelegálnu a neregulárnu migráciu považovať za synonymá, u rôznych autorov a inštitúcií sa stretávame s odlišným označením tohto fenoménu: najčastejšie nelegálna migrácia, neregulárna migrácia, v anglickom jazyku tiež *undocumented migration*, *unauthorised migration* alebo *clandestine migration* (Papsalanova, 2008). Označenie „neregulárna migrácia“ a „neregulárny migrant“ síce zatiaľ nie je všeobecne akceptované, ale tak *Medzinárodná organizácia pre migráciu*, ako aj *Európska únia* sa prikláňajú k ich používaniu (bližšie pozri Kostas, 2017).

Podľa príčin, resp. motivácie k opusteniu krajiny pôvodu by sme migráciu mohli všeobecne rozdeliť na dobrovoľnú a nútenú. **Dobrovoľná migrácia** má obvykle pôvod v prirodzenej snahe migrujúcej osoby zlepšiť si svoje životné podmienky, resp. životné podmienky jeho/jej rodiny, v túžbe spoznať nové miesta, vzdelávať sa a pod. V prípade **nútej migrácie** ide o nedobrovoľné rozhodnutie, za ktorým môžu stáť tiež rôzne príčiny – napr. ohrozenie života, slobody, zdravia, a to v dôsledku ozbrojených konfliktov, prírodných katastrof, zhoršenia životného prostredia, nerešpektovania ľudských práv. Čo sa týka počtu, väčšina migrantov sú dobrovoľní migranti, len relatívne malý podiel tvoria migranti, ktorí utekajú pred ozbrojenými konfliktami, prírodnými katastrofami, hladom či prenasledovaním (bližšie pozri kapitolu 1.1).

Fiona B. Adamson (2006) uvádza ako jeden z možných prístupov ku kategorizácii migrácie aj rozdelenie na **ekonomickú³ a politickú migráciu**. Takéto rozdelenie je podľa autorky podstatné, pretože medzinárodné právo rozlišuje práve medzi politickou a ekonomickou migráciou, pričom medzinárodná pomoc je určená tým, ktorí utekajú pred prenasledovaním z politických dôvodov, resp. pred násilnými konfliktami, kým tí, ktorí prekračujú hranice, lebo hľadajú lepšie ekonomické príležitosti, na medzinárodnú pomoc nárok nemajú.

Podľa nášho názoru sa tento prístup prelína s rozdelením migrácie podľa príčin na dobrovoľnú a nútenú migráciu. Na základe kombinácie oboch prístupov je v prípade nútej migrácie možné migrantov ďalej deliť na tých,

³ Ako príklady ekonomickej migrácie autorka uvádza nekvalifikovanú aj kvalifikovanú prácu, dočasných pracovníkov, hosťujúcich pracovníkov (angl. *guest workers*), ale aj nútených migrantov ako napr. obchodované osoby a novodobých otrokov.

ktorí nedobrovoľne opúšťajú krajinu pôvodu z politických dôvodov, a tých, ktorí sú nútení odísť kvôli nevyhovujúcim ekonomickým podmienkam. Aj podľa IOM (2011) označuje výraz nútená migrácia migračné pohyby, pri ktorých existuje prvok nátlaku, vrátane ohrozenia života a prostriedkov obživy. Nútená migrácia môže byť zapríčinená prírodnými faktormi (napr. prírodná katastrofa), alebo spôsobená ľudskou činnosťou (napr. ozbrojené konflikty, rozvojové projekty, jadrové katastrofy).

Analogicky s definíciou migrácie označuje pojem **medzinárodný migrant** osobu, ktorá sa presťahovala z miesta svojho pôvodu, resp. z obvyklého miesta pobytu, na iné miesto, pričom prekročila medzinárodnú hranicu, bez ohľadu na právny status danej osoby; či ide o sťahovanie dobrovoľné, alebo nedobrovoľné; aké sú príčiny sťahovania; a ako dlho pobyt trvá (IOM, 2018a). Základné typy medzinárodnej migrácie a kategórií medzinárodných migrantov podľa uvádzaných kritérií sú stručne zhrnuté v tabuľke č. 1.

Medzi jednotlivými typmi migrácie a kategóriami migrantov existujú presahy. Nie vždy je možné jednoznačne určiť, o aký typ migrácie a o akú kategóriu migranta v danom prípade ide. Najmä pri kategorizácii migrácie z hľadiska príčin prakticky neexistujú objektívne kritériá – vždy je prítomná značná miera subjektivity, a to tak na strane toho, kto situáciu posudzuje, rovnako ako na strane toho, kto je posudzovaný (Crawley, Skleparis, 2017).

Kategória migrantov, ktorým je v poslednej dobe venovaná zvýšená pozornosť, sú utečenci. Bez pochybností ich zaraďujeme k núteným migrantom⁴. V súlade s *Dohovorom o právnom postavení utečencov* (1951, čl. 1) je **utečenec** osoba, ktorá má opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, náboženských, národnostných a politických dôvodov alebo pre príslušnosť k určitej sociálnej skupine a z dôvodu týchto obáv sa nemôže alebo nechce vrátiť do krajiny pôvodu, ani využiť ochranu tejto krajiny. (Utečencom je tiež osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá sa z vyššie spomenutých dôvodov nemôže alebo nechce vrátiť do krajiny svojho obvyklého bydliska.) Utečenci majú nárok na medzinárodnú ochranu – **azyl**.

⁴ K núteným migrantom zaraďujeme aj **vnútorne vysídlené osoby** (angl. *Internally displaced persons*, IDPs). Dôvody, pre ktoré vnútorne vysídlené osoby opúšťajú miesto svojho obvyklého pobytu sú obdobné ako pri utečencoch, rovnako ako je podobná situácia, v ktorej sa ocitajú. Podstatným rozdielom medzi týmito dvomi kategóriami je, že vnútorne vysídlené osoby neprekročili medzištátnu hranicu, t. j. stále sa nachádzajú na území štátu svojho pôvodu, resp. obvyklého pobytu, vnútorne vysídlené osoby teda nepatria medzi medzinárodných migrantov. *Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov* pomáha aj osobám spadajúcim do tejto kategórie.