

Ing. Tomáš Domonkos, PhD., Ing. Michal Páleník, Ing. Marek Radvanský

# DOČASNÁ A OKRUŽNÁ MIGRÁCIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY



# Dočasná a okružná migrácia v podmienkach Slovenskej republiky

Ing. Tomáš Domonkos, PhD.

Ing. Michal Páleník

Ing. Marek Radvanský

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

Bratislava, november 2010





Európska migračná sieť bola založená rozhodnutím Rady 2008/381/ES a je financovaná Európskou úniou.

Zostavenie tejto štúdie spolufinancuje Európska únia a Ministerstvo vnútra SR.

Názory prezentované v tejto štúdii sú názormi autorov a nemusia predstavovať názory vlády Slovenskej republiky, Európskej komisie alebo IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu.

Autorský kolektív (*v abecednom poradí*):  
Ing. Tomáš Domonkos, PhD.  
Ing. Michal Páleník  
Ing. Marek Radvanský

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu  
Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike  
Grösslingová 4  
811 09 Bratislava, Slovenská republika  
E-mail: [ncpslovakia@iom.int](mailto:ncpslovakia@iom.int)  
Tel.: +421 2 52 62 33 35

ISBN 978-80-89506-00-2



# Predslov

Štúdia bola zostavená Medzinárodnou organizáciou pre migráciu Bratislava, ktorá je národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto národná štúdia je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. Štúdia bola zostavená externými expertmi v roku 2010 a zachytáva obdobie od roku 2004 do roku 2009.

# Obsah

Zoznam skratiek	7
01. Úvod	8
1.1 Metodológia	8
1.2 Definície	9
02. Postoj k okružnej a dočasnej migrácii v Slovenskej republike	12
2.1 Národná vízia, politika a programy	12
2.2 Národná legislatíva, podmienky, kritériá a ich vymáhateľnosť	15
2.3 Spolupráca s tretími krajinami	17
2.4 Ostatné aspekty	19
03. Údaje o okružnej a dočasnej migrácii	20
04. Závery	24
Použitá literatúra	26

# Zoznam skratiek

**EHP** – Európsky hospodársky priestor

**EMN** – European Migration Network (Európska migračná sieť)

**EÚ** – Európska únia

**IOM** – IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

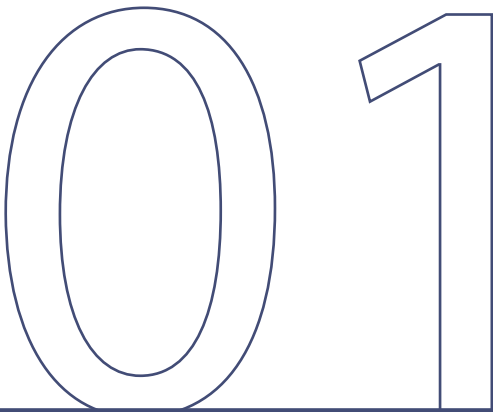
**MPSVR SR** – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

**MV SR** – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

**SR** – Slovenská republika

**ÚPSVR** – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

**ÚHCP MV SR** – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR



# Úvod

Vypracovanie predkladanej štúdie s názvom „Dočasná a okružná migrácia v podmienkach Slovenskej republiky“ schválil Riadiaci výbor Európskej migračnej siete v rámci pracovného programu na rok 2010. Štúdia je súčasťou súhrnnej štúdie rovnakého zamerania na úrovni EÚ, v ktorej sú zhrnuté výsledky národných štúdií spracovaných jednotlivými členskými štátmi EÚ. Hlavným cieľom štúdie je poskytnúť informácie o charakteristike migračnej politiky SR v oblasti dočasnej a okružnej migrácie. Štúdia obsahuje informácie o stratégiách a politikách Slovenskej republiky v tejto oblasti a o súvisiacom legislatívnom rámci, ktoré sú využiteľné na ministerstvách na národnej úrovni a v európskych inštitúciách zaoberajúcich sa problematikou dočasnej a okružnej migrácie. Ďalej môže byť štúdia zdrojom informácií pre mimovládne organizácie, výskumných pracovníkov a širokú verejnosť a mohla by byť impulzom na realizáciu prvotného výskumu o danej problematike v podmienkach Slovenskej republiky.

## 1.1 Metodológia

Metodologicky je štúdia založená na spracovaní a štúdiu legislatívy, odbornej literatúry, konferenčných materiálov a prezentácii štatistických údajov a iných relevantných zdrojov, dostupných najmä na webových stránkach domácich a zahraničných inštitúcií a pracovísk zaoberajúcich sa problematikou migrácie a trhu práce. Sú to napríklad tieto materiály: Konceptia migračnej politiky SR Ministerstva vnútra SR (schválená uznesením vlády č. 11/2005) a Konceptia integrácie cudzincov v SR Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR (schválená uznesením vlády SR č. 338/2009), Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Konceptie migračnej politiky Slovenskej republiky na podmienky jednotlivých rezortov za roky 2007, 2008 a 2009, výročná štatistická správa o azyle a migrácii v SR za rok 2007, výročné správy o politikách v oblasti migrácie a azylu Slovenskej republiky za roky 2008 a 2009, vydávané IOM Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (ďalej IOM) v rámci aktivít Európskej migrač-



nej siete (European Migration Network-EMN). Ďalšími užitočnými zdrojmi informácií boli materiály vydané najmä IOM. Spomenieme napríklad Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ<sup>1</sup> alebo Permanent or Circular Migration?

Počas prípravy tejto štúdie sme ďalej použili ako informácie osobné konzultácie a informácie poskytnuté elektronickou poštou od pracovníkov Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny (ďalej ÚPSVR), Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej MPSVR SR) a IOM. Štatistické údaje o pracovnej migrácii sme získali najmä od ÚPSVR, Štatistického úradu SR a od Eurostatu.

Jedným z problémov pri príprave štúdie bol fakt, že v Slovenskej republike sa problematike dočasnej a okružnej migrácie venuje zatiaľ len minimálna pozornosť a nezaoberajú sa ňou ani výskumné inštitúcie. Z tohto dôvodu na túto tému neexistuje nijaká relevantná literatúra, výskumy alebo štúdie opisujúce otázky dočasnej a okružnej migrácie v podmienkach SR. Vládne koncepcie sa tejto problematike venovali len okrajovo aj vzhľadom na celkový podiel migrantov v SR i vzhľadom na ich podiel na trhu práce. Tento prístup spôsobuje aj fakt, že z pohľadu atraktívnosti ako cieľovej krajiny je Slovensko menej zaujímavé pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj členských štátov EÚ ako niektoré ekonomicky silnejšie členské štáty.

Počas prípravy štúdie sme narazili aj na problémy s dostupnosťou štatistických údajov týkajúcich sa dočasnej a okružnej migrácie. Údaje sú buď nedostupné, alebo často tvoria súčasť inej publikácie a nie sú v elektronickej podobe, čo sťažuje ich spracovanie na účely ďalších analýz. Preto by bolo vhodné a žiaduce, aby sa evidovali a vykazovali tieto údaje s vyššou presnosťou (v rámci administratívnych zdrojov na úrovni rezortov). Rovnako by bolo žiaduce, aby sa v tejto oblasti vyvinula intenzívnejšia spolupráca me-

dzi ÚPSVR a Úradom hraničnej a cudzineckej polície MV SR (ďalej ÚHCP MV SR). Považujeme však za dôležité spomenúť, že všetky organizácie a inštitúcie, ktoré sme kontaktovali, nám poskytli požadované údaje a informácie veľmi promptne a v takom rozsahu, ako ich spracúvajú.

## 1.2 Definície

V tejto časti štúdie uvádzame definície hlavných pojmov, ktoré sa týkajú okružnej a dočasnej migrácie. Tieto definície sú v súlade so slovníkom pojmov, ktorý vydala EMN.<sup>2</sup>

Okružná migrácia je ťažko identifikovateľný a kvantifikovateľný jav. V súčasnosti neexistuje ucelený prehľad o existujúcich návrhoch a legislatívach týkajúcich sa tejto problematiky vo väčšine európskych krajín, čo platí aj v prípade Slovenskej republiky. Okružná migrácia umožňuje cudzincom stráviť istý čas v zahraničí a pracovať bez toho, aby sa zvýšila trvalá migrácia. S okružnou migráciou sa spája niekoľko ekonomicky a sociálne pozitívnych sprievodných javov. Prijímajúca krajina môže vyplniť medzery na trhu práce, zvýšiť príjmy a znížiť sociálne napätie súvisiace s nezdokumentovanou a nekoordinovanou migráciou. Vysielajúce krajiny by naakumulovali ľudský kapitál, o ktorý by za iných okolností prišli, a migranti by mohli zvýšiť svoj príjem, budovať ľudský kapitál a vytvárať finančné úspory, udržiavať spojenie so svojimi rodinami, platiť nižšie náklady spojené s remitanciami a budovať obchodné a investičné väzby medzi krajinami<sup>3</sup>.

Pojem okružnej migrácie sa najčastejšie chápe ako určitý tok migrantov z krajiny pôvodu do cieľovej krajiny a späť<sup>4</sup>, ktorý má spravidla opakujúci sa charakter.

2 EMN Glossary. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117> [citované 2010-07-28].

3 Dostupné na <http://zpravodajstvi.ecn.cz/index.stm?apc=zzsx3--&x=1959868> [citované 2010-08-01].

4 EMN Glossary. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117> [citované 2010-07-28].

1 Divinský, B. Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008). Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009. Dostupné na <http://www.iom.sk/en/about-iom/news/24-migracne-trendy-v-slovenskej-republike-po-vstupe-krajiny-do-eu-2004-2008> [citované 2010-10-10].

EMN vo svojom slovníku pojmov definuje dva hlavné typy okružnej migrácie. Vychádza pritom z dokumentu „Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o okružnej migrácii a partnerstvách v oblasti mobility medzi Európskou úniou a tretími krajinami KOM (2007) 248“<sup>5</sup>:

### 1. Okružná migrácia štátnych príslušníkov tretích krajín/cudzincov s bydliskom v EÚ

Táto kategória okružnej migrácie poskytuje ľuďom príležitosť zapojiť sa do činnosti (podnikateľskej, odbornej, dobrovoľnej alebo inej) v ich krajine pôvodu, pričom si zachovávajú svoje obvyklé bydlisko v jednom z členských štátov. Táto forma sa týka rôznych skupín ľudí, napríklad:

- podnikateľov, ktorí pracujú v EÚ a chcú začať činnosť vo svojej krajine pôvodu (alebo v inej tretej krajine);
- lekárov, profesorov alebo iných odborníkov, ktorí sú ochotní podporovať svoju krajinu pôvodu vykonávaním časti svojej odbornej činnosti v nej.

### 2. Okružná migrácia osôb s bydliskom v tretej krajine

Okružná migrácia by mohla vytvoriť príležitosť pre osoby s bydliskom v tretej krajine, aby prišli do EÚ dočasne pracovať, študovať, odborne sa vzdelávať alebo využívať kombináciu týchto možností pod podmienkou, že sa na konci obdobia, na ktoré im bolo udelené povolenie na vstup, musia znovu usadiť v mieste svojho obvyklého bydliska a pokračovať vo svojej hlavnej činnosti vo svojej krajine pôvodu. Okružný charakter sa môže posilniť tým, že sa migrantom po ich návrate poskytne príležitosť udržať si určitú formu privilegovanej mobility do členských štátov a z členských štátov, v ktorých mali predtým bydlisko, napríklad vo forme zjednodušených postupov pri prijímaní/opätovnom vstupe.

Do tejto kategórie patrí široké spektrum situácií a celé spektrum migrantov vrátane:

- štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú dočasne pracovať v EÚ, napríklad v rámci sezónneho zamestnávania;
- štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú študovať alebo sa odborne pripravovať v Európe pred návratom do svojej krajiny;
- štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa po ukončení štúdia chcú pred návratom zamestnať v EÚ (napríklad ako pracovníci bez pracovných skúseností), aby získali odborné skúsenosti, ktoré je ťažké získať v ich krajine pôvodu;
- výskumných pracovníkov z tretích krajín, ktorí chcú realizovať výskumný projekt v EÚ;
- štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa chcú zúčastniť na kultúrnych výmenách ľudí ľuďom a iných činnostiach v oblasti kultúry, aktívneho občianstva, vzdelávania a mládeže (napríklad kurzy odbornej prípravy, semináre, udalosti, študijné pobyty);
- štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú vykonávať neplatené dobrovoľné služby, plniac ciele všeobecného záujmu v EÚ.

Ďalší z pojmov je tzv. dočasná migrácia. EMN definuje tento typ migrácie ako migráciu s konkrétnou motiváciou a/alebo účelom s úmyslom neskoršieho návratu do krajiny pôvodu.

So zreteľom na súčasné dostupné zdroje slovenská legislatíva nemá definovaný pojem okružná a dočasná migrácia. Vykonávanie sezónnej práce v slovenských podmienkach možno považovať za formu dočasnej migrácie, nemá však v súčasnosti prvky podporujúce formu okružnej migrácie. Podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o pobyte cudzincov) môže cudzinec získať povolenie na prechodný pobyt na účel sezónneho zamestnania, ktorý môže policajný útvar udeliť cudzincovi v prípade, že má povolenie

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:SK:PDF> [citované 2010-09-29].

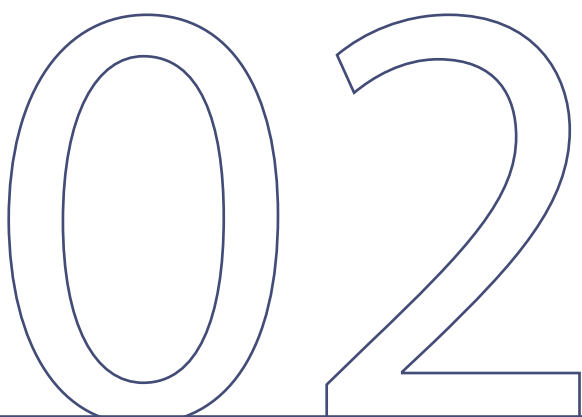
na zamestnanie<sup>6</sup>, najviac na 180 dní v kalendárnom roku.

Vo všeobecnosti možno povedať, že v podmienkach SR v súčasnosti neexistuje legislatíva, ktorá by uľahčovala, resp. zvýhodňovala podmienky pracovných migrantov, ktorí sa opakovane uchádzajú o prácu v SR. Vzhľadom na vzdelanie a charakter práce v ekonomickom sektore sa podľa zákona o pobyte cudzincov zohľadňuje bezpečnostné hľadisko, hospodárske potreby Slovenskej republiky, najmä skutočnosť, či je podnikateľská činnosť cudzinca prínosom pre hospodárstvo Slovenskej republiky, situácia a vývoj na trhu práce a verejné zdravie. Pretože miera nezamestnanosti patrí od vzniku SR medzi hlavné problémy trhu práce, vstup cudzinca na účel zamestnania iniciuje väčšinou vstupujúca strana.

Problematika návratov je v slovenskej legislatíve dostatočne rozpracovaná. Pojmom „návrat“ sa vo všeobecnosti rozumie presun jednotlivca do krajiny pôvodu po uplynutí určitého času stráveného v zahraničí. Tento návrat môže byť dobrovoľný alebo nedobrovoľný. V kontexte návratovej smernice (2008/115/EC)<sup>7</sup> to znamená proces návratu bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľný, alebo nedobrovoľný akt.

6 Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

7 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území.



## Postoj k okružnej a dočasnej migrácii v Slovenskej republike

Cieľom tejto časti štúdie je poskytnúť ucelený pohľad na prístup SR k okružnej a dočasnej migrácii v súčasnosti, ako aj výhľad do budúcnosti a uviesť informácie o súvisiacej legislatíve. Okružná migrácia je najmä v podmienkach SR pomerne novodobý fenomén<sup>8</sup>. Počet občanov Slovenskej republiky, ktorí odchádzajú za prácou do zahraničia, je podstatne vyšší než počet cudzincov prichádzajúcich za prácou na Slovensko. Toto spôsobuje najmä stále nízka mzdová úroveň vo sfére nízko kvalifikovanej práce v porovnaní s priemerom EÚ. Svoju úlohu tu zohráva aj fakt, že miera nezamestnanosti na Slovensku je relatívne vysoká, čo znamená, že vo väčšine prípadov je domáca ponuka na trhu práce schopná uspokojiť dopyt po pracovnej sile.

### 2.1 Národná vízia, politika a programy

Kľúčový dokument v oblasti migračnej politiky v SR je Konceptia migračnej politiky SR. Tento dokument schválený uznesením vlády SR č. 11/2005 v roku 2005 neobsahuje ustanovenia týkajúce sa dočasnej a okružnej migrácie. V súlade s programovým vyhlásením vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014 by sa v roku 2010 mala vypracovať nová Konceptia migračnej politiky SR na roky 2011 – 2015, v ktorej by sa uvedenej problematike mohol poskytnúť istý priestor. Základný princíp migračnej politiky SR vo vzťahu k občanom tretích krajín je princíp regulácie legálnej migrácie. Regulácia legálnej migrácie vytvára priestor na prijímanie zákonných postupov regulácie migrácie v súlade so záujmami Slovenskej republiky, najmä so zreteľom na stav ekonomickej, politickej a kultúrnej stability spoločnosti, ako aj so zreteľom na situáciu na trhu práce a štruktúru zamestnanosti, a to prostredníctvom štátnej migračnej politiky formami riadeného a regulovaného prístahovalectva<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Značnú časť občanov Slovenskej republiky migrujúcich za prácou možno považovať za okružných migrantov.

<sup>9</sup> MPSVR SR. Konceptia integrácie cudzincov v SR. Bratislava 2009. Dostupná na [https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7\\_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513](https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513) [citované 2010-04-01].

Vzhľadom na nízku potrebu migrantov na trhu práce v SR nebola zatiaľ vypracovaná nijaká vízia a ani definovaný prístup k okružnej a dočasnej migrácii. To sa týka i oblasti sezónnej práce, ktorá sa považuje za dočasnú prácu, resp. sa môže považovať za formu okružnej migrácie.<sup>10</sup>

Zároveň možno konštatovať, že vláda SR v súčasnosti nevníma migráciu ako výrazný prameň pracovnej sily. Podľa MPSVR SR si vývoj v oblasti miery zamestnanosti a miery nezamestnanosti, ako aj vývoj v oblasti demografie v SR v doterajšom období nevyžadoval osobitné aktivity SR na získanie pracovnej sily prostredníctvom migrácie, čo sa prejavilo pri nástupe hospodárskej krízy.

V dokumente Dlhodobá vízia slovenskej spoločnosti do roku 2030 sa však migrácia uvádza ako jeden zo zdrojov dodatočnej pracovnej sily, ktorým by bolo možné vykryť deficit pracovnej sily vznikajúci do roka 2025<sup>11</sup>. Uvedená problematika je spracovaná v štúdiu s názvom Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie, ktorú realizovala IOM v rámci aktivít EMN<sup>12</sup>.

Únik mozgov predstavuje v podmienkach SR významný problém. Týka sa to najmä odlivu vysoko kvalifikovanej pracovnej sily zo Slovenska. Meranie a sledovanie tohto fenoménu predstavuje v súčasnosti relatívne zložitú úlohu. Jedným z dôvodov je absencia komplexného výskumu zaoberajúceho sa touto problematikou. Emigranti s vysokoškolským vzdelaním sa významne podieľajú na celkovom počte emigrantov zo Slovenska. Odhaduje sa, že ich počet je okolo 7 000 až 10 000 osôb ročne, čo predstavuje asi jednu štvrtinu až jednu tretinu absolventov tretostupňového (vysokoškolské-

ho) vzdelania ročne<sup>13</sup>. Na druhej strane Slovenská republika nerealizuje politiku, ktorá by podnecovala „únik mozgov“ z tretích krajín (aj vzhľadom na nízky počet pracovných migrantov z tretích krajín v SR). Preto v súčasnosti nie sú k dispozícii údaje o zbere dát, o opatreniach na predchádzanie tomuto javu ani zoznamy krajín, kde je najväčší únik mozgov a profesií, ktoré spôsobujú únik mozgov z krajín pôvodu<sup>14</sup>.

Na európskej úrovni vzniklo v poslednom období niekoľko materiálov zaoberajúcich sa okružnou a dočasnou migráciou. Slovensko ako členský štát Európskej únie vo väčšine prípadov prijíma tieto stanoviská a odporúčania. Sú to napríklad tieto dokumenty:

- Závety Rady pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti z 30. 11. a 1. 12. 2009 vyzývajú na súdržnosť (kohéziu) v oblasti rozvoja migračných politik. Súčasne komisia vyzýva na dôkladnú kvalitatívnu a kvantitatívnu analýzu s cieľom skúmať rôzne koncepcie dočasnej a okružnej migrácie spolu s analýzou ich rozvojového potenciálu a vplyvu na príslušné politické oblasti. Je dôležité spomenúť, že aj Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle sa venuje okružnej a dočasnej migrácii a v spojitosti s ňou prijíma isté záväzky. Dôraz sa kladie na zjednotenie politik s cieľom zabrániť, resp. zmierniť „únik mozgov“.
- Európska komisia vo svojom oznámení z júna 2008 o spoločnej prisťahovaleckej politike pre Európu zdôrazňuje potrebu efektívne riadiť migračné toky prostredníctvom spolupráce s tretími krajinami vrátane legálnej okružnej migrácie. Okrem toho poukazuje na potrebu skúmať väzby medzi okružnými typmi prisťahovalectva a integrácie v hostiteľskom členskom štáte. Európsky parlament zdôrazňuje, že je potrebné zvýšiť príťažlivosť EÚ pre vysoko kvalifikovaných pracovníkov a možnosť zmierniť „únik mozgov“ pomocou

10 Tieto prístupy sa budú riešiť až vzhľadom na prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely sezónneho zamestnania, čo možno očakávať asi až v roku 2013. Informácie poskytl MPSVR SR dňa 13. 9. 2010.

11 Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2008. Dostupné na <http://www.government.gov.sk/data/files/4180.pdf> [citované 2010-07-10].

12 Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie. Bratislava: IOM International Organization for Migration, 2010.

13 Permanent or Circular Migration? Policy Choices to address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. Budapest: IOM a Regional Mission for Central and South Eastern Europe, 2008. ISBN 978-92-9068-444-2, 338 p.

14 Potočková, I. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009. Bratislava: IOM, 2010.

dočasnej alebo okružnej migrácie spolu s ďalšími rozvojovo orientovanými opatreniami.

- Závery Rady z decembra 2007 tiež zdôrazňujú, že okružná migrácia môže byť užitočná pri podpore rozvoja krajín pôvodu a súčasne zmiernuje nepriaznivé účinky „úniku mozgov“. Zdôrazňuje, že v budúcnosti bude potrebné pri formovaní politík začať iniciatívu, aby sa okružná migrácia chápala ako dočasný a legálny pohyb osôb medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi EÚ a predovšetkým tretími krajinami.
- Oznámenie o okružnej migrácii a mobilite medzi EÚ a tretími krajinami zo dňa 16. 5. 2007 hovorí o potrebe ďalej rozvíjať okružnú migráciu ako jeden z potenciálnych nástrojov pomoci členským štátom pri riešení problémov nedostatku pracovnej sily. Zároveň sa venuje rozvojovým potrebám krajín pôvodu migrantov a zmierneniu dôsledkov „úniku mozgov“.

Po vstupe SR do EÚ nastali v oblasti migrácie a migračnej politiky zmeny, ktoré významne ovplyvňovali smerovanie SR v oblasti migrácie a azylu. Jedným zo zámerov migračnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečiť vytváranie podmienok v oblasti ľudských, materiálnych a finančných zdrojov a koordináciu kompetentných inštitúcií v tejto oblasti. MPSVR SR deklaruje: V posledných dvoch desaťročiach migrácia výrazne ovplyvňuje aj sociálno-ekonomický rozvoj na Slovensku, osobitne po vstupe krajiny do EÚ<sup>15</sup>.

Slovenská republika nemá jednoznačne definované vykonávanie programov týkajúcich sa okružnej a dočasnej migrácie. Má však uzavretých niekoľko bilaterálnych dohôd s krajinami EÚ a s tretími krajinami v oblasti pracovnej migrácie. Viac informácií o bilaterálnych dohodách sa nachádza v kapitole 2.3.

Problematika okružnej a dočasnej migrácie nebola témou verejných diskusií alebo oblasťou záujmu neziskových, mimovládnych či výskumných organizácií a inštitúcií.

15 MPSVR SR.

Problematika dočasnej a okružnej migrácie je spracovaná vo viacerých publikáciách, ktoré vydala IOM.<sup>16</sup> Napríklad v publikácii „World Migration 2005“ IOM uvádza, že okružná migrácia síce môže na jednej strane spôsobiť „únik mozgov“, ale prináša aj pozitíva, ako je rozvoj krajín pôvodu, z ktorých pochádzajú emigranti, čo sa vracajú naspäť so svojimi novými skúsenosťami a zručnosťami. Podľa názoru IOM by mali cieľové krajiny migrácie zaviesť schémy pravidelnej, opakovanej dočasnej migrácie a motivovať migrantov tým, že sa im ponúkne návrat na rovnakú pracovnú pozíciu. Zavedenie možnosti pobytu alebo dvojakého občianstva pre niektoré skupiny migrantov a zavedenie pružnejšieho systému vydávania víz bude viesť k voľnému pohybu osôb medzi krajinami.<sup>17</sup>

V publikácii „Permanent or Circular Migration?“ sa vyzdvihuje aktívna politika prisťahovalectva za prácou do všetkých európskych krajín, mobilizovanie domácej pracovnej sily, ako aj rozvinutie koordinovanej európskej migračnej politiky.<sup>18</sup>

16 Problematikou dočasnej a okružnej migrácie sa zaoberajú viaceré publikácie a výstupy IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu, napr.:

- Omelaniuk, I. (ed.) World Migration 2005. Cost and Benefits of International Migration. Geneva: International Organization for Migration, 2005.
- Farrant, M., MacDonald, A., Sriskandarajah, D. Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers. IOM Migration Research Series N°22. Geneva: International Organization for Migration, 2006.
- Hönekopp, E., Mattila, H. Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. Budapest: International Organization for Migration, Regional Mission for Central and South Eastern Europe, 2008.
- Inter-Governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC). Dostupné na <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/856> [citované 2010-09-17].
- Migration Management in the Evolving Global Economy. Dostupné na [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_289.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_289.pdf) [citované 2010-09-17].
- Migration & Trade. Dostupné na <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-trade> [citované 2010-09-17].

17 Vertovec, S. Circular Migration: The Way Forward in Global Policy? Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2007. Dostupné na <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp4-circular-migration-policy.pdf> [citované 2010-09-17].

18 Hönekopp, E., Mattila, H. Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. Budapest: International Organization for Migration, Regional Mission for Central and South Eastern Europe, 2008.

## 2.2 Národná legislatíva, podmienky, kritériá a ich vymáhateľnosť

Migráciu a právne postavenie cudzincov/štátnych príslušníkov tretích krajín<sup>19</sup> na území Slovenskej republiky upravuje zákon o pobyte cudzincov. Zákon č. 5/2005 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o službách zamestnanosti) špecifikuje podmienky, za ktorých môžu migranti vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu. Okrem uvedených právnych predpisov existuje množstvo právnych aktov upravujúcich zdravotné<sup>20</sup> a sociálne odvody<sup>21</sup>, práva a povinnosti zamestnancov<sup>22</sup>, ktoré platia rovnako pre cudzincov zamestnaných na území SR, ako aj pre občanov SR.

V uvedených právnych predpisoch sa neuvádza pre pojem cirkulárna alebo okružná migrácia nijaká definícia. Situácia je rovnaká aj v prípade tzv. dočasnej migrácie. Chýbajúca explicitná definícia uvedených pojmov však neznamená, že v slovenskej legislatíve neexistujú ustanovenia podporujúce krátkodobé pobyty ekonomických migrantov na území SR. V tejto súvislosti slovenská legislatíva upravuje inštitút sezónnej migrácie, pri ktorej sa predpokladá iba kratší pobyt cudzinca (väčšinou do 6 mesiacov), no nie je explicitne stanovená vykonávaním prác podmienených ročným obdobím. Pobyty realizované na základe tohto typu povolenia sú iba dočasné a často sa opakujú s ročnou periodicitou. Slovenský právny poriadok rozlišuje medzi povolením na pobyt na účel zamestnania a povolením na pobyt na účel sezónneho zamestnania. Povolenie na pobyt na účel sezónneho zamestnania sa udeľuje na obdobie nie dlhšie ako 180 dní. V oboch uvedených typoch povolení na pobyt sa však vyžaduje získanie povolenia na zamestnanie od regionálnych úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Možno preto konštatovať,

že administratívne postupy v prípade sezónnych zamestnancov nie sú menej náročné ako v prípade záujemcov o dlhší pracovný pomer na území SR. Naopak, relatívne veľký význam z hľadiska okružnej a dočasnej migrácie môžu mať špecifické pravidlá určené v § 20 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov, v zmysle ktorých sa povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania nevyžaduje do 90 dní od prekročenia vonkajšej hranice SR, ak ide o cudzinca,

- a) ktorý pracuje pre významného zahraničného investora v Slovenskej republike,
- b) ktorého vyslal zamestnávateľ so sídlom v inom členskom štáte Európskej únie na územie Slovenskej republiky v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom,
- c) ktorý je zamestnaný v medzinárodnej hromadnej doprave, ak ho na výkon práce na území Slovenskej republiky vyslal jeho zahraničný zamestnávateľ,
- d) ktorý je v pracovnom pomere so zamestnávateľom, ktorý má sídlo alebo sídlo organizačnej zložky s pracovnoprávnou subjektivitou mimo územia Slovenskej republiky a ktorý ho vyslal na základe zmluvy uzatvorenej s právnickou osobou alebo fyzickou osobou vykonávať prácu na území Slovenskej republiky.

Aj keď povolenie na pobyt sa v uvedených prípadoch nevyžaduje, povolenie na zamestnanie sa vyžaduje. Výnimku tvoria iba osoby zamestnané v medzinárodnej hromadnej doprave, ak ich na výkon práce na území Slovenskej republiky vyslal ich zahraničný zamestnávateľ, a osoby, ktoré vyslal zamestnávateľ so sídlom v inom členskom štáte EÚ na územie Slovenskej republiky v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom (podľa § 22 ods. 7 zákona o službách zamestnanosti).

Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý získal povolenie na trvalý alebo prechodný pobyt, má právo opustiť územie Slovenskej republiky, čím jeho trvalý alebo prechodný pobyt nezaniká. V prípade, že sa cudzinec rozhodne zdržiavať mimo územia SR dlhšie ako 180 dní, vzniká mu

19 Nečlenská krajina EÚ a EHP.

20 Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení.

21 Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

22 Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.

oznamovacia povinnosť na policajnom útvare príslušnom podľa miesta bydliska. Ak si uvedenú povinnosť nesplní, jeho trvalý alebo prechodný pobyt sa v zmysle § 41 zákona o pobyte cudzincov zruší. Z uvedeného vyplýva, že od cudzincov s trvalým alebo prechodným pobytom sa nevyžaduje nepretržité zdržiavanie na území SR počas celého ich pobytu. Cudzinec, ktorý ukončil svoj prechodný pobyt, napríklad z dôvodu naplnenia účelu pobytu na území SR, nezískava nijaké zvýhodnenie pri posudzovaní budúcich žiadostí o povolenie na prechodný alebo trvalý pobyt.

Pokiaľ ide o dočasnú migráciu, možno medzi programami, ktoré sa môžu považovať za program dočasnej migrácie, uviesť zmluvu medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mládeže. Cieľom tejto zmluvy je zjednotenie administratívnych postupov v prípade občanov Kanady, ktorí dovŕšili 18. rok svojho života, nemajú viac ako 35 rokov a chcú si doplniť svoje vzdelanie stážou na území SR. Bližšie informácie sa nachádzajú v kapitole 2.3.

Okružnú a dočasnú migráciu môže v prípade SR značne tmiť systém sociálneho zabezpečenia a najmä pravidlá, na základe ktorých sa posudzuje nárok na dôchodok. V zmysle platných predpisov musí mať osoba, ktorá chce poberať slovenský starobný dôchodok, obdobie dôchodkového poistenia na Slovensku minimálne 15 rokov.<sup>23</sup> V prípade, že cudzí štátny príslušník nespĺňa túto podmienku, nevzniká mu nárok na dôchodok zo zdrojov Sociálnej poisťovne. Výnimku predstavujú tí cudzinci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi štátov, s ktorými má SR uzavretú bilaterálnu zmluvu o sociálnom zabezpečení<sup>24</sup>.

23 V oblasti sociálneho zabezpečenia sú relevantné Nariadenie EP a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (text s významom pre EHP a Švajčiarsko) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:EN:PDF> [citované 2010-10-05]), Nariadenie EP a Rady 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa ustanovuje postup vykonávania Nariadenia č. 883/2004. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:EN:PDF> [citované 2010-10-05]), súbor rozhodnutí Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia (<http://www.employment.gov.sk/index.php?SM-C=1&id=18842> [citované 2010-10-05]).

24 V súčasnosti sa vykonávajú zmluvy uzavreté medzi SR a Chorvátskom, Juhosláviou (nástupnícke štáty boli Srbsko a Čierna Hora, neskôr len Srbská republika), Kanadou, Quebecom, Ruskou federáciou, Ukraji-

V týchto prípadoch sa posudzovanie nároku na rôzne dávky zo sociálneho poistenia riadi ustanoveniami konkrétnej zmluvy, ktoré väčšinou poskytujú možnosť na zrátanie období poistenia.

Vzhľadom na to, že na Slovensku neexistuje špecifická právna úprava okružnej a dočasnej migrácie, nemožno hovoriť ani o špecifickom sankčnom mechanizme na vynútenie pravidiel okružnej a dočasnej migrácie. Preto musia osoby, ktorých pobyt na Slovensku by mohol spĺňať definíciu okružnej alebo dočasnej migrácie, rátať s rovnakými sankciami ako ostatní štátni príslušníci tretích krajín, zdržiavajúci sa na území SR.

Jednotlivci, ktorí porušia ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, môžu byť administratívne vyhostení na základe § 56 toho istého zákona. Administratívne vyhostenie je rozhodnutie policajného útvaru o skončení pobytu cudzinca s určením lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá ho prijme, a určením času zákazu vstupu. V zmysle uvedeného paragrafu bude cudzinec, ktorý vykonáva inú činnosť, než na akú mu bolo udelené povolenie na prechodný pobyt alebo vízum, vyhostený na obdobie piatich rokov. Vyhostením na jeden až päť rokov sa potrestá ten, kto napríklad vstúpi na územie Slovenskej republiky bez oprávnenia alebo sa zdržiava na území Slovenskej republiky bez oprávnenia, zdržiava sa na území Slovenskej republiky na základe medzinárodnej zmluvy alebo rozhodnutia vlády Slovenskej republiky a koná v rozpore s touto medzinárodnou zmluvou alebo s rozhodnutím vlády Slovenskej republiky, alebo neoznámí policajnému útvaru zánik dôvodu, na ktorý mu bol udelený prechodný pobyt (napríklad zánik pracovnoprávného vzťahu). Popri sankciách administratívneho vyhostenia existuje aj možnosť udelenia pokuty do výšky 1 659 eur za porušenie povinností, ktoré cudzincovi ukladá zákon o pobyte cudzincov. Ďalej môže cudzinec, ktorý sa nelegálne

nou a Kórejskou republikou. Dňa 15. júna 2010 bola podpísaná zmluva o sociálnom zabezpečení medzi SR a Izraelom a dňa 21. septembra 2010 bola podpísaná zmluva o sociálnom zabezpečení medzi SR a Austráliou. Obe zmluvy však ešte nenadobudli platnosť.



zamestnal na území SR, dostať pokutu na základe zákona č. 82/2005 vo výške 331,93 eura, zatiaľ čo právnická alebo fyzická osoba, ktorá takúto osobu zamestnala nelegálne, môže dostať pokutu od 2 000 do 200 000 eur.

Kontrolu dodržiavania predpisov regulujúcich migráciu, konkrétne v tomto prípade kontrolu legálnosti pobytu, vykonávajú policajné útvary. Kontrolu legálnosti zamestnávania (a v spolupráci s úradmi hraničnej a cudzineckej polície aj kontrolu legálnosti pobytu) vykonávajú najmä krajské inšpektoráty práce, odbory kontroly okresných úradov práce, sociálnych vecí a rodiny a Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj daňové úrady. V posledných rokoch nenastali významné zmeny v oblasti sankcionovania nelegálneho zdržiavania sa alebo nelegálnej práce migrantov na území SR. Od 1. marca 2010 však nastala zmena vo výške pokút, ktoré možno udeliť osobe, ktorá nelegálne zamestnáva. V zmysle pôvodného znenia § 68a zákona o službách zamestnanosti účinného pred 1. marcom 2010 mohol byť takýto zamestnávateľ pokutovaný do výšky 1 000 000 Sk (33 193,92 eura) bez určenia minimálnej výšky pokuty. Po novelizácii je výška pokuty najmenej 2 000 eur a najviac 200 000 eur.

Vo všeobecnosti Slovenská republika umožňuje získať občianstvo SR bez povinnosti vzdať sa občianstva iného štátu.<sup>25</sup> Občianstvo však možno získať iba po ôsmich rokoch nepretržitého trvalého pobytu na území SR s výnimkou zákonom stanovených prípadov. Občianstvo možno udeliť bez prihliadnutia na túto podmienku napríklad v prípade, ak cudzinec:

- uzavrel manželstvo so štátnym občanom SR a manželka žijú v spoločnej domácnosti na území SR najmenej päť rokov,
- má na území Slovenskej republiky nepretržitý trvalý pobyt najmenej tri roky pred dosiahnutím 18 rokov veku,
- je azylantom aspoň štyri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej

republiky,

- sa narodil na území Slovenskej republiky a má tu trvalý pobyt najmenej tri roky bezprostredne pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva,
- je bez štátnej príslušnosti a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva,
- je držiteľom osvedčenia preukazujúceho postavenie Slováka žijúceho v zahraničí a mal na území SR nepretržitý pobyt počas obdobia troch rokov tesne predchádzajúcich podaniu žiadosti o občianstvo.

## 2.3 Spolupráca s tretími krajinami

Slovenská vláda má v súčasnosti uzavretých niekoľko bilaterálnych zmlúv s krajinami EÚ a tretími krajinami o zamestnávaní občanov alebo štáťstov. Väčšina zmlúv je uzavretá s krajinami EÚ. Patria sem Belgicko, Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Luxembursko, Poľsko, Fínsko, Maďarsko. Okrem toho sem patrí Švajčiarsko. Z tretích krajín je to dohoda s Ruskou federáciou, ktorá sa však dlhodobo nevykonáva v dôsledku nespolupráce ruskej strany. Uvažuje sa o vypovedaní tejto dohody. Väčšina bilaterálnych dohôd o zamestnávaní občanov, uzavretých s členskými štátmi EÚ, sa od 1. mája 2004 na území SR vzhľadom na uplatňovanie voľného pohybu za prácou v súlade s nariadením Rady 1612/68/EHS o slobode pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva nevykonáva. V súčasnosti sa jednostranne vykonávajú len dohody s Nemeckom a Švajčiarskom so zreteľom na uplatňovanie prechodného obdobia v rámci voľného pohybu za prácou.

Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a švajčiarskou spolkovou vládou o výmene štáťstov<sup>26</sup> bola uzatvorená dňa 8. decembra 1995. Platnosť nadobudla 14. júna 1996. Dohoda sa priebežne vykonáva a stanovený ročný počet 100 osôb SR napĺňa. Slovensko má uzavretú dohodu o spolupráci s vládou Spolkovej republiky

<sup>25</sup> Možnosť dvojitého občianstva závisí aj od relevantnej legislatívy druhej strany, resp. štátu, ktorého je žiadateľ občanom.

<sup>26</sup> <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=335>.

Nemecko o zamestnávaní pracovníkov na rozšírenie ich odborných a jazykových vedomostí<sup>27</sup> zo dňa 18. marca 1996. Podľa zdrojov MPSVR SR sa táto dohoda v súčasnosti vykonáva ako jediná z uzatvorených zmlúv s krajinami EÚ. Ročný počet pracovníkov sa v dohode stanovil na 700 osôb. Dňa 7. septembra 2001 nadobudla platnosť zmena tejto dohody a ročný počet osôb sa zvýšil na 1 000<sup>28</sup>. V súčasnosti je na základe uvedenej dohody v Nemecku zamestnaných 29 občanov SR.

V uvedených bilaterálnych dohodách nie je explicitná zmienka o podpore okružnej alebo dočasnej migrácie ani záväzok zmluvných strán podporovať tieto formy migrácie. Inak povedané, dohody neobsahujú explicitne princípy okružnej migrácie alebo dočasnej migrácie. Ich cieľom je vytvoriť podmienky na jednoduchšiu spoluprácu v oblasti zamestnávania cudzincov. Slovenská republika nemá deklarovaný rámcový program, ktorý by určoval kroky a smerovanie SR v budúcnosti v oblasti motivácie návratu migrantov zo zahraničia naspäť na územie SR. Na druhej strane návrat cudzincov do krajiny pôvodu zo SR upravuje zákon o pobyte cudzincov, kde sú okrem iného stanovené obdobia, na ktoré sa udeľuje povolenie na pobyt na účel zamestnania na území SR, ako aj ustanovenia týkajúce sa dobrovoľného a núteného návratu a pod.

Za program dočasnej migrácie možno považovať zmluvu medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mladých. Cieľom tejto zmluvy je zjednodušenie administratívnych postupov v prípade občanov Kanady, ktorí dovŕšili 18 rokov svojho života, nemajú viac ako 35 rokov a chcú si doplniť svoje vzdelanie stážou na území SR. Podľa uvedenej bilaterálnej zmluvy môžu občania Kanady spĺňajúci isté podmienky<sup>29</sup> zís-

kať vízum platné maximálne na obdobie 12 mesiacov, na základe ktorého sú oprávnení zamestnať sa na celom území SR bez potreby povolenia na zamestnanie. Pobyt na základe uvedenej zmluvy môžu využiť kanadskí štátni príslušníci, ktorí

- sú absolventi univerzít a chcú získať ďalšiu odbornú prípravu v SR,
- sú študenti, zapísaní na univerzitách vo svojom domovskom štáte, ktorí si chcú doplniť časť svojho akademického študijného plánu pomocou odbornej stáže alebo pracovným pobytom,
- sú kanadskí občania, ktorí chcú získať ďalšiu odbornú prípravu v SR na základe vopred dohodnutej pracovnej zmluvy,
- sú študenti zapísaní na štúdium vo vzdelávacích inštitúciách v Kanade a majú záujem vycestovať do SR počas svojich prázdnin, pričom chcú byť na určitý čas príležitostne zamestnaní,
- sú občania Kanady, ktorí chcú vycestovať do SR a chcú sa na určitý čas príležitostne zamestnať.

Oprávnení občania môžu ustanovenia zmluvy využiť najviac dvakrát s podmienkou, že to bude podľa dvoch rozdielnych kategórií, pričom oba pobyty nemôžu na seba bezprostredne nadväzovať. Ani jeden z pobytov nesmie presiahnuť 12 mesiacov. Rovnako to platí v prípade občanov SR v Kanade.

Uzavretie podobnej dohody (o Working Holiday) sa pripravuje s Novým Zélandom a výhľadovo s Austráliou.

- 
- platného kanadského cestovného pasu,
- c) majú spiaciu letenku alebo dostatočné finančné prostriedky na zakúpenie takejto letenky a môžu preukázať dostatok finančných prostriedkov na pokrytie svojich nákladov na začiatok ich pobytu v hostiteľskom zmluvnom štáte,
  - d) majú poisťné pokrytie, z ktorého sa uhrádzajú náklady na prípadnú liečbu alebo repatriáciu,
  - e) spĺňajú ďalšie požiadavky slovenských vnútroštátnych právnych predpisov o vstupe a pobyte cudzincov alebo
  - f) podľa charakteru prípadu:
    - 1) preukázať, že majú vopred dohodnutú pracovnú zmluvu, stáž alebo pracovný pobyt,
    - 2) predložiť doklad, že sú zapísaní na univerzite vo svojom domovskom štáte,
    - 3) potvrdia svoj úmysel cestovať v hostiteľskom zmluvnom štáte s možnosťou získať príležitostné zamestnanie.

27 <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=332>.

28 Bilaterálne zmluvy o vzájomnom zamestnávaní. Dostupné na [http://hnonline.sk/c3-21698245-k00000\\_detail-bilateralne-zmluvy-o-vzajomnom-zamestnavani](http://hnonline.sk/c3-21698245-k00000_detail-bilateralne-zmluvy-o-vzajomnom-zamestnavani) [citované 2010-12-05].

29 Podmienky ustanovené zmluvou zužujú kategóriu občanov Kanady, ktorí sa môžu zúčastniť na tomto špeciálnom programe, na tých, ktorí spĺňajú tieto podmienky:

- a) v deň podania žiadosti dovŕšili vek 18 rokov a nie sú starší ako 35 rokov,
- b) sú kanadskí občania s trvalým pobytom v Kanade a sú držiteľia

## 2.4 Ostatné aspekty

Slovenská republika do roku 2008 zažívala nepretržitý medziročný nárast počtu migrantov. Tento trend bol typický tak pre migráciu v rámci EÚ, ako aj pre migráciu z tretích krajín. Situácia sa podstatne zmenila medzi rokom 2008 a 2009, keď po prvýkrát od roku 2000 medziročne klesol počet pracovných migrantov z tretích krajín, pôsobiacich na území SR. Podľa štatistických údajov prezentovaných v publikácii IOM z roku 2010 s názvom Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v SR<sup>30</sup> nastal v počte pracovných migrantov zo zahraničia mierny pokles zo 4 850 osôb na 4 150 osôb. Podobnú tendenciu vykazovali ešte migranti z Rumunska a Bulharska, ktorých počet medziročne klesol z 3 000 na 2 750.

V súčasnosti zachytávajú štatistiky ÚPSVR iba odchod migrantov, zatiaľ čo príčiny opustenia územia SR a cieľová destinácia migrantov sa detailne nesledujú. Tento fakt spôsobuje nemožnosť ďalšej analýzy migračných tokov. Uvedený štatistický údaj o poklese počtu občanov tretích krajín, pôsobiacich na slovenskom pracovnom trhu, preto nie je možné vykladať ako jednoznačný dôkaz nárastu tendencie návratu do krajiny pôvodu, pretože ich ďalšia cesta netvorí predmet záujmu úradov SR.

Eurostat sleduje migračné toky zo Slovenska, smerujúce do ostatných členských štátov. Jeho štatistiky sú však na účely tejto štúdie neúplné a neposkytujú pohľad na emigráciu občanov nečlenských štátov z územia SR do ostatných členských štátov EÚ. Ďalej treba poznamenať, že nedostatok štatistických údajov o motivácii a budúcich plánoch dočasných a okružných migrantov znemožňuje posúdiť, do akej miery prevláda u tejto skupiny migrantov snaha usadiť sa na území SR.

Migrácia z tretích krajín na územie Slovenskej republiky je typická tým, že napriek relatívnej

pasivite orgánov štátu v lákaní kvalifikovaných cudzincov predstavujú osoby s vysokoškolským vzdelaním významnú časť migrantov. Z uvedeného by bolo možné vyvodiť záver, že Slovensko sa podieľa na nežiaducom fenoméne odlivu mozgov z rozvojových štátov ako prijímajúca krajina. Treba však nevyhnutne dodať, že väčšina migrantov s vysokoškolským vzdelaním nepochádza z rozvojových štátov, ale z USA, Japonska, Kórey a Ruskej federácie<sup>31</sup>. V prevažnej miere ide o osoby zamestnané v pobočkách transnacionálnych korporácií. Zabrániť odlivu mozgov z rozvojových štátov na územie SR v súčasnosti nepredstavuje vzhľadom na nízke počty pracovných migrantov z tretích krajín do SR ťažiskovú oblasť záujmu vlády SR ani slovenského zákonodarstva. Zmena v prístupe k uvedenej problematike zrejme nastane až v roku 2011, keď sa uskutoční implementácia smernice 2009/50/ES o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysoko kvalifikovaného zamestnania. Po transpozícii uvedenej smernice bude SR vydávať osobám, ktoré spĺňajú isté požiadavky, tzv. modrú kartu EÚ. Uvedená smernica dáva značný priestor členským štátom na určenie tzv. mzdového prahu, t. j. novej mzdy, ktorú musí žiadateľ o modrú kartu dosiahnuť, aby jeho žiadosť bola akceptovaná. Článok 6 smernice dovoľuje aj zavádzanie istých kvót na počet vydaných kariet, ktoré si členské štáty určujú samy. V súčasnosti ešte nie sú známe konkrétne návrhy právnych predpisov, ktorými sa uvedená smernica transponuje do slovenského právneho poriadku.

30 Domonkos, T., Páleník, M., Radvanský, M. Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v SR. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2010. 48 s.

31 V prípade USA tvorí počet migrantov s vyšším vzdelaním 97 %, Kórey 92 %, Japonska 85 % a Ruska 77 %. Príklad rozvojovej krajiny je napr. Vietnam, odkiaľ prichádzajú iba 2 % migrantov s vyšším vzdelaním.

# 03

## Údaje o okružnej a dočasnej migrácii

Slovenská republika nemá explicitnú legislatívu alebo špeciálne programy a schémy týkajúce sa okružnej migrácie. Preto aj štatistika okružnej migrácie nie je sledovaná. Okrem toho je počet migrantov na Slovensku v porovnaní s niektorými krajinami EÚ veľmi nízky. Slovenská republika donedávna bola a sčasti stále je najmä tranzitnou krajinou. So zreteľom na to možno predpokladať, že okružná migrácia je na Slovensku prakticky nulová. Štatisticky sa však nesleduje, v databázach nie je prehľad o cudzincoch, ktorí žili alebo pracovali v SR a po dlhšom pobyte mimo SR sa vrátili späť do SR. Každé povolenie na pobyt a zamestnanie po skončení predchádzajúceho povolenia sa posudzuje ako nové povolenie, bez väzby na staršie povolenia.

Ani dočasná migrácia nemá v slovenskej legislatíve jednoznačnú definíciu. Povolenia na zamestnanie sú udeľované na dobu určitú, maximálne na dva roky. Tieto povolenia sa potom môžu za zákonom stanovených podmienok predĺžiť. V zákone o službách zamestnanosti existuje aj pojem sezónne zamestnávanie. Podmienky na získanie povolenia na zamestnanie pri sezónnom zamestnávaní sú rovnaké ako na získanie iného povolenia na zamestnanie. Pracovať bez povolenia na zamestnanie môžu občania EÚ, EHP, Švajčiarska a občania tretích krajín, ktorí spĺňajú podmienky podľa § 22 ods. 7 zákona o službách zamestnanosti.

Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny udeľujú povolenia na zamestnanie občanom tretích krajín, pričom individuálne údaje o osobe (napríklad vek a pohlavie, krajinu pôvodu, resp. občianstvo), údaje o pracovnej pozícii (odvetvie zamestnávateľa, pracovné zaradenie) a časové údaje (dátum udelenia povolenia na zamestnanie a na akú dobu bolo udelené) sa zadávajú do lokálnej databázy a raz mesačne sa posielajú do centrálnej databázy ÚPSVR. Ďalej uvedené údaje pochádzajú z databázy ÚPSVR.

Z údajov vyplýva, že väčšina udelených povolení na zamestnanie má ročnú alebo dlhšiu lehotu platnosti. Do apríla 2008 sa udeľovali povolenia s trvaním jeden rok. Dňa 1. mája 2008

nadobudol účinnosť zákon č. 139/2008, ktorým sa mení a dopĺňa okrem iného zákon o službách zamestnanosti, ktorý umožnil udeliť povolenia na zamestnanie s maximálnou dĺžkou dva roky od mája 2008. Od mája do decembra 2008 bolo udelených 64 % 2-ročných povolení, v roku 2009 53 %. Ročné povolenia predstavovali v roku 2008 25 % a v roku 2009 29 %. Zvyšok predstavovali povolenia s platnosťou kratšou ako 12 mesiacov.<sup>32</sup>

Graf 1 charakterizuje krátkodobú migráciu podľa dĺžky, na ktorú bolo udelené povolenie na zamestnanie. Celkovo sa počet udelených povolení na obdobie kratšie ako jeden rok pohyboval v dvojčiferných číslach (v trojmesačnom kĺzavom priemere). Počas sledovaného obdobia počet týchto povolení iba raz stúpil nad 100, vo februári 2008 dosiahol 143 vydaných povolení (prakticky všetky mali platnosť 5 mesiacov)

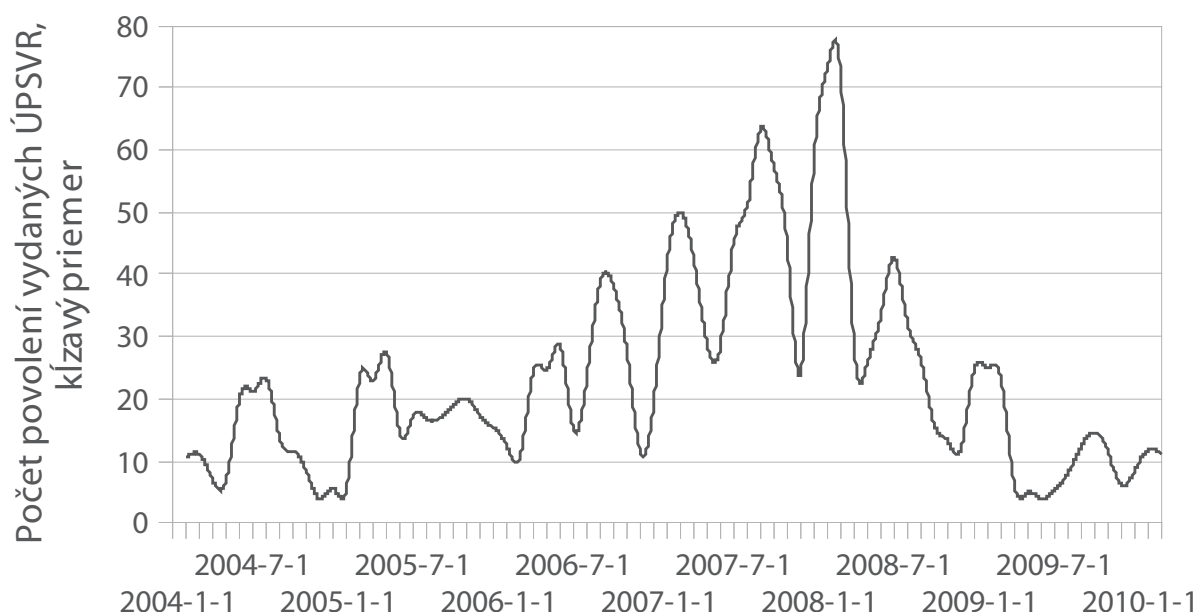
Ďalším zdrojom údajov o sezónnej migrácii je ÚHCP MV SR, ktorý udeľuje povolenia na pre-

chodný pobyt. Na účely štatistiky od 15. júla 2009 eviduje vydané povolenia na pobyt na účel sezónneho zamestnania. V roku 2009 bolo po 15. júli vydané jedno povolenie, v roku 2010 to bolo 20 povolení (z toho 19 štátnym príslušníkom Ukrajiny). K 31. augustu 2010 evidoval ÚHCP MV SR na území SR 16 štátnych príslušníkov Ukrajiny s platným prechodným pobytom na území SR na účel sezónneho zamestnania.

Údaje o počte povolení na zamestnanie podľa obdobia, na ktoré sú vydané, nevykazujú znaky sezónnosti. Trend vývoja v prvých troch kvartáloch roku 2008 a 2009 bol veľmi podobný, najväčší počet vydaných povolení bol v prvom kvartáli, v ostatných kvartáloch počet povolení poklesol. Z pohľadu počtu udelených povolení môžeme medzi týmito rokmi vidieť výrazný rozdiel. Kým v roku 2008 bol počet udelených povolení viac než 130, v roku 2009 nedosiahol ani polovicu tohto počtu. V roku 2009 bolo poskytnutých iba 50 povolení. Spôsobila to najmä ekonomická recesia, vyvolaná globálnou finančnou krízou, ktorá negatívne vplývala na vývoj na

32 Zdroj: ÚPSVR.

**Graf 1 Počet vydaných povolení na zamestnanie s platnosťou kratšou ako rok**



Zdroj: ÚPSVR.

trhu práce SR, čo malo za následok nárast počtu nezamestnaných a pokles počtu voľných pracovných miest. V roku 2007 boli kvartály vyrovnané (iba druhý kvartál bol výrazne nižší). V roku 2006 bol popri vyrovnaných ostatných kvartáloch najnižší prvý, podobne ako v roku 2005. V roku 2004 pozitívne vyčnieval tretí kvartál. Uvedené údaje sumarizuje tabuľka 1.

Keď zoberieme do úvahy aj ostatné vydané povolenia, výkyvy v počte krátkodobých povolení sa znížia.

Spôsobuje to rapidne zvýšenie počtu vydaných povolení v roku 2007 a najmä v roku 2008. V roku 2004 bol počet vydaných povolení okolo 1 000, v roku 2005 a 2006 okolo 1 500. V roku 2007 to bolo 2 200 povolení a v roku 2008 už 4 550 povolení. V roku 2009 tento počet klesol na 1 250 a v prvom polroku 2010 na 650. Tento vývoj bližšie uvádza tabuľka 2. Celkovo sa nedá povedať, či podiel a počet dočasnej migrácie rastie, alebo klesá.

**Tabuľka 1 Povolenia na zamestnanie podľa obdobia, na ktoré sú vydané v jednotlivých kvartáloch (krátkodobé povolenia)**

Rok	2004	2004	2004	2004	2005	2005	2005	2005
Kvartál	1	2	3	4	1	2	3	4
Mesačne	11	8	23	8	6	27	17	20
Rok	2006	2006	2006	2006	2007	2007	2007	2007
Kvartál	1	2	3	4	1	2	3	4
Mesačne	12	25	24	27	42	29	51	45
Rok	2008	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2009
Kvartál	1	2	3	4	1	2	3	4
Mesačne	73	26	23	12	25	5	8	12

Zdroj: ÚPSVR.

**Tabuľka 2 Počet vydaných povolení na zamestnanie podľa dĺžky povolenia<sup>33</sup>**

Rok	Do 1 roka	Viac ako rok	% do 1 roka	Spolu
2004	148	899	14,1	1 047
2005	210	1 343	13,5	1 553
2006	264	1 151	18,7	1 415
2007	501	1 697	22,8	2 198
2008	433	4 116	9,5	4 549
2009	149	1 099	11,9	1 248
2010 *	67	580	10,4	647

\* Údaje za 1. polrok 2010.

Zdroj: ÚPSVR.

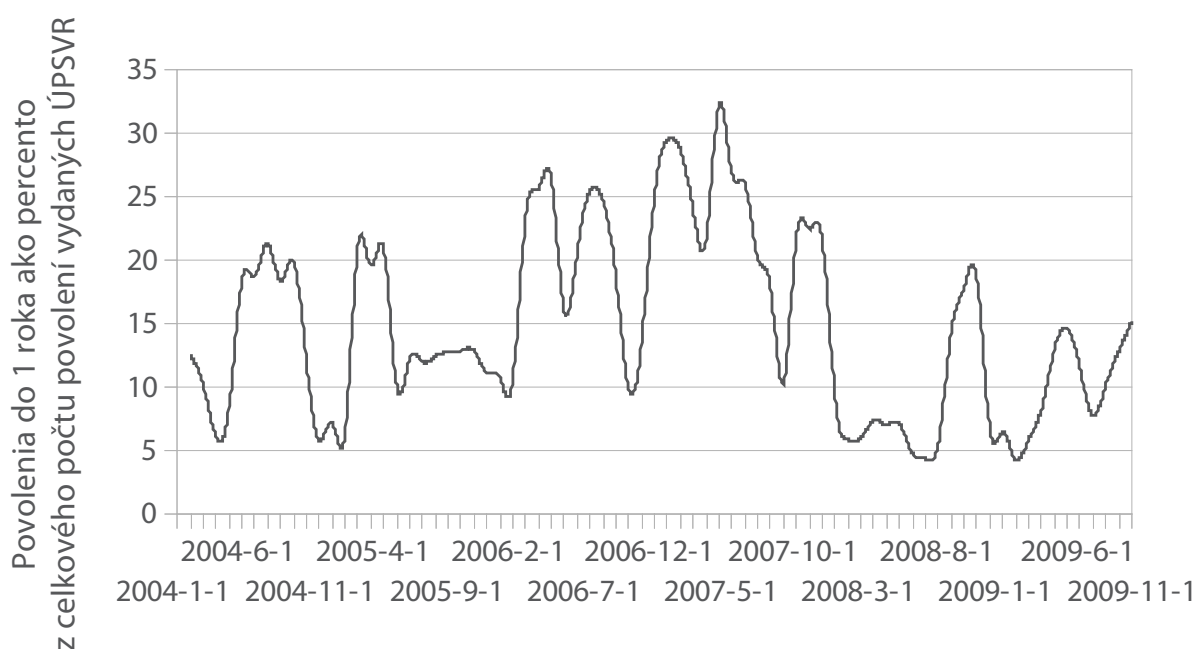
<sup>33</sup> Podľa zákona o službách zamestnanosti z mája 2008 (zákon č. 139/2008 Z. z.) sa predlžuje dĺžka obdobia na udelenie povolenia na zamestnanie a jeho opakované predĺženie z jedného roka na dva. V tabuľke 2 sa v roku 2009 a 2010 nachádza kumulatívna hodnota pre tieto dva typy povolení.

Štatistické sledovanie krátkodobej, dočasnej a okružnej migrácie je v podmienkach SR veľmi nízke. Aby bolo možné toto sledovanie zlepšiť, bolo by potrebné zmeniť legislatívu tak, aby umožňovala sledovať jednotlivé typy migrácie opísané v tejto štúdii, najmä okružnú migráciu. Pre potreby sledovania dočasnej migrácie je nevyhnutné prepojiť jednotlivých aktérov, zabezpečiť najmä dlhodobú a pravidelnú spoluprácu medzi ÚPSVR a ÚHCP MV SR. Prepojenie databáz by umožnilo jednoznačne identifikovať krátkodobých migrantov a spresniť a zaktualizovať databázu ÚPSVR odosôb, ktoré nezískali povolenie na pobyt, čím by sa získali administratívne údaje s obsažnejšou výpovednou hodnotou. Ďalej treba prehĺbiť spoluprácu medzi ÚPSVR a Sociálnou poisťovňou, najmä s cieľom spresniť databázu migrantov. Týmto krokmi by sa podarilo získať plastickejší obraz o migrácii.

na obdobie kratšie ako rok predstavuje maximálne päťsto osôb ročne. Sezónna migrácia sa špeciálne nesleduje. Vzhľadom na chýbajúcu legislatívu o dočasnej a okružnej migrácii sú štatistiky veľmi obmedzené a neposkytujú dostatočný obraz o problematike.

Migrácia osôb z tretích krajín je na Slovensku veľmi nízka, dosahuje niekoľko tisíc ľudí. Dočasná migrácia v zmysle vydaných povolení

**Graf 2 Povolenia na zamestnanie do 1 roka ako percento zo všetkých povolení na zamestnanie**



Zdroj: ÚPSVR.



## Závery

Slovenská republika vstupom do EÚ prevzala existujúce záväzky a povinnosti v oblasti migrácie a postupne upravuje svoje právne prostredie v súlade s prijímanými právnymi aktmi na úrovni EÚ. V tejto súvislosti SR akceptuje a uplatňuje viacero základných slobôd, medzi ktoré patrí aj voľný pohyb pracovných síl v rámci krajín Únie. Toto uvoľnenie trhu viedlo k ovplyvneniu migračných trendov na Slovensku, i keď sa nakoniec na jednotnom trhu EÚ uplatňovali prechodné obdobia a ustanovenia o voľnom pohybe pracovných síl zo strany niektorých členských štátov. Slovensko však z pohľadu ekonomickej migrácie bolo a je skôr zdrojovou krajinou. Reálny vplyv vnútornej a vonkajšej migrácie na slovenskú ekonomiku je veľmi nízky. Na Slovensku sa nachádzalo v roku 2009 okolo 15-tisíc pracovných migrantov, ktorí tvorili len 0,7 % pracujúceho obyvateľstva, prevažne s vyšším a stredným vzdelaním. Z tohto dôvodu nepatrí migračná politika medzi dôsledne sledované prvky trhu práce.

Ako sme uviedli v predchádzajúcich kapitolách, z dostupných údajov je veľmi ťažké určiť dĺžku pobytu migrantov na Slovensku a zároveň sledovať ich opätovné návraty, resp. cyklickú migráciu. Treba dodať, že centrálnu evidenciu vydaných povolení na zamestnanie cudzincov a informácie o cudzincoch, ktorým bolo udeľené povolenie na zamestnanie a nenastúpili do zamestnania alebo ich zamestnanie sa skončilo pred uplynutím obdobia určeného v povolení na zamestnanie, vedie ÚPSVR, pričom táto evidencia môže byť zdrojom užitočných informácií o tejto problematike. Keďže povolenie na pobyt sa vydáva opakovane aj na kratšie obdobie, nie je možné špecifikovať čistý migračný tok ani odhadnúť mieru cyklickej migrácie.

Napriek relatívne nízkej miere migrácie na Slovensku sa táto problematika dostáva do popredia pri uvažovaní o štruktúrnej nezamestnanosti a potrebe špecificky kvalifikovanej pracovnej sily. Štúdia Európskeho strediska pre rozvoj odborného vzdelávania (CEDEFOP) Skills Supply and Demand in Europe<sup>34</sup> predpovedá, že v naj-

<sup>34</sup> CEDEFOP. Skills Supply and Demand in Europe. Luxembourg 2010.



bližších rokoch narastie potreba vysoko kvalifikovanej pracovnej sily a jej celkový nedostatok v krajinách EÚ. Z tohto dôvodu bude nevyhnutné časť pracovnej sily nahradiť imigráciou, resp. dočasnou migráciou z tretích krajín. Aj z tohto dôvodu sa migračná politika EÚ zameriava na prispôsobenie migračnej politiky jej špecifickým potrebám, pričom z hľadiska trvalej udržateľnosti a stabilizačného vplyvu sa do popredia dostáva možnosť zjednodušenia tzv. okružnej/pravidelnej migrácie do krajín EÚ a zjednodušenie legislatívneho procesu viacnásobného vstupu na európsky pracovný trh.

Slovensko bude nasledovať kroky EÚ v tejto oblasti. Nevyhnutnou podmienkou bude širší zber štatistických údajov a ich detailnejšie spracovanie tak, aby bolo možné identifikovať dôvody a správanie ekonomických migrantov na slovenskom trhu práce. Tieto informácie umožnia lepšiu adaptáciu migračnej politiky na zmenené podmienky, napríklad vplyvom starnutia a poklesu počtu ekonomicky aktívneho obyvateľstva v blízkej budúcnosti.

## Použitá literatúra

Bargerová, Z., Številová, J. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2008. Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2009.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF> [citované 2010-08-20].

Divinský, B. Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti. 2007. Dostupné na [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz) [citované 2010-04-10].

Divinský, B. Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008). Bratislava: International Organization for Migration, 2009.

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

Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2008. Dostupné na <http://www.government.gov.sk/data/files/4180.pdf> [citované 2010-08-11].

EMN Glossary. 2010. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117> [citované 2010-08-11].

Koncepcia integrácie cudzincov v SR. Bratislava: MPSVR SR, 2009. Dostupné na [https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7\\_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513](https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513) [citované 2010-08-01].

Koncepcia migračnej politiky na Slovensku. Bratislava: MV SR, 2005. Dostupné na <http://www.minv.sk/?azyl-migracia&subor=10500> [citované 2010-08-01].

Mobility in Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions, 2006.

Potočková, I. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009. Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2010.

Príloha č. 1 k opatreniu č. 16/2001 Z. z. Zásady pri zatriedovaní zamestnaní podľa klasifikácie, systém kódovania klasifikácie a zoznam skratiek používaných v klasifikácii. Dostupné na <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=1924> [citované 2010-08-15].

Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2010 – 2014. Bratislava 2010. Dostupné na <http://www.minv.sk/?ministerstvo-vnutra&subor=40526> [citované 2010-09-01].

Výročná správa o azyle a migrácii v Slovenskej republike (referenčný rok 2007). Bratislava: International Organization for Migration, 2008.

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií.

Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



**IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu**  
**Úrad v Slovenskej republike**  
**Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v SR**  
Grösslingová 4, 811 09 Bratislava, Slovenská republika  
[www.iom.sk](http://www.iom.sk), [www.emn.sk](http://www.emn.sk)

ISBN 978-80-89506-00-2