

Andrea Mrlianová, Lucia Szlobodová, Natália Ulrichová, Monika Zollerová

# VÍZOVÁ POLITIKA A JEJ VPLYV NA MIGRAČNÉ TOKY DO SLOVENSKEJ REPUBLIKY

# Vízová politika a jej vplyv na migračné toky do Slovenskej republiky

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

jún/november 2011  
Bratislava





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

Zostavenie tejto štúdie je spolufinancované Európskou úniou a Ministerstvom 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): Andrea Mrlianová  
Lucia Szlobodová  
Natália Ulrichová  
Monika Zollerová

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  
Tel.: +421 2 52 62 33 35

ISBN 978-80-89506-17-0

## Predslov

Štúdiu zostavila v roku 2011 IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu Bratislava, ktorá je Národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto výročná správa je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou.

# Obsah

Zoznam skratiek	7
Zhrnutie	8
01. Úvod	10
1.1 Metodológia	10
1.2 Definície	11
02. Politika a právny rámec pre udeľovanie víza v Slovenskej republike	14
2.1 Národná politika a legislatívny rámec	14
2.2 Dohody s tretími krajinami	16
2.3 Súčasné zmeny vo vízovej politike a legislatíve v kontexte spoločného priestoru EÚ	18
2.4 Súčasné zmeny vo vízovej politike a legislatíve v súvislosti s národnými vízami	20
03. Praktická implementácia a organizácia vízovej politiky	21
3.1 Všeobecný postup v rámci jednotlivých štádií v konaní o udelenie víza	21
3.2 Vydávanie víz za účelom legálnej migrácie – špecifické postupy v rámci jednotlivých štádií v konaní o udelenie víza	24
3.3 Vydávanie víz s cieľom prevencie nelegálnej migrácie	25
04. Spolupráca s tretími krajinami: prípadové štúdie	28
4.1 Prípadová štúdia I – spolupráca s Kanadou	29
4.2 Prípadová štúdia II – spolupráca s Ukrajinou	30
05. Vplyv európskej politiky a legislatívy	35
06. Štatistiky a analýza údajov	40
07. Záver	61
Bibliografia	62

# Zoznam skratiek

<b>EHP</b> – Európsky hospodársky priestor
<b>EMN</b> – European Migration Network (Európska migračná sieť)
<b>EP</b> – Európsky parlament
<b>ES</b> – Európske spoločenstvo
<b>EÚ</b> – Európska únia
<b>MV SR</b> – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
<b>MZV SR</b> – Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky
<b>SIS</b> – Schengenský informačný systém
<b>SR</b> – Slovenská republika
<b>ŠÚ SR</b> – Štatistický úrad Slovenskej republiky
<b>ÚHCP P PZ</b> – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru
<b>VIS</b> – vízový informačný systém
<b>Z. z.</b> – Zbierka zákonov

# Zhrnutie

Víza a vízová politika sú úzko spojené so suverenitou štátu a s jeho právom regulovať podmienky vstupu a pobytu na svojom území. V širšom slova zmysle sa vízom rozumie súhlas udelený štátom cudzincovi, povoľujúci jeho vstup, pobyt a tranzit cez územie tohto štátu. V tomto kontexte je možné rozlíšiť tzv. krátkodobé a dlhodobé víza.<sup>1</sup>

Politika a právna úprava v oblasti krátkodobých víz spadajú do kompetencie Európskej únie, táto oblasť je teda harmonizovaná na úrovni EÚ a členské krajiny (okrem Veľkej Británie a Írska) nemajú v tejto oblasti už takmer žiadne národné kompetencie.

Na druhej strane oblasť dlhodobých, resp. národných víz na úrovni EÚ reguluje len Nariadenie EP a Rady 265/2010 z 25. marca 2010, a preto táto oblasť zostáva prevažne v kompetencii jednotlivých členských krajín EÚ. Z tohto dôvodu sa štúdia zameriava na bližšie preskúmanie tejto oblasti. Krátkodobé víza slúžia na pobyt kratší ako tri mesiace, teda z pohľadu dlhodobého pobytu nemajú výrazný vplyv na legálnu migráciu a ich primárnym cieľom je skôr regulovanie krátkodobej migrácie, napr. krátkodobé návštevy rodiny, turistika, služobné cesty a pod.

Dlhodobé, resp. národné víza sa na základe ich charakteru môžu považovať za nástroj prevencie voči nelegálnej migrácii, ale aj ako nástroj regulácie alebo uľahčenia legálnej migrácie. Z tohto pohľadu je teda cieľom štúdie preskúmať vplyv národnej vízovej politiky na migračné toky do krajín Európskej únie.

S týmto zámerom sa štúdia sústreďuje na popísanie politík, legislatívy a dohôd s tretími krajinami v oblasti regulácie a vydávania dlhodobých národných víz.

Prvá časť štúdie obsahuje úvod do danej problematiky, špecifikáciu metód pri vypracovávaní štúdie a definície základných pojmov použitých v štúdii, ktoré vychádzajú z legislatívy EÚ aj zo slovenského právneho poriadku.

Druhá kapitola sa venuje politikám a právnej úprave v oblasti víz v Slovenskej republike, popisuje vplyv legislatívy EÚ a poskytuje informácie o rozdieloch v úprave krátkodobých aj národných víz a o spolupráci s tretími krajinami v tejto oblasti.

Tretia kapitola sa zameriava na praktickú implementáciu a organizáciu vízovej politiky v oblasti národných víz v SR, popisuje procedúru a konkrétne opatrenia, ktoré sa implementujú v čase podávania žiadosti o vízum, v procese jej preskúmavania a zároveň popisuje aj podmienky vstupu, pobytu a výstupu. Taktiež poskytuje konkrétne informácie, ako vplývajú tieto jednotlivé fázy na reguláciu legálnej migrácie a prevenciu nelegálnej migrácie.

Kapitola štyri sa zameriava na bližší popis spolupráce s tretími krajinami v oblasti vydávania národných víz, resp. popis ich vplyvu na legálnu a nelegálnu migráciu z dvoch konkrétnych tretích krajín – Kanady a Ukrajiny.

Piata kapitola detailne popisuje vplyv legislatívy EÚ na národné politiky a národnú legislatívu v oblasti vízovej politiky v širšom historickom kontexte.

Šiesta kapitola analyzuje štatistiky a vzťah medzi vízovou politikou, pobytom, ale aj zadržaniami, vyhosteniami a návratmi príslušníkov tretích krajín v Slovenskej republike.

V súlade so zameraním Európskej migračnej siete sa štúdia zameriava na migračné pohyby príslušníkov tretích krajín, teda nie občanov EÚ alebo Európskeho hospodárskeho priestoru.

---

<sup>1</sup> Laws for Legal Immigration in the 27 EU Members States, International Migration Law, No. 16, IOM International Organization for Migration, 2009.



## Úvod

Vypracovanie predkladanej štúdie s názvom *Vízová politika a jej vplyv na migračné toky do Slovenskej republiky* schválil Riadiaci výbor Európskej migračnej siete v rámci svojho pracovného programu na rok 2011. Štúdia je súčasťou súhrnnej štúdie rovnakého zamerania na úrovni EÚ, v ktorej sú zhrnuté výsledky národných štúdií spracovaných členskými krajinami EÚ. Hlavným cieľom štúdie je analyzovať vzťah medzi vízovou politikou, riadením a kontrolou migrácie, resp. jej vplyvom na uľahčenie legálnej migrácie a na prevenciu proti nelegálnej migrácii v SR. Štúdia má poskytnúť prehľad o rôznych stratégiách a postupoch v oblasti vízovej politiky, ktoré prispievajú k riadeniu migrácie vrátane spolupráce s tretími krajinami, najmä prostredníctvom bilaterálnych alebo multilaterálnych dohôd. Na základe analýzy národnej politiky a legislatívy SR má štúdia poskytnúť aj iným členským krajinám EÚ informácie o úspešnej praxi a skúsenostiach v tejto oblasti. Zároveň štúdia analyzuje vplyv politiky a legislatívy EÚ na legislatívu a prax v SR v oblasti vízovej politiky.

Štúdia by mala byť zdrojom informácií najmä pre ministerstvá a úradníkov na národnej aj medzinárodnej úrovni, ktorí pracujú v oblasti vízovej a migračnej politiky, pre mimovládne organizácie, výskumníkov, akademickú obec a pre širšiu verejnosť, ktorá má záujem o túto problematiku.

### 1.1 Metodológia

Štúdia vychádza metodicky zo spracovania a analýzy dostupných podkladov a dokumentov, z odborných konzultácií a dostupných štatistických údajov zozbieraných v období január – jún 2011, pričom hlavnými zdrojmi boli najmä:

- predpisy slovenského právneho poriadku, a to hlavne zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a nový zákon schválený 21. októbra 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej nový zákon o pobyte cudzincov);
- interné predpisy Ministerstva vnútra SR;
- strategické dokumenty zahraničnej politiky SR;
- právne akty EÚ upravujúce oblasť migračnej politiky a vízovej politiky;

- štatistické databázy a webové stránky Úradu hraničnej a cudzineckej polície P PZ, resp. Ministerstva vnútra SR ([www.minv.sk](http://www.minv.sk)) a Ministerstva zahraničných vecí SR ([www.mzv.sk](http://www.mzv.sk)) aj informácie, ktoré poskytli experti týchto inštitúcií;
- webové stránky iných inštitúcií alebo organizácií obsahujúce informácie vyplývajúce zo zadania štúdie;
- predchádzajúce štúdie Európskej migračnej siete, najmä Výročné správy o politikách v oblasti migrácie a azylu a Výročné štatistické správy z oblasti migrácie a medzinárodnej ochrany;
- prax a osobná skúsenosť autorov z praxe.

V Slovenskej republike nebol doteraz spracovaný žiadny komplexný výskum alebo analýza o vízovej politike, resp. prepojení vzťahu medzi vízovou politikou a riadením migrácie. Z tohto dôvodu možno predmetnú štúdiu považovať skôr za primárny výskum, ktorý by mohol predstavovať základ pre budúci hlbší výskum tejto problematiky.

Na druhej strane je potrebné poznamenať, že vzhľadom na to, že problematika vydávania krátkodobých víz v SR je harmonizovaná s predpismi EÚ a vydávanie národných víz sa obmedzuje len na štyri presne stanovené účely, pričom národné vízum nie je dokladom slúžiacim ako povolenie na prechodný alebo trvalý pobyt, vzťah medzi vízovou politikou a riadením migrácie v SR sa meria len ťažko a je v podstate marginálny. Okrem Dohody s Kanadou, ktorá vstúpila do platnosti 1. júla 2011, a Dohody s Novým Zélandom, ktorá bola podpísaná 14. júna 2011, avšak ešte nie je v platnosti, nemá SR uzavreté iné bilaterálne dohody, ktoré by upravovali vydávanie národných víz s cieľom uľahčenia legálnej migrácie alebo prevencie voči nelegálnej migrácii, čo zúžilo možnosti výskumu v tejto štúdii. Štatistické údaje v štúdii prezentujeme vo forme, v akej ich zbierajú zodpovedné inštitúcie v SR. Aj keď nie vždy zodpovedali požiadavkám zadania štúdie, postačovali pri spracovávaní analýzy v jednotlivých kapitolách.

Napriek vyššie popísaným skutočnostiam sa pri spracovávaní štúdie nevyskytli žiadne výrazné komplikácie, ktoré by sťažovali prácu pri jej písaní. Všetci oslovení experti a inštitúcie poskytli informácie s cieľom ich analýzy a následného spracovania v tejto štúdii a prispeli k tomu, aby priniesla komplexný prehľad o tejto problematike v SR.

### 1.2 Definície

V tejto časti štúdie uvádzame definície hlavných pojmov, ktoré sa týkajú vízovej politiky. Tieto pojmy a definície v čo najväčšej miere korešpondujú s pojmami vo výkladovom slovníku Európskej migračnej siete (EMN), ktorý primárne vychádza z legislatívy EÚ. Ak to v prípade niektorých pojmov nebolo možné, alebo ak niektoré pojmy výkladový slovník EMN neuvádza, používame pojmy v súlade s vnútroštátnou legislatívou.

**Vízum** znamená povolenie alebo rozhodnutie členského štátu schengenského priestoru (ďalej len „členský štát“), ktoré sa vyžaduje pre tranzit alebo vstup s cieľom predpokladaného pobytu v členskom štáte alebo v niekoľkých členských štátoch. Charakter víza sa určí v súlade s týmito pojmami:

- a) dlhodobé vízum (typ D) znamená povolenie alebo rozhodnutie členského štátu, ktoré sa vyžaduje pre vstup s cieľom predpokladaného pobytu v tomto členskom štáte na obdobie viac ako tri mesiace;



- b) krátkodobé vízum (typ C) znamená povolenie alebo rozhodnutie členského štátu, ktoré sa vyžaduje pre vstup s cieľom predpokladaného pobytu v tomto členskom štáte na obdobie, ktorého celková dĺžka nepresiahne tri mesiace;
- c) tranzitné vízum (typ B) znamená povolenie alebo rozhodnutie členského štátu na vstup alebo tranzit cez územie tohto členského štátu alebo niekoľkých členských štátov, okrem tranzitu na letisku; tento typ víza sa v členských štátoch nevydáva od účinnosti vízového kódexu, t. j. 5. apríla 2010;
- d) letiskové tranzitné vízum (typ A) znamená povolenie alebo rozhodnutie umožňujúce štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý osobitne podlieha tejto požiadavke, aby prešiel cez tranzitnú zónu letiska bez toho, aby mu bol umožnený vstup na štátne územie dotknutého členského štátu, počas zastávky alebo prechodu medzi dvoma úsekmi medzinárodného letu.

Slovenská legislatíva nepozná pojem dlhodobé vízum, definuje však **národné vízum**, pričom tieto dva pojmy sa dajú považovať za ekvivalentné. Pre účely tejto štúdie budeme používať pojem národné vízum, ktorý upravuje nový zákon o pobyte cudzincov v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 265/2010 z 25. marca 2010, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o pohyb osôb s dlhodobými vízami (ďalej aj Nariadenia 265/2010). Národné vízum sa vymedzuje ako špecifický typ víza, ktoré sa udeľuje v súlade s vnútroštátnym právom, pričom stanovenie postupu a účelov jeho vydávania je v kompetencii každého členského štátu.

Legislatíva SR rozlišuje medzi pojmami **cudzinec**, za ktorého sa považuje každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, a **štátnym príslušníkom tretej krajiny**, ktorým je každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, niektorého z členských štátov Európskej únie, iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskej konfederácie. Štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti.

**Azylant** je cudzinec, ktorému bol udelený azyl.

**Doplnková ochrana** je ochrana pred vážnym bezprávím v krajine pôvodu.

**Povolením na pobyt** je každé povolenie vydané orgánmi členského štátu, ktoré umožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny legálny pobyt na jeho území v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 2 písm.

a) Nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov. Odhliadnuc od jednotlivých foriem medzinárodnej ochrany cudzincov, slovenská legislatíva upravuje tri typy povolení na pobyt: prechodný pobyt, trvalý pobyt a tolerovaný pobyt.

**Obvyklý pobyt** je miesto, kde osoba bežne trávi denný čas odpočinku, bez ohľadu na dočasnú neprítomnosť z dôvodu rekreácie, prázdnin, návštev priateľov a príbuzných, obchodných ciest, zdravotného ošetrenia alebo náboženských pútí; alebo v prípade, ak nie je k dispozícii, miesto zákonného alebo registrovaného pobytu.

**Nelegálnou migráciou** sa rozumie presun osoby na nové miesto pobytu alebo tranzit s využitím nelegálnych prostriedkov, bez platných dokladov, prípadne použitím falšovaných dokladov.

**Krajina pôvodu** je krajina alebo krajiny, ktoré sú zdrojom migračných tokov a ktorých občanmi môžu byť migranti.

**Krajina občianstva** je krajina, ktorej je osoba občanom.

**Hostiteľskou krajinou** sa rozumie členský štát, v ktorom štátny príslušník tretej krajiny získa legálny pobyt.

**Vízový informačný systém (VIS)** je systémom na výmenu vízových údajov medzi členskými štátmi, ktorý umožňuje oprávneným vnútroštátnym orgánom vstupovať a aktualizovať vízové údaje a elektronicky nahliadnuť do týchto údajov.

Keďže pojem **vízová politika** slovenská legislatíva nedefinuje a na národnej úrovni nie je známa všeobecne uznávaná definícia, pre potreby tejto štúdie sa vízovou politikou rozumie nástroj na reguláciu legálnej migrácie, umožňujúci riadenie prílivu osôb, ako aj nástroj na potláčanie nelegálnej migrácie a kriminálnych aktivít, slúžiaci na elimináciu prenikania nežiaducich osôb alebo osôb predstavujúcich bezpečnostné riziko. Predstavuje súbor postupov, pravidiel a podmienok upravujúcich vstup a pobyt osôb, udeľovanie víz, či hraničné kontroly. Cieľom čiastočne zjednotenej vízovej politiky na úrovni EÚ je vytváranie mechanizmov na uľahčenie legitímneho cestovania a riešenie nelegálnej migrácie. Keďže štáty schengenského priestoru **harmonizovali len podmienky pre krátkodobý pobyt na svojom území, pričom** dlhodobé pobyty sú predmetom vnútorných legislatívnych úprav každého štátu, členské štáty zdieľajú zodpovednosť za vízovú politiku s EÚ.



## Politika a právny rámec pre udeľovanie víza v Slovenskej republike

### 2.1 Národná politika a legislatívny rámec

Krátkodobé víza a ich právna úprava je vzhľadom na členstvo SR v EÚ a schengenskom priestore plne harmonizovaná s politikou a legislatívou EÚ. Právny rámec pre národné víza vydávané SR v súčasnosti stanovuje všeobecne záväzný právny predpis EÚ, konkrétne Nariadenie 265/2010, ktoré sa v SR plne implementuje a zohľadňuje v národnej legislatíve SR. Ide však len o čiastočnú úpravu, takže oblasť národných víz zostáva naďalej prevažne v kompetencii jednotlivých členských krajín.

Vzhľadom na charakter ich účelu sa národné víza v súčasnosti v SR vydávajú veľmi nízkemu počtu osôb. Účel udelenia národného víza v SR môže byť:

- ak je to v záujme SR;
- v prípade záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy;
- ak je to potrebné v súvislosti s udelením povolenia na pobyt na území SR (V praxi tento účel pokrýva vydanie národného víza v súvislosti s prevzatím už udeleného povolenia na pobyt na území SR, a preto v ďalšom texte štúdie budeme z dôvodu prehľadnosti uvádzať ako účel prevzatie povolenia na pobyt.);
- rodinným príslušníkom azylanta a rodinným príslušníkom osoby s doplnkovou ochranou.

Väčšina vydaných národných víz sa udeľuje štátnym príslušníkom tretích krajín za účelom prevzatia povolenia na pobyt. Keďže sa zatiaľ do budúcnosti neuvažuje o rozšírení účelov národného víza, nepredpokladá sa zvýšený počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí budú cestovať do SR a predstavovať tak výrazné číslo v štatistikách legálnej migrácie. To isté samozrejme platí aj z pohľadu nelegálnej migrácie, keďže štátni príslušníci tretích krajín, ktorým sa národné víza udeľujú za účelom prevzatia dokladu povolenia na pobyt na území SR, boli už dôkladne preverení v súvislosti s roz-

hodnutím udelenia povolenia na pobyt. Bezpečnostné previerky, ktorými uvedené osoby prechádzajú, a zoznam dokladov, ktoré predkladajú k žiadosti o udelenie povolenia na pobyt, sa z pohľadu eliminovania nelegálnej migrácie, príp. zneužívania povolení na pobyt zdajú byť dostatočné. V tejto súvislosti sa národné víza vydávajú za účelom prevzatia povolenia na pobyt na území SR už viac menej len ako formalita v procese udeľovania povolení na pobyt. Pri ďalších dvoch účeloch pre udelenie národného víza – ak je to v záujme SR, alebo ak si to vyžaduje plnenie záväzkov vyplývajúcich pre SR z medzinárodnej zmluvy, hovoríme doposiaľ o veľmi nízkych počtoch udelených národných víz, a preto ani tieto nepredstavujú zvýšené riziko nelegálnej migrácie<sup>2</sup>. Účel udelenia národného víza rodinným príslušníkom azylanta a rodinným príslušníkom osoby s doplnkovou ochranou bol zavedený novým zákonom o pobyte cudzincov, ktorý bol schválený 21. októbra 2011<sup>3</sup>, a preto nie je možné momentálne analyzovať jeho vplyv na migračné toky do krajiny. Vzhľadom na pomerne nízky počet osôb s udelenou medzinárodnou ochranou v SR sa nepredpokladá, že by bol tento vplyv významný.

Z týchto dôvodov, a teda najmä z dôvodu prevencie nelegálnej migrácie, SR zatiaľ nepristúpila k posudzovaniu rozširovania účelov pre udelenie národného víza, a tým zvyšovaniu potenciálneho rizika nelegálnych migrantov, ktorí by zneužívali inštitút národného víza pre svoje nelegálne pobyty.

Vízová politika SR v oblasti krátkodobých víz je v poslednej dobe už len priamo upravovaná jednotlivými spoločnými predpismi EÚ. Slovenskej republike zostali kompetencie upravovať oblasť vízovej politiky formou bilaterálnych dohôd a právnych predpisov len vo veľmi malej miere. V súčasnosti sa smerovanie právnej úpravy tejto oblasti zameriava skôr na uzatváranie bilaterálnych dohôd s tretími krajinami na zrušenie vízovej povinnosti pre držiteľov diplomatických a služobných pasov.

V oblasti dlhodobých víz naďalej prevláda národná úprava. V SR je v súčasnosti novinkou v tejto oblasti uzatváranie bilaterálnych dohôd s tretími krajinami na účely vydávania dlhodobých víz (napr. Nový Zéland, Kanada). Cieľom týchto dohôd je práve umožnenie legálneho dlhodobého pobytu prostredníctvom víz, a to prevažne kategórii študentov a štážistov, ktorí sa zároveň môžu v krajine zamestnať. Vzhľadom na skutočnosť, že dohoda s Kanadou vstúpila do platnosti len 1. júla 2011 a dohoda s Novým Zélandom bola podpísaná 14. júna 2011, ale ešte nevstúpila do platnosti, nie je možné odhadnúť ich pozitívne či negatívne dopady na legálnu a nelegálnu migráciu. Preto zatiaľ nie je možné predpokladať, či sa bude aj v budúcnosti uzatvárať viac bilaterálnych dohôd s tretími krajinami na účely vydávania národných víz.

Problematiku národných víz upravuje v SR v súčasnosti nový zákon o pobyte cudzincov v § 15 a § 17, pričom účely, na ktoré je možné udeliť národné vízum, sú veľmi obmedzené. Osobám, ktoré spadajú v rámci svojho účelu pobytu pod tzv. migračné smernice (Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania, Smernica Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu, Smernica Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdií, výmeny žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby, Smernica Rady

<sup>2</sup> Informáciu poskytol MZV SR.

<sup>3</sup> Zákon o pobyte cudzincov, schválený uznesením Národnej rady SR č. 685 z 21. októbra 2011, účinnosť zákona sa predpokladá na 1. januára 2012, dostupný na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony%2Fzakon&MasterID=3814> (citované 3. novembra 2011).



2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny), sa vydávajú primárne povolenia na pobyt, pričom národné víza sa im udeľujú aj za účelom pricestovania na územie SR a prevzatia si udeleného povolenia na pobyt.

Národné aj krátkodobé víza sa v súčasnosti vydávajú ako samostatné oprávnenia ku krátkodobému, ale aj dlhodobejšiemu pobytu, pričom účel ich vydania sa zjavne odlišuje od povolení na pobyt. Víza slúžia predovšetkým na návštevu, služobné cesty, turistiku, v prípade národných víz na osobitné účely. Z tohto dôvodu sú víza a povolenia na pobyt oddelené osobitne v dvoch kapitolách nového zákona o pobyte cudzincov. Jediné prepojenie v zákone medzi národnými vízami a povoleniami na pobyt je možné vidieť v národných vízach vydávaných v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt na území SR. Takéto národné vízum sa v tomto prípade udeľuje na 90 dní a prakticky slúži k predloženiu zostávajúcich dokladov (doklad o zdravotnom poistení a lekársky posudok potvrdzujúci, že štátny príslušník tretej krajiny netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie) k žiadosti o povolenie na pobyt a prevzatiu dokladu povolenia na pobyt. Účel tohto víza sa v tom prípade zhoduje s účelom povolenia na pobyt, na ktorý sa vízum vydáva.

## 2.2 Dohody s tretími krajinami

Okrem Dohody s Kanadou, ktorá vstúpila do platnosti 1. júla 2011, a s Novým Zélandom, ktorá bola podpísaná 14. júna 2011, nemá SR v súčasnosti uzavreté iné platné dohody s tretími krajinami, ktoré by upravovali vydávanie národných víz vo vzťahu ku konkrétnemu štátu. Cieľom dohody medzi SR a Kanadou o mobilite mladých je zjednodušenie správnych postupov regulujúcich vstup a pobyt mladých občanov jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany. S cieľom plniť túto dohodu vydá SR žiadateľovi spĺňajúcemu stanovené kritériá národné vízum.<sup>4</sup> Dohoda s Novým Zélandom o programe pracovnej dovolenky, ktorá bola podpísaná 14. júna 2011, ale ešte nevstúpila do platnosti, zvýši možnosti mladých občanov oboch zmluvných strán absolvovať vzdelávacie alebo študijné kurzy aj možnosť zamestnať sa počas ich pobytu na území druhého zmluvného štátu. Keďže štúdium a práca má byť len vedľajším cieľom pobytu, trvanie kurzu či pracovný pomer u jedného zamestnávateľa nesmie presiahnuť obdobie 6 mesiacov, avšak bez potreby získania povolenia na zamestnanie. S cieľom plniť túto dohodu vydá SR žiadateľovi spĺňajúcemu stanovené požiadavky národné vízum s platnosťou najviac 12 mesiacov, pričom počet takto vydaných víz v jednom kalendárnom roku je obmedzený na 100. Odhliadnuc od týchto prípadov, sa na všetky tretie krajiny vzťahujú rovnaké pravidlá a postupy pri získavaní národného víza a s tým súvisiacim pobytom na území SR.

SR svojím vstupom do EÚ 1. mája 2004 harmonizovala svoju legislatívu vo vzťahu k nariadeniu Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001, ktoré uvádza zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti. V nadväznosti na uzavretie dohôd medzi Európskym spoločenstvom a niekoľkými tretími krajinami o zjednodušení postupu pri vydávaní krátkodobých víz boli vypovedané dohody medzi SR a týmito krajinami o liberalizácii vízového režimu a dohody o zjednodušení vydávania víz, s výnimkou dohôd, ktoré neboli v rozpore s komunitárnym právom<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Viac informácií o samotnej dohode uvádzame v kapitole 4.

<sup>5</sup> Viac informácií o harmonizácii vízovej politiky SR s vízovou politikou EÚ uvádzame v kapitole 5.

Existuje niekoľko bilaterálnych zmlúv medzi SR a tretími krajinami, ktoré okrem iného čiastočne venujú pozornosť aj regulácii migrácie, pričom niektoré z nich obsahujú aj stručný odkaz na vízovú či pobytovú problematiku. Väčšina týchto dohôd sa obmedzuje na vyjadrenie zámeru zmluvných strán spolupracovať vo vymedzených oblastiach, bližšie však nešpecifikujú konkrétne mechanizmy a formy naplňania stanovených cieľov, či už v podobe vízových, alebo iných opatrení. Účelom týchto bilaterálnych dohôd bolo predovšetkým nastavenie rámca spolupráce medzi zmluvnými stranami v jednotlivých oblastiach v záujme upevňovania a zlepšovania už existujúcich vzťahov, avšak bez venovania špecifickej pozornosti problematike uľahčovania legálnej migrácie a potláčania nelegálnej migrácie prostredníctvom vízovej politiky. Dá sa však konštatovať, že niektoré uvedené dohody v konečnom dôsledku nepriamo prispievajú k naplňaniu tohto zámeru.

V prvom rade ide o dohody, ktoré sa vo všeobecnosti venujú úprave spolupráci v boji proti rôznym formám trestnej činnosti, kde je medzi inými vyjadrený zámer potláčať nelegálnu migráciu, nelegálne pobyty, nelegálne prekračovanie hraníc či falšovanie verejných listín. Potláčanie a eliminácia týchto negatívnych javov však nie je ďalej upravená vo vzťahu k regulácii vydávania víz. Dohody tohto typu o spolupráci v boji proti trestnej činnosti uzavrela SR s Bosnou a Hercegovinou, Kazachstanom, Moldavskom, Ukrajinou, Bieloruskom, Chorvátskom, Egyptom, Srbskom, Macedónskom, Tureckom, Turkménskom a Uzbekistanom.

Ďalšiu skupinu bilaterálnych zmlúv predstavujú dohody uzavreté medzi SR a tretími krajinami upravujúce oblasť rozvojovej spolupráce. Vízovej politiky sa opäť dotýkajú len okrajovo, a to v zmysle uľahčenia vstupu a pobytu slovenského personálu programov oficiálnej rozvojovej pomoci. Neupravujú však recipročne podmienky vstupu a pobytu príslušníkov tretích krajín vo vzťahu k SR, čo vyplýva najmä zo samotnej povahy týchto dohôd. Takéto dohody o rozvojovej spolupráci má SR uzavreté s Moldavskom, Srbskom a Čiernou Horou.

Za zmienku stoja bilaterálne zmluvy o priateľských vzťahoch a spolupráci, ktoré má SR uzavreté s Ukrajinou a Ruskom a v ktorých je okrem iného vyjadrený zámer spolupracovať v oblasti boja proti nelegálnej migrácii, avšak bez výslovnej zmienky jeho uskutočňovania prostredníctvom vízovej politiky. Dohodu podobného charakteru, ustanovujúcu zámer rozvíjania spolupráce v oblasti boja proti nelegálnej migrácii, uzavrela SR aj s Uzbekistanom. S Ruskom má SR uzavretú aj dohodu o spolupráci v hraničných otázkach, ktorá popri iných cieľoch zakotvuje aj zámer spolupracovať v oblasti boja proti nelegálnej migrácii a výmeny skúseností v súvislosti s ochranou štátnej hranice, opäť však bez odkazu na vízovú politiku.

Poslednú skupinu tvoria zmluvy, ktoré sa už na území ich signatárov neuplatňujú, avšak z hľadiska regulácie legálnej migrácie predstavovali zaujímavú kategóriu. Ide o dohodu medzi SR a Ruskom o organizovaní zamestnávania v rámci plnenia obchodných alebo iných zmlúv a o vzájomnom zamestnávaní občanov a dohodu medzi SR a Ukrajinou o vzájomnom zamestnávaní občanov<sup>6</sup>. Obe zmluvy upravovali dočasné a sezónne zamestnávanie občanov jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany, pričom v závislosti od trvania pracovného pomeru stanovovali pre zamestnávanie občanov každej zmluvnej strany kvóty. Uľahčovanie migrácie podľa týchto zmlúv spočívalo najmä v uznávaní dokladov o odbornom vzdelaní a kvalifikácii vydaných na území druhej zmluv-

<sup>6</sup> Viac informácií o bilaterálnej zmluve s Ukrajinou uvádzame v kapitole 4.

nej strany, avšak za súčasného zachovania povinnosti získať povolenie na zamestnanie a povolenie na pobyt.

Práve vyššie uvedené dohody by mohli v budúcnosti slúžiť ako inšpirácia pre dôkladnejšiu úpravu a ďalší rozvoj zmluvných vzťahov medzi SR a tretími krajinami, napríklad aj v súvislosti s uľahčením legálnej migrácie a potláčaním nelegálnej migrácie prostredníctvom úpravy vydávania národných víz.

## 2.3 Súčasný zmeny vo vízovej politike a legislatíve v kontexte spoločného priestoru EÚ

Ako uvádzame v kapitole 5, najväčšie legislatívne zmeny v oblasti vízovej politiky nastali po vstupe SR do EÚ, kedy došlo k zosúladieniu vízovej politiky SR so spoločnou vízovou politikou EÚ. Ďalším dôležitým obdobím v zmenách v oblasti vízovej politiky bol vstup SR do Schengenu, ktorým musela SR plne aplikovať predpisy upravujúce vydávanie schengenských víz, a v tejto súvislosti boli vykonané rozsiahle zmeny v národnej legislatíve (väčšina paragrafových textov bola zo zákona odstránená vzhľadom na duplicitu s predpismi EÚ, ktoré upravovali vydávanie schengenských víz). Od tohto obdobia sa zmeny v národnej legislatíve prijímali v súvislosti s prijatím nových právnych predpisov EÚ v oblasti vízovej politiky (nariadenie o VIS, vízový kódex) už len minimálne. V súvislosti s VIS neboli prijímané žiadne výrazné zmeny vo vtedy platnom zákone č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o pobyte cudzincov), nakoľko informačné systémy a databázy, ktoré zbierajú údaje o žiadateľoch o víza na národnej úrovni a ich pozývateľov, už existovali aj v limitovanej podobe pred spustením vízového informačného systému (jediné zmeny vo vtedy platnom zákone o pobyte cudzincov spočívali v doplnení o oprávnenie snímať biometrické údaje a uchovávať osobné údaje v súvislosti s prevádzkou VIS). Zmeny prijaté v súvislosti s prijatím vízového kódexu boli na národnej úrovni prijaté v podobe nového zákona o pobyte cudzincov. V tomto zákone sa zapracovali nové znenia textu súvisiace najmä s novým obligatónym právnym inštitútom, ktorým je odvolanie sa proti neudeleniu, odvolaniu víza a zamietnutiu žiadosti o udelenie víza. V zákone sa tiež upravil text v súvislosti s novou zásadou – „jedna osoba jedno vízum“, pričom text, kde sa uvádzalo, že dieťa je zapísané vo víze rodiča, sa nahradil novým znením, ktoré uvádza, že každá osoba musí mať samostatné vízum.

Okrem vyššie uvedených právnych predpisov vízovú politiku SR výrazne ovplyvnila smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov. Ako uvádzame v kapitole 5, zákon o pobyte cudzincov a ďalej aj nový zákon o pobyte cudzincov detailne rozpracovali vydávanie schengenských víz rodinným príslušníkom občanov krajín EÚ.

Pre ostatné kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí spadajú pod pôsobnosť migračných smerníc<sup>7</sup>, platí, že sa im v prvom rade udeľuje povolenie na pobyt na účel pobytu v zmysle uvedených migračných smerníc. Národné vízum sa im môže udeliť v zmysle zákonom stanovených podmienok,

<sup>7</sup> Pozri bližšie kapitolu 2.1.

a to síce, ak je to potrebné v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt na území SR. To znamená, že pri udelení povolenia na pobyt sa cudzincovi vydá rozhodnutie alebo oznámenie o udelení povolenia na pobyt, avšak doklad o pobyte sa mu vydáva až na území SR osobne. Vzhľadom na skutočnosť, že takíto cudzinci nachádzajúci sa v zahraničí nemajú dostatočný doklad, ktorý by ich oprávňoval pricestovať na územie SR, aj keď im bolo povolenie na pobyt udelené, udelenie národného víza im umožňuje legítimne pricestovať na územie SR a prevziať doklad povolenia na pobyt na území SR.<sup>8</sup> Takéto vízum sa udeľuje na dobu pobytu maximálne 90 dní, pričom jeho cieľom je prevzatie dokladu povolenia na pobyt a do 30 dní od prevzatia dokladu o pobyte predložiť policajnému útvaru, ktorý cudzincovi povolenie na pobyt udelil, doklady, ktoré stanovuje nový zákon o pobyte cudzincov (doklad o zdravotnom poistení a lekárske posudok potvrdzujúci, že netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie). Ak tieto doklady v stanovenej dobe nepredloží, policajný útvar povolenie na pobyt zruší a po skončení platnosti pobytu národného víza musí cudzinec opustiť územie SR.

Udelenie národného víza na účel prevzatia povolenia na pobyt na území SR sa od ostatných účelov národných víz odlišuje v predložení podporných dokladov. K žiadosti o národné vízum na tento účel žiadateľ nepredkladá doklad preukazujúci úmysel žiadateľa opustiť územie SR pred skončením platnosti víza, lebo tento úmysel neexistuje, keďže osoba sa bude po prevzatí povolenia na pobyt dlhodobo zdržiavať na území SR.

Vo všeobecnosti sa národné víza SR vydávajú v jednotnom formáte víz, procedúra rozhodovania a udeľovania národných víz je vo väčšine rovnaká ako pri krátkodobých vízach, tak ako je stanovené vo vízovom kódexe.<sup>9</sup> Odlišnosťami v tomto procese od štandardných postupov, ktoré sú charakteristické aj pre konanie o udelenie krátkodobého víza, sú postup pri získaní pozvania overeného policajným útvarom, poplatky za udelenie národného víza a možnosť odvolať sa voči neudeleniu a zrušeniu národného víza.

Platí, že v rámci žiadosti o krátkodobé vízum môže zastupiteľský úrad požiadať cudzinca o predloženie pozvania overeného policajným útvarom. Rovnaké pravidlo sa vzťahuje aj na podanie žiadosti o národné vízum. Vzhľadom na charakter účelov národného víza sa pozvanie overené policajným útvarom zväčša nevyžaduje. V prípade poplatkov za udelenie národného víza sú sumy za jednotlivé žiadosti odlišné ako pri poplatkoch za žiadosti o krátkodobé víza<sup>10</sup>. Ďalšou odlišnosťou v rámci procesu udeľovania národných víz od krátkodobých je inštitút odvolania sa voči neudeleniu a zrušeniu víza. V prípade národného víza platí, že voči neudeleniu a zrušeniu národného víza sa nie je možné odvolať, pričom táto možnosť je v novom zákone o pobyte cudzincov garantovaná len rodinnému príslušníkovi azylanta alebo cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Pozri bližšie kapitolu 3.2.

<sup>9</sup> Bližší popis konania o udelení národného víza uvádzame v podkapitole 3.1.

<sup>10</sup> Bližšie informácie o poplatkoch uvádzame v kapitole 3.1.

<sup>11</sup> § 17 ods. 9 nového zákona o pobyte cudzincov

## 2.4 Súčasné zmeny vo vízovej politike a legislatíve v súvislosti s národnými vízami

Zmeny, ktoré sa uskutočnili v právnych predpisoch SR v súvislosti s národnými vízami, doteraz neboli príliš zásadné. Išlo predovšetkým o zmeny, ktoré si vyžadovala prax a implementácia právnych predpisov EÚ. Zo zmien, ktoré sa vykonali v rámci potrieb praxe v SR, môžeme stručne uviesť, že v roku 2008 sa do zákona o pobyte cudzincov doplnil nový účel pre udeľovanie národného víza, a to udelenie národného víza, ak je to potrebné v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt na území SR. Tento účel bol zavedený v súvislosti s potrebou vyplývajúcou z praxe udeľovania povolení na pobyt a skutočnosťou, že v prípade cestovania do SR sú cudzinci nútení zväčša tranzitovať cez iné krajiny schengenského priestoru, keďže doklad o pobyte sa cudzincom vydáva až priamo na území SR. Ďalšou novinkou, ktorá sa zavádza novým zákonom o pobyte cudzincov, je udelenie národného víza rodinnému príslušníkovi azylanta alebo cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana. Tieto kategórie osôb budú mať možnosť sa odvolať voči neudeleniu a zrušeniu národného víza. Potreba udeľovať tejto kategórii národné víza vznikla v súvislosti s ich osobitným statusom a snahou SR o zabezpečenie jednoty rodiny azylanta alebo osoby, ktorej bola priznaná doplnková ochrana.

Žiadne z legislatívnych a praktických zmien v rámci procesu udeľovania národných víz sa vzhľadom na nízke počty udelených národných víz nevykonali za účelom zníženia nelegálnej migrácie, ktorá je v súvislosti s národnými vízami veľmi zriedkavá. Keďže účel národného víza je odlišný od povolenia na pobyt, regulácia legálnej migrácie neprebieha prostredníctvom vízovej politiky, ale prostredníctvom vydávania povolení na pobyt.

# 03

## Praktická implementácia a organizácia vízovej politiky

### 3.1 Všeobecný postup v rámci jednotlivých štádií v konaní o udeľovanie víza

#### Podanie žiadosti

Nový zákon o pobyte cudzincov vo vzťahu k národným vízam upravuje iba základné procesné postupy diplomatickej misie alebo konzulárneho úradu Slovenskej republiky (ďalej len „zastupiteľský úrad“) a vymedzuje kompetencie pre jednotlivé orgány SR.

Štátny príslušník tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje vízová povinnosť a ktorý chce vstúpiť na územie SR, podáva žiadosť o udelenie národného víza na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, ktorého je žiadateľ občanom, alebo v ktorom má povolený pobyt.

Žiadosť o udelenie národného víza je štátny príslušník tretej krajiny povinný predložiť na úradnom tlačíve a priložiť k nej cestovný doklad, ktorého platnosť je najmenej o tri mesiace dlhšia ako predpokladaná platnosť požadovaného víza, farebnú fotografiu s rozmermi 3 x 3,5 cm zobrazujúcu jeho aktuálnu podobu, doklad potvrdzujúci účel pobytu, doklad o zdravotnom poistení alebo doklad o poistení liečebných nákladov na území SR. Vyžadovanie ďalších dokladov nad rámec ustanovený zákonom je zo strany zastupiteľského úradu fakultatívne a závisí od konkrétnych okolností každého individuálneho prípadu. Ak je to potrebné na rozhodnutie o žiadosti, žiadateľ môže byť vyzvaný na predloženie ďalších podporných dokladov, ako napríklad dokladu o finančnom zabezpečení, dokladu o spôsobe dopravy, prípadne pozvania overeného policajným útvarom, ktoré podlieha bezpečnostnej previerke MV SR. To znamená, že pokiaľ si zastupiteľský úrad vyžiada predloženie overe-



ného pozvania, policajný útvar môže pozvanie overiť iba po predchádzajúcom súhlase MV SR, teda po vykonaní bezpečnostnej previerky.<sup>12</sup>

Pri podaní žiadosti je štátny príslušník tretej krajiny povinný uhradiť konzulárny poplatok vo výške 33 €, ak žiada o národné vízum z dôvodu, že je to potrebné na plnenie záväzkov SR vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, alebo ak je to v záujme SR. V prípade žiadania o udelenie národného víza v súvislosti s prevzatím udeleného povolenia na pobyt v SR je konzulárny poplatok 9,50 €. Od zaplatenia konzulárneho poplatku sú oslobodení rodinní príslušníci občanov Únie<sup>13</sup> a rodinní príslušníci občanov SR v rozsahu rodinných príslušníkov občanov Únie. MZV SR môže v odôvodnených prípadoch a z dôvodov všeobecného záujmu alebo z humanitárneho dôvodu poplatok znížiť alebo upustiť od jeho vybratia a z dôvodu vzájomnosti môže poplatok zvýšiť alebo znížiť vo vzťahu k cudzozemcovi<sup>14</sup>. Výška poplatku môže byť zmenená alebo môže byť upustené od jeho vybratia, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je SR viazaná. Ako príklad môžeme uviesť dohodu medzi SR a Ukrajinou o zrušení konzulárnych poplatkov, ktorou boli napríklad zrušené aj poplatky za národné víza SR pre občanov Ukrajiny. V prípade zamietnutia žiadosti o udelenie národného víza sa poplatok nevracia.

### Preskúmanie žiadosti

Orgány zodpovedné za spracovanie poskytnutých údajov sú MZV SR a MV SR. Vo všeobecnosti platí, že udeliť národné vízum môže zastupiteľský úrad len po predchádzajúcom stanovisku ministerstva vnútra. MV SR a MZV SR sa však môžu dohodnúť, v ktorých prípadoch môže zastupiteľský úrad udeliť národné vízum aj bez stanoviska MV SR. Ide najmä o naliehavé prípady, kedy hlavne z technických príčin nie je možné zabezpečiť stanovisko MV SR.

Zastupiteľský úrad má na preskúmanie a rozhodnutie o žiadosti o udelenie národného víza lehotu 30 dní od jej prijatia, pričom v prípade potreby si môže vyžiadať, aby sa štátny príslušník tretej krajiny dostavil na osobný pohovor. V spojitosti so zozbieraním a preskúmaním biometrických identifikátorov môžu byť žiadateľovi odobraté odtlačky jeho desiatich prstov, ktoré sa následne spolu s ostatnými údajmi týkajúcimi sa rozhodovania o žiadosti o udelenie národného víza vložia do národného vízového informačného systému<sup>15</sup>.

Nový zákon o pobyte cudzincov zavádza možnosť udelenia národného víza rodinnému príslušníkovi azylanta alebo cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, pričom na túto kategóriu sa bude vzťahovať aj možnosť odvolania sa voči neudeleniu alebo zrušeniu národného víza. Ostatným štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí požiadajú o národné vízum na iný účel, právny nárok na jeho udelenie nevzniká, a teda nebudú mať ani možnosť odvolať sa proti jeho neudeleniu alebo zrušeniu a dôvody neudelenia sa im neoznamujú.

Národné víza sa vydávajú v jednotnom formáte víz, ako určuje Nariadenie Rady (ES) č. 1683/95, a to so záhlavím označujúcim typ víza písmenom D. Vypíňajú sa v súlade s príslušnými ustanoveniami

<sup>12</sup> Pozri bližšie kapitolu 3.3.

<sup>13</sup> § 2 ods. 5 nového zákona o pobyte cudzincov; na účely tohto zákona je občanom Únie každý, kto nie je občanom SR a je občanom niektorého členského štátu EÚ, EHP alebo Švajčiarskej konfederácie.

<sup>14</sup> § 2 písm. c) Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

<sup>15</sup> VIS bol spustený 11.10. 2011.

prílohy VII nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva<sup>16</sup>.

### Vstup, pobyt a návrat do krajiny pôvodu

Po udelení národného víza je štátny príslušník tretej krajiny oprávnený vstúpiť na územie SR a zdržiavať sa na jej území počas obdobia, na ktoré bolo vydané. Držiteľ platného národného víza sa môže zdržiavať na území ostatných členských štátov po dobu až troch mesiacov v rámci akéhokoľvek šesť-mesačného obdobia za tých istých podmienok ako držiteľ povolenia na pobyt vydaného jedným z členských štátov. Pokiaľ bolo národné vízum vydané na obdobie kratšie ako tri mesiace, ako je to pri udelení národného víza v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt, môže sa jeho držiteľ zdržiavať na území ostatných členských štátov len počas obdobia, na ktoré mu bolo udelené.

Zastupiteľský úrad je oprávnený určiť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na vstup hraničný priechod, ktorý zapíše do národného víza. Samotným udelením národného víza nevzniká automaticky právo na vstup na územie členských štátov schengenského priestoru a splnenie podmienok vstupu sa opätovne posudzuje pri vstupe na územie SR alebo iných členských štátov. Nie je teda vylúčená možnosť odopretia vstupu pri prekračovaní vonkajších schengenských hraníc v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ďalej aj „Kódex schengenských hraníc“). Údaje týkajúce sa žiadateľa získané pri podávaní žiadosti, zaevidované vo vízovom informačnom systéme, sú dostupné vízovým orgánom a príslušným orgánom vykonávajúcim kontrolu víz na vonkajších hraniciach, ako aj imigračným a azylovým úradom v SR a ostatných členských štátoch schengenského priestoru na účely overenia, či boli splnené podmienky na legálny vstup a pobyt na území SR alebo členských štátov, ako aj na určenie totožnosti osôb, ktoré tieto podmienky nespĺňajú alebo prestali spĺňať. Dôkladnej kontrole sú tak štátni príslušníci tretích krajín podrobení pri vstupe aj pri výstupe z územia členských štátov, a to v súlade s Kódexom schengenských hraníc, najmä článkami 6 – 8, pričom v novom zákone o pobyte cudzincov sú špecifikované aj oprávnenia policajného útvaru v zmysle v čl. 15 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc vo vzťahu k zadržiavaniu falšovaných a pozmenených cestovných dokladov a vyznačovaniu údajov do cestovných dokladov. Pri opúšťaní územia členských štátov sa na vonkajších hraniciach ďalej preveruje najmä platnosť cestovného dokladu oprávňujúceho štátneho príslušníka tretej krajiny vycestovať, platnosť víza, dodržanie povolenej dĺžky pobytu na území členských štátov, či sa kontroluje prípadná existencia záznamov v Schengenskom informačnom systéme (SIS) a národných evidenciách.

Oprávnenie zrušiť národné vízum zo strany zastupiteľského úradu alebo policajného útvaru prichádza do úvahy v niekoľkých prípadoch, a to síce, ak sú dodatočne zistené skutočnosti, ktoré by odôvodňovali neudelenie národného víza, ak je štátny príslušník tretej krajiny administratívne vyhostený, alebo ak mu bol uložený trest vyhostenia. Odvolanie proti rozhodnutiu o zrušení národného víza nie je prípustné s výnimkou prípadov keď ide o rodinného príslušníka azylanta alebo cudzinca, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana. Predĺženie národného víza nie je možné, nakoľko to nový zákon o pobyte cudzincov neumožňuje.

<sup>16</sup> Viac informácií uvádzame v kapitole 3.3.

Štátny príslušník tretej krajiny môže opustiť územie SR cez vnútornú alebo vonkajšiu hranicu. Monitorovanie opustenia sa v rámci krajín Schengenu vykonáva len na vonkajšej hranici. Vnútorné hranice zaručujú voľný pohyb osôb bez vykonávania hraničnej kontroly. V prípade, že štátny príslušník tretej krajiny opúšťa územie SR cez hraničný priechod na vonkajšej hranici, policajt pri hraničnej kontrole zisťuje oprávnenosť pobytu a výstupu z územia SR. Ak sú zistené dôvody neoprávneného pobytu alebo neoprávneného prekročenia štátnej hranice, policajt postupuje v zmysle platnej legislatívy (napr. začne trestné stíhanie, vydá rozhodnutie o administratívnom vyhostení). Pri zisťovaní dôvodu prekročenia doby pobytu policajt prihliada na okolnosti jednotlivých prípadov a ak štátny príslušník tretej krajiny dostatočne hodnoverne preukáže, že nemohol v stanovenej dobe vycestovať (napr. náhla hospitalizácia), vybaví cestujúceho k ceste do zahraničia bez udelenia sankcie a prijatia opatrenia. Zastupiteľské úrady SR systematicky nemonitorujú opustenie územia SR.

### 3.2 Vydávanie víz za účelom legálnej migrácie – špecifické postupy v rámci jednotlivých štádií v konaní o udelenie víza

V SR nie je v súvislosti s vydávaním národných víz aplikovateľný žiadny zo štandardných scenárov, zaužívaných v niektorých členských krajinách schengenského priestoru. Národné vízum teda nie je prvotným predpokladom získania povolenia na pobyt v hostiteľskej krajine, zároveň však povolenie na pobyt nie je možné získať už v krajine pôvodu žiadateľa a národné vízum sa neudeluje ani ako ekvivalent povolenia na pobyt.

Národné vízum je samostatný inštitút, nezávislý od povolenia na pobyt a štátny príslušník tretej krajiny ho môže získať, iba ak je to nevyhnutné v súvislosti s jeho vstupom na územie SR za účelmi vymedzenými zákonom. Udeľuje sa v prípadoch, ak je to potrebné v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt v SR, na plnenie záväzkov SR vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv (napr. Dohoda s Kanadou o mobilite mladých a Dohoda s Novým Zélandom o programe pracovnej dovolenky), ak je to v záujme SR (napr. vrcholovým športovcom alebo významným zahraničným investorom) alebo rodinným príslušníkom azylanta alebo osobe, ktorej bola udelená doplnková ochrana. Udeľuje sa na pobyt dlhší ako tri mesiace; ak ide o udelenie národného víza v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt udeľuje sa na 90 dní a rodinným príslušníkom azylanta alebo cudzinca, ktorému bola udelená doplnková ochrana sa udeľuje na nevyhnutný čas.<sup>17</sup>

V súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt, čo predstavuje primárny a najčastejší účel vydávania národných víz, sa môže vyskytnúť potreba udeliť národné vízum len vo špecifických prípadoch. Aby sme umožnili lepšie porozumieť systému vydávania národných víz v týchto prípadoch, stručne načrtujeme podmienky podávania žiadostí o povolenia na pobyt v SR.

Žiadosť o povolenie na prechodný pobyt je možné podať vždy na policajnom útvere, ak sa na území SR cudzinec zdržiava oprávnene.<sup>18</sup> Ďalšou alternatívou je podanie žiadosti na zastupiteľskom úrade SR v zahraničí. Zastupiteľské úrady v tomto prípade predstavujú prvý článok v konaní o udelenie povolenia na pobyt, ktoré žiadosti preberajú, vykonávajú so žiadateľom osobný pohovor za úče-

lom predbežného posúdenia žiadosti a v prípade splnenia podmienok na prijatie žiadosti následne kompletnú dokumentáciu žiadateľa so svojim stanoviskom zasielajú oddeleniu cudzineckej polície Policajného zboru príslušnému podľa budúceho miesta pobytu dotýčnej osoby v SR. Toto oddelenie o žiadosti rozhoduje a ak žiadosti vyhovie, vydáva doklad o prechodnom pobyte. Pokiaľ ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, u ktorého sa na vstup na územie členských štátov vyžaduje vízum a ktorý z akéhokoľvek dôvodu podal žiadosť o udelenie povolenia na prechodný pobyt na zastupiteľskom úrade v zahraničí, alebo sa v čase rozhodnutia o svojej žiadosti zdržiava mimo územia SR, v nadväznosti na kladné rozhodnutie o jeho žiadosti musí takáto osoba požiadať o národné vízum, aby jej bol umožnený vstup na územie SR, kde si vyzdvihne udelené povolenie na pobyt vo forme identifikačnej karty.

Nový zákon o pobyte cudzincov rozlišuje tri kategórie trvalého pobytu, t. j. trvalý pobyt na päť rokov, trvalý pobyt na neobmedzený čas a dlhodobý pobyt. Na proces podávania žiadosti o udelenie trvalého pobytu na päť rokov, teda aj na postupy v spojitosti s národným vízom, sa vzťahujú rovnaké podmienky ako pri prechodnom pobyte, t. j. žiadosť je možné podať priamo na príslušnom oddelení cudzineckej polície na území SR alebo na zastupiteľskom úrade. Žiadosť o udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas a žiadosť o udelenie dlhodobého pobytu podáva cudzinec na policajnom útvere na území SR, čo v kombinácii s charakterom týchto typov povolení na pobyt v zásade nevytvára potrebu žiadať neskôr v procese o národné vízum.

V spojitosti s udeľovaním povolení na pobyt v SR je teda národné vízum za určitých okolností predpokladom prijatia a vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny na územie SR, kde si už len po predložení nevyhnutných dokladov prevezme udelené povolenie na pobyt. Vo vyššie spomenutých prípadoch platí, že splnenie podmienok pobytu sa dôkladne overuje v hostiteľskej krajine, t. j. v SR, v konaní o udelení povolenia na prechodný alebo trvalý pobyt. Vzhľadom na hĺbkové preverovanie štátneho príslušníka tretej krajiny v SR, ako aj skutočnosť, že jeho žiadosti sa vyhovel, je splnenie podmienok vstupu kontrolované následne už len viac menej formálne v rámci konania o udelenie národného víza na zastupiteľskom úrade v krajine pôvodu<sup>19</sup>. Proces udeľovania národného víza a proces udeľovania povolenia na pobyt však zostávajú dve samostatné, od seba nezávislé konania.

### 3.3 Vydávanie víz s cieľom prevencie nelegálnej migrácie

#### Prevencia nelegálnej migrácie v procese vydávania a monitorovania víz

Ako sme už uviedli v predchádzajúcich kapitolách, postup udeľovania národných víz je upravený v § 17 nového zákona o pobyte cudzincov. Všeobecne povedané, proces udeľovania národných víz je podobný procesu udeľovania schengenských víz. V otázke predkladania a overovania podporných dokladov sa veľmi nelíši od procesu podávania žiadosti o udelenie schengenského víza. Rozdiel je len v účele pobytu a podporných dokladov, ktoré sú prirodzene odlišné od podporných dokladov, ktoré predkladajú žiadatelia o schengenské vízum. Spôsob overovania pravosti týchto dokladov a postupy, ktoré pri tom vykonávajú pracovníci zastupiteľských úradov SR v zahraničí a policajné útvary pri bezpečnostných previerkach, sú rovnaké a dôsledné ako pri žiadostiach o schengenské

<sup>17</sup> Viac informácií o národnej politike a legislatívnom rámci národných víz uvádzame v kapitole 2.1.

<sup>18</sup> § 31 ods. 3 nového zákona o pobyte cudzincov.

<sup>19</sup> Rozpis postupov v rámci jednotlivých štádií v konaní o udelenie víza uvádzame v kapitole 3.1.



víza. Okrem tohto sa overujú záznamy osôb v Schengenskom informačnom systéme, či osoba nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok, bezpečnosť alebo zdravie v spolupráci s príslušnými bezpečnostnými orgánmi. V rámci preventívnych opatrení sa pri posudzovaní žiadosti o akékoľvek víza overuje dĺžka predchádzajúcich pobytov a zákonné využitie predchádzajúcich víz (neprekročenie doby povoleného pobytu). V prípade predchádzajúceho zamietavého rozhodnutia iného členského štátu konzulárny úrad kontaktuje konzulárny úrad tohto štátu a preverí dôvody zamietnutia víza. Konzulárny úrad posudzuje, či žiadateľ predstavuje riziko z hľadiska nelegálnej migrácie a či má úmysel opustiť Schengen pred skončením platnosti víza. V krajinách s vysokým migračným rizikom a v prípade pochybností sa vyžaduje predloženie pozvania overeného policajným útvarom. Výpis z registra trestov zastupiteľské úrady nevyžadujú systematicky, len vo výnimočných prípadoch. Takéto postupy pre overovanie žiadosti o vízum sú rovnaké pre schengenské vízum aj pre národné vízum. Rozdiel je napríklad len v predkladaní spiatočného lístka v prípade podávania žiadosti o udelenie národného víza za účelom prevzatia povolenia na pobyt, kedy sa predloženie tohto spiatočného lístka nepredkladá, keďže žiadateľ nemá úmysel vrátiť sa po skončení platnosti národného víza, ale zostať v SR s povoleným pobytom.<sup>20</sup> Informácie o zrušení a predĺžení národného víza sú v kapitole 3.1.

#### **Prevenca nelegálnej migrácie prostredníctvom ďalších opatrení v procese vydávania víz**

SR zabezpečuje plynulé a kvalitné posudzovanie a spracovanie žiadostí o víza, národné aj schengenské, prostredníctvom praktických pokynov a usmernení vydávaných na centrálnej úrovni – Konzulárny odbor MZV SR v spolupráci s MV SR. Okrem usmernení sa vysielaným konzulárnym pracovníkom poskytujú školenia a tréningy k problematike vízovej praxe, ktorých cieľom je skvalitnenie procesu monitorovania víz. Školenia sa týkajú predovšetkým odhaľovania falošných a pozmenených cestovných dokladov a vedenia pohovoru so žiadateľmi o víza.

Do krajín s vysokým rizikom nelegálnej migrácie sú vysielaní policajní pridelení, ktorých cieľom je pomôcť pri odhaľovaní organizovania nelegálnej migrácie spojenej s falšovaním dokladov predkladaných k žiadostiam o víza a pobyty.

Medzi konzulárnymi pracovníkmi v zahraničí a MV SR pravidelne prebieha komunikácia a výmena informácií týkajúcich sa falšovaných dokladov, nelegálnej migrácie, informácií o pozývateloch a cestovných kanceláriách, ktoré naznačujú účelovosť zabezpečenia pozvania, resp. poskytovania turistických služieb na území SR, informácií (napr. reklama, kampaň, letáky) uverejnených v tlačových a elektronických médiách o možnosti získania víza alebo povolenia na pobyt na území SR a všetkých poznatkov z konzulárnej praxe týkajúcich sa vstupu a pobytu cudzincov na území SR, ktoré môžu identifikovať trendy v zneužívaní udelených víz, resp. povoleného pobytu.

#### **Výzvy a úspešné faktory v prevencii nelegálnej migrácie**

V súvislosti s opatreniami prijatými na zamedzenie, resp. zníženie nelegálnej migrácie a vzhľadom na obmedzený účel národného víza a nízke počty zneužívatelov národných víz nebolo potrebné prijímať v tejto oblasti legislatívne ani praktické opatrenia. Žiadosť o národné vízum je možné podať

len na zastupiteľských úradoch SR v zahraničí a nie je možné v tomto prípade využiť formu zastupovania iným členským štátom. SR v súčasnosti síce má uzavretých niekoľko bilaterálnych dohôd o zastupovaní<sup>21</sup> v procese vydávania víz medzi SR a inými členskými štátmi, ale na prijímanie žiadosti o národné víza sa tieto dohody nevzťahujú.

<sup>20</sup> Pozri aj kapitolu 2.3.

<sup>21</sup> Dohody o zastupovaní medzi SR a inými členskými štátmi sú uzavreté s Maďarskom, Rakúskom a Slovinskom.



## Spolupráca s tretími krajinami: prípadové štúdie

Cieľom tejto kapitoly je popísať spoluprácu SR s tretími krajinami v oblasti vízovej politiky so špecifickým zameraním na úpravu vydávania národných víz. Kapitola by mala poskytnúť prehľad o dohodách uzavretých s tretími krajinami za týmto účelom s cieľom uľahčenia legálnej migrácie alebo prevencie voči nelegálnej migrácii na základe popisu bližšej spolupráce s dvomi vybranými tretími krajinami.

Ako však uvádzame v kapitole 2.2 štúdie, SR okrem dohody s Kanadou a s Novým Zélandom, ktorá však ešte nie je v platnosti, v súčasnosti nemá uzavreté iné platné dohody s tretími krajinami, ktoré by upravovali vydávanie národných víz vo vzťahu ku konkrétnemu štátu. Dohoda s Kanadou vstúpila do platnosti až 1. júla 2011 a aj keď nie je možné poskytnúť prehľad a analýzu o dôsledkoch a vplyve implementácie tejto dohody, môže slúžiť ako príklad dobrej praxe do budúcnosti. Dohodu s Kanadou bližšie popisujeme ako prípadovú štúdiu v nasledujúcej časti kapitoly.

Ako druhú krajinu pre prípadovú štúdiu v tejto kapitole sme si vybrali Ukrajinu. Napriek neexistencii bilaterálnych dohôd medzi SR a Ukrajinou, ktoré by špecificky upravovali vydávanie národných víz, predstavuje Ukrajina jedinou susedskú tretiu krajinu SR na vonkajšej hranici EÚ, s ktorou mala alebo má SR uzavreté niekoľko dohôd upravujúcich rôzne oblasti spolupráce. Tieto dohody majú vplyv aj na sféru legálnej alebo nelegálnej migrácie.

### 4.1 Prípadová štúdia I – spolupráca s Kanadou

Bilaterálne styky medzi SR a Kanadou nie sú zaťažené žiadnymi spormi či problémami. Možno ich charakterizovať ako veľmi dobré.<sup>22</sup> Obe krajiny spolupracujú na bilaterálnej aj multilaterálnej úrovni, ako členské štáty NATO a v ďalších medzinárodných organizáciách.<sup>23</sup> Spolupráca je dobrá v ekonomickej oblasti, v oblasti obchodu, investícií, kultúry aj cestovného ruchu.

Migračné toky a zahraničné sťahovanie štátnych príslušníkov Kanady nemajú výrazný vplyv na migračnú politiku a trendy v SR ani na vízovú politiku. K 31. decembru 2009 sa v SR nachádzalo len 114 občanov Kanady s obvyklým pobytom.<sup>24</sup> V rokoch 2005 – 2008 sa štátni príslušníci Kanady nenachádzali ani v prvej desiatke tretích krajín v počte prisťahovaných na územie SR na obvyklý pobyt. V roku 2009 sa ocitli na 9. mieste s počtom prisťahovaných 209.<sup>25</sup> Takisto počet vydaných povolení na pobyt občanom Kanady je nízky (pozri bližšie Tabuľku 1).<sup>26</sup>

**Tabuľka 1 Počet vydaných povolení na pobyt podľa účelu a roku štátnym príslušníkom Kanady**

Rok	Spolu	Účel			
		Štúdium	Práca	Rodinné dôvody	Iné dôvody
2005	37	6	21	8	2
2006	23	4	13	6	0
2007	43	5	20	10	8
2008	37	2	23	9	3
2009	35	3	19	10	3
2010	8	2	4	1	1

Zdroj: ÚHCP P PZ (2005 - 2007 a 2010) a Eurostat (2008 - 2009).

V rokoch 2008 – 2010 nebol zaznamenaný jediný prípad zadržania alebo nelegálneho vstupu alebo pobytu štátneho príslušníka Kanady na území SR.<sup>27</sup>

Na druhej strane v Kanade žije početná slovenská komunita<sup>28</sup>. Kanada je zaujímavá pre občanov SR z dôvodu existencie transparentného imigračného programu, možnosti pracovných príležitostí, ale aj štúdia a výskumu. Občania SR mali do 29. februára 2008 na krátkodobý pobyt, ktorý nepresahuje dobu 6 mesiacov, zavedenú pri cestách do Kanady vízovú povinnosť. Tá bola zrušená k 1. marcu 2008.

<sup>22</sup> Viac informácií je dostupných na stránke Kanadsko-slovenskej obchodnej komory <http://www.ksok.sk/vztahy.htm> (citované dňa 19. mája 2011).

<sup>23</sup> Správa o plnení úloh zahraničnej politiky SR v roku 2009; Správa o plnení úloh zahraničnej politiky SR v roku 2008.

<sup>24</sup> Zdroj: ŠÚ SR.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Napr. v porovnaní s celkovým počtom vydaných povolení na pobyt v roku 2008 predstavovalo počet vydaných povolení na pobyt občanom Kanady menej ako 0,5 %, v roku 2009 to bolo 0,65 %. Zdroj: Eurostat.

<sup>27</sup> Zdroj: Eurostat.

<sup>28</sup> Z pohľadu celkovej imigrácie do Kanady nepredstavuje prisťahovalectvo občanov SR veľké percento (v roku 2009 mali občania SR len 0,12 % podiel na celkovom prisťahovalectve do Kanady podľa Úradu pre občianstvo a imigráciu Kanady <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2009/temporary/07.asp> (citované 19. mája 2011). Ide skôr o pohľad zo strany SR a vysťahovalectva do zahraničia.

Občania Kanady nemajú na krátkodobý pobyt v SR nepresahujúci 90 dní v rámci 180 dní vízovú povinnosť.

Dohoda o mobilite mladých (*Zmluva medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mladých*) bola podpísaná 20. júla 2010 a vstúpila do platnosti až 1. júla 2011. Z tohto dôvodu nie je možné analyzovať jej vplyv na migračnú politiku SR. Napriek tomu sme si ju v tejto kapitole vybrali a bližšie ju popisujeme, keďže ide o prvú bilaterálnu dohodu upravujúcu oblasť vydávania národných víz, ktorá je platná. Cieľom dohody je zjednodušenie správnych postupov regulujúcich vstup a pobyt mladých občanov vo veku od 18 do 35 rokov jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany za účelom doplnenia vyššieho odborného alebo univerzitného vzdelania, absolvovania odbornej prípravy so stážou alebo pracovného pobytu, získania pracovných skúseností, zdokonalenia svojich vedomostí o kultúre a spoločnosti druhého zmluvného štátu s možnosťou flexibilného zamestnania. Cieľovou skupinou sú študenti a absolventi univerzít, študenti vzdelávacích inštitúcií a občania so záujmom o príležitostné zamestnanie alebo o získanie ďalšej odbornej prípravy na základe vopred dohodnutej pracovnej zmluvy, ktorí sú zároveň povinní spĺňať zmluvou vymedzené požiadavky. Za účelom plnenia tejto dohody SR vydá žiadateľovi spĺňajúcemu stanovené kritériá národné vízum s platnosťou najviac 12 mesiacov, pričom počas platnosti tohto víza je oprávnený zamestnať sa na celom území SR bez ohľadu na situáciu na trhu práce a bez povolenia na zamestnanie. Obe krajiny budú každý rok recipročne určovať počet občanov, ktorí môžu využiť ustanovenia tejto dohody. Predpokladá sa, že pre prvý polrok vykonávania zmluvy, teda od 1. júla 2011, to bude približne 150 občanov.

Zmluva je svojím obsahom prelomová a jej vykonávanie na slovenskej strane si vyžiada koordinovaný prístup viacerých rezortov a priamu participáciu na jej vykonávaní zo strany MZV SR, keďže kontaktným miestom na podanie žiadostí zo strany kanadských občanov bude zastupiteľský úrad SR v Kanade.<sup>29</sup>

## 4.2 Prípadová štúdia II – spolupráca s Ukrajinou

Ukrajina je jediná východoeurópska krajina, s ktorou má SR vonkajšiu hranicu a ktorá zároveň predstavuje aj vonkajšiu hranicu EÚ. Slovenská republika prostredníctvom Zamerania zahraničnej politiky SR na rok 2011 deklaruje: „Medzi priority zahraničnej politiky SR patria priateľské vzťahy s naším východným susedom – Ukrajinou.“<sup>30</sup> Vo vzťahu k Ukrajine slovenská zahraničná politika kladie dôraz najmä na ekonomickú spoluprácu, otázky energetickej bezpečnosti, podporu občianskej spoločnosti a podporu v transformačných a modernizačných procesoch s dôrazom na prijímanie európskych štandardov a hodnôt.<sup>31</sup>

Aj keď sa akcent vzájomnej spolupráce s Ukrajinou kladie skôr na hospodársku spoluprácu a vzťahy v ekonomickej a energetickej oblasti, Ukrajina predstavuje dôležitého suseda SR aj z pohľadu migračnej politiky. V rokoch 2005 – 2009 štátni príslušníci Ukrajiny predstavovali najpočetnejšiu skupinu

29 Predkladacia správa k Zmluve medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mladých, dostupné na <http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=234> (citované 19. mája 2011).

30 Zameranie zahraničnej politiky Slovenskej republiky na rok 2011, dostupné na [http://www.foreign.gov.sk/App/wcm/media.nsf/vw\\_ByID/ID\\_17E114E56CCA5135C1257864004F98EC\\_SK/\\$File/Zameranie\\_zahranicnej\\_poliitky\\_SR\\_na\\_rok\\_2011.pdf](http://www.foreign.gov.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_17E114E56CCA5135C1257864004F98EC_SK/$File/Zameranie_zahranicnej_poliitky_SR_na_rok_2011.pdf) (citované 18. mája 2011).

31 Ibidem.

štátnych príslušníkov tretích krajín s obvyklým pobytom v SR<sup>32</sup>, k 31. decembru 2009 sa v SR nachádzalo 5 907 štátnych príslušníkov Ukrajiny s obvyklým pobytom<sup>33</sup>. V rokoch 2005 – 2010 sa štátni príslušníci Ukrajiny umiestnili vždy na prvom mieste v počte vydaných povolení na pobyt štátnym príslušníkom tretích krajín v SR (bližšie pozri Tabuľku 2). Rovnako sa v rokoch 2005 – 2010 umiestnili štátni príslušníci Ukrajiny na prvom mieste v počte štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bol zamietnutý vstup do SR (bližšie pozri Tabuľka 3)<sup>34</sup>. V počte zadržaných a vrátených osôb sa umiestňovali v rokoch 2005 – 2010 takisto na popredných miestach (bližšie pozri Tabuľku 4).<sup>35</sup>

**Tabuľka 2 Počet vydaných povolení na pobyt podľa účelu a roku štátnym príslušníkom Ukrajiny**

Rok	Spolu	Účel			
		Štúdium	Práca	Rodinné dôvody	Iné dôvody
2005	590	7	322	115	146
2006	1 008	7	346	201	454
2007	1 287	19	489	241	538
2008	1 761	32	1 051	167	511
2009	1 356	30	834	223	269
2010	969	29	480	212	248

Zdroj: ÚHCP P PZ (2005 – 2007 a 2010) a Eurostat (2008 – 2009).

**Tabuľka 3 Počet zamietnutých vstupov na vonkajších hraniciach štátnym príslušníkom Ukrajiny podľa vybraných dôvodu a roku**

Rok	Spolu	Vybrané dôvody zamietnutia vstupu			
		C - Nemá platné vízum alebo povolenie na pobyt	D - Má falošné / pozmenené / sfalšované vízum alebo povolenie na pobyt	E - Nemá príslušné dokumenty na zdôvodnenie účelu a podmienok pobytu	F - Dĺžka jeho pobytu na území členských štátov EÚ počas obdobia 6 mesiacov už dosiahla 3 mesiace
2005	4 301	x	x	x	x
2006	1 273	831	10	130	13
2007	1 394	613	9	346	25
2008	1 435	900	10	265	5
2009	750	265	5	295	5
2010	789	187	0	457	42

Zdroj: ÚHCP P PZ (2005 – 2007 a 2010) a Eurostat (2008 – 2009).

32 Tabuľky s údajmi k Výročnej štatistickej správe o azyle a migrácii v SR za rok 2007 Európskej migračnej siete, dostupné na <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9FC6D0A16C70B481A65FE730FD50E089?entryTitle=00>. Asylum and Migration Statistics (citované 18. mája 2011); Katerínková, M., Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2009, Štatistický úrad SR, december 2010.

33 Katerínková, M., Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2009, Štatistický úrad SR, december 2010.

34 Z dôvodu zamerania štúdie uvádzame len niektoré dôvody zamietnutia vstupu, ktoré majú priamy súvis so zameraním a cieľom štúdie.

35 Na prvom mieste sa štátni príslušníci Ukrajiny umiestnili v rokoch 2007 – 2010. V roku 2005 sa umiestnili na 3. mieste za štátnymi príslušníkmi Ruska a Moldavska, v roku 2006 sa umiestnili na 2. mieste za štátnymi príslušníkmi Moldavska.



Tabuľka 4 Počet zadržaných a vrátených zamietnutých štátnych príslušníkov Ukrajiny podľa roku

Rok	Zadržaní	Vydané rozhodnutie o návrate	Skutočne opustili územie SR
2005	1 045	x	x
2006	1 326	1 152	744
2007	1 733	1 449	972
2008	600	582	481
2009	410	400	335
2010	367	353	233

Zdroj: ÚHCP P PZ (2005 - 2007 a 2010) a Eurostat (2008 - 2009).

Poznámka:  
- vydané rozhodnutia o návrate – 2006 a 2007 – ide o štátnych príslušníkov Ukrajiny zadržaných pri neoprávnenom prekročení štátnej hranice alebo na neoprávnenom pobyte, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení/súdnom vyhostení a zákaze vstupu na územie SR.  
- skutočne opustili územie SR - 2006 a 2007 – ide o štátnych príslušníkov Ukrajiny, ktorí boli skutočne vyhostení z územia SR (výkon rozhodnutia o administratívnom/súdnom vyhostení).

SR vydáva národné víza, ako uvádzame v kapitole 2, len na štyri účely, pričom jedným z nich je prevzatie povolenia na pobyt. Preto do veľkej miery počet vydaných národných víz príslušníkom tretích krajín úzko súvisí s počtom vydaných povolení na pobyt pre tých príslušníkov tretích krajín, ktorí na vstup do SR potrebujú víza, čo je aj prípad Ukrajiny (pozri bližšie Tabuľku 5)<sup>36</sup>. V rokoch 2008 – 2010 sa štátni príslušníci Ukrajiny umiestnili na popredných miestach v počte udelených národných víz.<sup>37</sup>

Tabuľka 5 Počet vydaných národných víz štátnym príslušníkom Ukrajiny v rokoch 2008 – 2010<sup>38</sup>

Rok	Spolu
2008	878
2009	696
2010	434

Zdroj: MZV SR.

SR nevydáva národné víza ako doklad povoľujúci prechodný pobyt za určitým účelom alebo trvalý pobyt, ako to môže byť v prípade iných členských krajín EÚ. Z tohto dôvodu je preto vplyv národnej vízovej politiky na legálnu a nelegálnu migráciu z Ukrajiny aj z iných krajín marginálny. Migračné trendy a pohyb štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane Ukrajiny z/do SR je presnejšie možné analyzovať na základe údajov o počte vydaných povolení na pobyt, zadržaniach a odmietnutiach vstupu (pozri bližšie Tabuľky 2, 3 a 4).

36 Údaje sú uvedené len za roky 2008 – 2010, keďže národné víza za účelom prevzatia povolenia na pobyt sa začali vydávať až po vstupe SR do schengenského priestoru v decembri 2007. Do tohto dátumu sa neudeľovali na účel prevzatia pobytu v SR národné víza (vydávali sa slovenské C víza, ktoré v tom čase neboli schengenskými vízami).  
37 V roku 2008 sa umiestnili na 2. mieste za štátnymi príslušníkmi Ruska. V rokoch 2009 a 2010 sa umiestnili na 1. mieste.  
38 SR nezbiera údaje o národných vízach podľa delenia na účely.

Vzťahy SR s Ukrajinou prešli niekoľkými vývinovými obdobiami. V rokoch 1993 – 1998 sa vzťahom s Ukrajinou nevenovala veľká pozornosť a dali by sa charakterizovať ako „lahostajné susedstvo“<sup>39</sup>. Najproblematickejším obdobím boli roky 1998 – 2000, kedy SR a Ukrajina bojovali o kreslo nestáleho člena Bezpečnostnej rady OSN, SR podporovalo ruský plán na konštrukciu nového plynovodu, obchádzajúceho územie Ukrajiny a nakoniec v roku 2000 SR zaviedla vízovú povinnosť pre občanov Ukrajiny. Novým začiatkom slovensko-ukrajinských vzťahov bol rok 2001, kedy sa vzájomná spolupráca zintenzívnila a obe krajiny sa okrem iného dohodli na liberalizácii vízového režimu.<sup>40</sup> V súlade so vstupom SR do EÚ bola harmonizovaná aj vízová politika SR a vízová povinnosť voči Ukrajine bola opätovne zavedená.

Vzájomné vzťahy medzi SR a Ukrajinou sú alebo boli upravené viacerými bilaterálnymi dohodami, kde niektoré z nich vo väčšej alebo menšej miere majú vplyv na migračné toky štátnych príslušníkov Ukrajiny z/do SR alebo opačne, aj keď ani jedna z týchto dohôd neupravuje špecificky vydávanie národných víz. Príkladom takejto dohody môže byť Dohoda medzi vládou SR a vládou Ukrajiny o vzájomnom zamestnávaní občanov z 5. mája 1998 (ďalej ako „dohoda“). Táto dohoda sa už neuplatňuje, jej platnosť skončila 5. mája 2008. Paradoxne práve táto dohoda bola diskriminačná vo vzťahu k zamestnávaniu štátnych príslušníkov Ukrajiny na pracovnom trhu SR, a preto sa vláda SR rozhodla pristúpiť k jej ukončeniu<sup>41</sup>. Cieľom dohody bolo riešiť otázky a podmienky vzájomného zamestnávania občanov a regulovať aj rozsah zamestnávania. Regulovanie rozsahu zamestnávania stanovením ročných počtov v dohode vyplynulo z faktu, že pred uzavretím dohody mohli občania Ukrajiny vycestovať na územie SR bez víz na dobu najviac 90 dní. Počas tohto pobytu sa snažili zamestnať tak legálne, ako i nelegálne a ich zamestnávanie na území SR sa pohybovalo rádovo ročne v tisíckach osôb, a tým vytesňovali domácu pracovnú silu z trhu práce.<sup>42</sup> Dohoda upravovala dočasné a sezónne zamestnávanie občanov jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany, pričom v závislosti od trvania pracovného pomeru sa stanovovali pre zamestnávanie občanov každej zmluvnej strany kvóty. Uľahčovanie migrácie spočívalo najmä v uznávaní dokladov o odbornom vzdelaní a kvalifikácii vydaných na území druhej zmluvnej strany, avšak za súčasného zachovania povinnosti získať povolenie na zamestnanie a povolenie na pobyt. Ročné počty zohľadňovali vtedajšiu situáciu na slovenskom trhu práce a boli dostačujúce až do roku 2006. Výrazné zmeny na slovenskom trhu práce nastali najmä v roku 2007 v súvislosti s hospodárskym rastom a so vstupom SR do EÚ, otvorením pracovného trhu vybraných krajín EÚ pre občanov SR a odlivom pracovnej sily SR do iných krajín EÚ. Začal sa prejavovať nedostatok určitých profesií a kvalifikovanej pracovnej sily. Zároveň právne predpisy týkajúce sa zamestnávania cudzincov na území SR ustanovovali, že zamestnávanie cudzincov na území SR sa odvíja od situácie na trhu práce a počtu voľných pracovných miest. V SR sa neuplatňuje žiadny kvótový systém týkajúci sa zamestnávania cudzincov, ich celkového počtu, resp. ich územného rozloženia alebo profesijnej skladby. S cieľom zrušenia týchto limitujúcich ustanovení vláda SR zrušila dohodu k 5. máju 2008. V súvislosti s úpravou legálnej migrácie teda práve zrušenie dohody napomohlo k jej uľahčeniu a sflexibilneniu. Zároveň je potrebné spomenúť, že dohoda sa vykonávala v zásade jednostranne smerom k zamestnávaniu občanov Ukrajiny na území SR. Keďže pri vydávaní povolení na zamestnanie a následne vydávaní povolenia na prechodný pobyt za účelom zamestna-

39 Duleba, A., Východná politika Slovenska, Britské listy, 19. 3. 2003, dostupné na <http://blisty.cz/art/12587.html> (citované 18. mája 2011).  
40 Ibidem.  
41 Predkladacia správa k Uzneseniu vlády č. 929 z 24. októbra 2007, dostupné na [http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-103469?prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-103469?prefixFile=m_) (citované 18. mája 2011).  
42 Ibidem.

nia sa vyhodnocuje stále situácia na trhu práce, počet povolení na pobyt za účelom zamestnania síce v roku 2008 vzrástol, ale opäťovne v rokoch 2009 a 2010 poklesol, a to najmä v dôsledku hospodárskej krízy (pozri bližšie Tabuľku 2).

Vo významnej miere ovplyvňuje migračné toky a migračnú politiku SR aj to, že SR je členom EÚ a súčasťou schengenského priestoru. Vývoj v oblasti nelegálnej migrácie sa v posledných rokoch vyznačuje klesajúcou tendenciou. Analýzou počtu zadržaní na hraniciach v rokoch 2005 – 2010 môžeme konštatovať, že v roku 2010 bolo zadržaných na území SR najmenej nelegálnych migrantov.<sup>43</sup> Takýto výrazný pokles nastal najmä v dôsledku vstupu SR do schengenského priestoru v decembri 2007, s čím bolo spojené významné posilnenie ochrany vonkajšej hranice a zároveň ukončenie vykonávania hraničných kontrol na vnútorných hraniciach<sup>44</sup>.

Táto skutočnosť mala vplyv aj na migráciu občanov Ukrajiny. Počet zadržaných príslušníkov Ukrajiny na vonkajších hraniciach aj počet odopretých vstupov občanov Ukrajiny sa vyznačuje v zásade klesajúcou alebo stabilnou tendenciou (pozri bližšie Tabuľky 3 a 4). Zvláštnosťou vývoja odopretia vstupu štátnych príslušníkov Ukrajiny je, že sa už nepokúšajú vstúpiť na územie SR, resp. Schengenu bez platného víza alebo povolenia na pobyt, no pri hraničnej kontrole nemajú príslušné dokumenty na zdôvodnenie účelu a podmienok pobytu, ktoré však pri predkladaní žiadosti o udelenie víza musia doložiť (pozri bližšie Tabuľku 3, konkrétne roky 2009 a 2010). Vplyv na tento stav mohli mať aj zavedenie malého pohraničného styku s Ukrajinou (Zmluva medzi SR a Ukrajinou o malom pohraničnom styku z 30. mája 2008), uľahčenie udeľovania víz pre štátnych príslušníkov Ukrajiny (Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o uľahčení udeľovania víz, platná od 1. januára 2008) a začína sa prejavovať aj vplyv Dohody medzi vládou SR a Kabinetom ministrov Ukrajiny o zrušení konzulárnych poplatkov zo 6. októbra 2010, keďže umožňujú jednoduchšie získanie dokladov na legálny vstup do SR.

Okrem spomínaných dohôd má SR uzavretú s Ukrajinou zmluvu o výstavbe hraničných priechodov<sup>45</sup>, o spolupráci v boji proti organizovanej trestnej činnosti<sup>46</sup>, zmluvu o sociálnom zabezpečení a zmluvu o spolupráci v oblasti vedy a výskumu. Ani jedna z týchto zmlúv a dohôd však nemá výrazný vplyv na oblasť migrácie z Ukrajiny do SR ani na vízovú politiku SR voči Ukrajine.

<sup>43</sup> Pozri bližšie Tabuľka 22 v kapitole 6.

<sup>44</sup> Výročná štatistická správa o migrácii a medzinárodnej ochrane v SR za rok 2008, Európska migračná sieť, Bratislava, október 2010.

<sup>45</sup> Dohoda medzi vládou SR a Kabinetom ministrov Ukrajiny o výstavbe nového hraničného priechodu Čierna – Solomonovo z 11. októbra 2007; Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o zmene a doplnení Zmluvy medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o hraničných priechodoch na spoločných štátnych hraniciach, podpísanej 15. júna 1995 z 20. decembra 2005.

<sup>46</sup> Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Kabinetom ministrov Ukrajiny o spolupráci v boji proti organizovanej trestnej činnosti z 5. decembra 2000.



## Vplyv európskej politiky a legislatívy

SR sa stala plnoprávnym členom EÚ 1. mája 2004 na základe Zmluvy o pristúpení, podpísanej v Aténach 16. apríla 2003.

SR, ako aj iné nové členské štáty EÚ, boli povinné pri vstupe do EÚ implementovať nariadenie Rady (ES) č. 539/2001, ktoré stanovuje zoznam krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc vízum, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú od tejto povinnosti oslobodení, a tým aj harmonizovať vlastnú vízovú politiku v súlade s predmetným nariadením. V tejto súvislosti bolo potrebné vypovedať viacero medzinárodných zmlúv uzavretých medzi SR a tretími krajinami, ktoré neboli kompatibilné s predmetným nariadením. Zároveň musela SR zrušiť jednostranné uznesenia, ktoré zavádzali alebo rušili vízovú povinnosť vo vzťahu k niektorým tretím krajinám tak, aby sa zabezpečil ich plný súlad s týmto nariadením.

Dňa 1. februára 1995 nadobudla platnosť Európska dohoda o pridružení, uzatvorená medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane jednej a SR na strane druhej (ďalej len „Európska dohoda o pridružení“)<sup>47</sup>, v rámci ktorej bola kľúčovým záujmom SR integrácia do európskych hospodárskych, bezpečnostných a politických štruktúr. SR v rámci zahraničnej politiky zrealizovala a zintenzívnila predvstupovú prípravu na základe Partnerstva pre vstup a Národného programu pre prijatie *acquis communautaire* a spolu s vnútornou bezpečnosťou bola základnou platformou na tvorbu východísk a cieľov vízovej politiky.

Pri napĺňaní Európskej dohody o pridružení považovala vláda SR vo svojom programovom vyhlásení z 19. novembra 1998 za prioritnú zahraničnú aktivitu v oblasti harmonizácie právneho poriadku SR, ktorého súčasťou sú aj medzinárodnoprávne zmluvné dokumenty, s právom EÚ. Jednou z oblastí, ktoré musela SR harmonizovať s komunitárnym právom EÚ, bola aj vízová politika.

<sup>47</sup> Uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 158/1997 Z. z.



Uznesením vlády SR č. 140 z 15. marca 2000 bol vyslovený súhlas s vypovedaním bezvízových dohôd s Bieloruskom, Kubou, Ruskom a Ukrajinou. Súhlas s vypovedaním bezvízových dohôd s uvedenými štátmi sa realizoval na základe zosúladenia vízových vzťahov SR s vtedy platným nariadením Rady Európskej únie č. 574/1999 o určení tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať vízum pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov<sup>48</sup>.

Vláda SR schválením harmonizácie vízovej politiky SR s vízovou politikou EÚ a vypovedaním, ako aj uzatvorením bezvízových dohôd so štátmi uvedenými v návrhu uznesenia vlády SR č. 604 z 27. júna 2001 k návrhu harmonizácie vízovej politiky SR s vízovou politikou EÚ, zharmonizovala svoju vízovú politiku s vízovou politikou EÚ podľa platných právnych noriem EÚ.<sup>49</sup>

Na zabezpečenie pripravenosti SR prijať a aplikovať schengenské acquis schválila SR v roku 2001 Schengenský akčný plán SR<sup>50</sup>, ktorý sa každoročne vyhodnocoval a schvaľoval. V rámci jeho vyhodnocovania sa dopĺňali aj nové opatrenia, ktoré bolo potrebné prijať na ďalšie obdobie, aby sa zabezpečil legislatívny aj praktický súlad v oblasti vízovej politiky.

SR deklarovala svoju pripravenosť na začatie procesu schengenského hodnotenia prehlásením ministra vnútra z 20. decembra 2004 a vstúpila do schengenského priestoru 21. decembra 2007.

Okrem uvedených zmien bol zmenený a doplnený aj zákon o pobyte cudzincov v súvislosti so vstupom do schengenského priestoru a vydávaním schengenských víz. Zákon č. 342/2007 z 26. júna 2007, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so vstupom SR do schengenského priestoru, čiastočne upravoval dovtedy platný zákon o pobyte cudzincov a plne zosúladiť vydávanie schengenských víz s právnymi predpismi EÚ. Národné víza aj v tom čase zostali upravené národnou legislatívou, t.j. zákonom o pobyte cudzincov. Toho času platná legislatíva pomenovávala národné víza ako dlhodobé víza a vydávali sa len výnimočne (približne 300 víz ročne)<sup>51</sup>, a to v prípade záujmu SR, alebo ak to bolo potrebné v súvislosti so záväzkami, ktoré vyplývali SR z medzinárodnej zmluvy. Dlhodobé víza na tieto účely sa, tak ako aj v súčasnosti, vydávali s platnosťou nad 90 dní, pričom maximálnu dobu ohraničenia platnosti zákon nestanovoval. Uvedený druh víz, na rozdiel od krátkodobých víz, umožňoval aj umožňuje vykonávať platenú činnosť. Zoznam dokladov, ktoré bolo potrebné predkladať k žiadosti o dlhodobé víza, zákon explicitne nestanovoval, avšak v praxi sa analogicky vychádzalo z výpočtu podporných dokladov, ktoré sa vyžadovali pri krátkodobých vízach. Vzhľadom na veľmi obmedzené kategórie účelov, na ktoré bolo možné dlhodobé vízum vydať, zastupiteľské úrady v zahraničí nevyžadovali napríklad pozvanie overené cudzineckou políciou, ktoré sa pri krátkodobých vízach môže vyžadovať. V roku 2008 bol prijatý nový zákon č. 451/2008 Z. z., ktorý doplnil nový účel pre udeľovanie dlhodobého víza<sup>52</sup>, a to udelenie dlhodobého víza, ak je to potrebné v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt na území SR. Nový účel sa zaviedol predovšetkým

48 Predkladacia správa k uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 604 z 27. júna 2001 k návrhu harmonizácie vízovej politiky Slovenskej republiky s vízovou politikou Európskej únie.

49 V súlade s nariadením (ES) č. 539/2001 išlo o vypovedanie bilaterálnych dohôd medzi SR a Seychelami a JAR o zrušení vízového režimu a uzatvorenie bilaterálnych dohôd o zrušení vízového režimu pre držiteľov všetkých cestovných dokladov nasledovných krajín: Bolívia, Guatemala, Honduras, Kostarika, Nikaragua, Panama, Paraguaj, Salvádor, Brunej-Darussalam, Andorra, Brazília, Ekvádor, Japonsko, Singapur, Mexiko, Uruguaj, Venezuela, Hongkong, Macao.

50 Uznesenie vlády SR č. 836 z 5. septembra 2001.

51 Zdroj: MZV SR.

52 Zákonom 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov, sa pojem dlhodobé vízum nahradil pojmom národné vízum.

v súvislosti s potrebou vyplývajúcou z praxe udeľovania povolení na pobyt, kedy je doklad o pobyte vydaný štátnemu príslušníkovi tretej krajiny až na území SR osobne<sup>53</sup>. Tento účel zároveň platí aj pre prevzatie povolenia na pobyt v súvislosti s účelmi smerníc – Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania, Smernica Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu, Smernica Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby, Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny. Dňa 21. októbra 2011 bol schválený nový zákon o pobyte cudzincov, ktorý by mal zabezpečiť aj súlad s poslednými zmenami v právnych predpisoch Európskej únie v oblasti vízovej politiky<sup>54</sup>. Ide najmä o zmeny v oblasti dlhodobých víz, vydávania schengenských víz rodinným príslušníkom občanov Únie a taktiež nový obligatórny právny inštitút, ktorým je odvolanie sa proti neudeleniu, odvolaniu víza a zamietnutiu žiadosti o udelenie víza.

Národné dlhodobé víza upravuje v súčasnosti na komunitárnej úrovni len Nariadenie 265/2010, ktoré platí od 5. apríla 2010. Nariadením sa upravili aspoň čiastočne jednotné pravidlá pre vydávanie dlhodobých víz, a to konkrétne v oblasti dĺžky platnosti dlhodobých víz, vydávania v jednotnom formáte podľa Nariadenia 1683/1995<sup>55</sup>, vyplňania podľa vízového kódexu a tiež ich zrovnoprávnenie s povoleniami na pobyt v rámci pobytu v iných členských krajinách v období 90 dní v jednom polroku. Z pohľadu SR, ktorá mala z hľadiska svojej geografickej polohy a obmedzených priamych leteckých spojov problém s vycestovaním držiteľov dlhodobých víz naspäť domov, sa uvedené nariadenie vníma ako pozitívna zmena. Taktiež je potrebné uviesť, že vzhľadom na obmedzené účely národných víz vydávaných SR a kontrolu uvedených cudzincov, držiteľia slovenských národných víz nepredstavujú pre ostatné krajiny Schengenu takmer žiadne riziko. Naopak, vzniká obava, či sa dlhodobé víza vydávané inými členskými krajinami nebudú zneužívať na iné druhy pobytu v SR ako na krátkodobý pobyt (napr. sezónne zamestnanie).<sup>56</sup>

Nový zákon o pobyte cudzincov zapracoval zmeny súvisiace s novým prijatým Nariadením 265/2010. Vo svojom znení ponechal naďalej všetky účely národného víza. V zmysle nariadenia sa do zákona zapracovalo obmedzenie doby udelenia národného víza na maximálne jeden rok. Ostatné zmeny, ktoré sa zaoberajú detailnejším opisom procesu podania žiadosti o národné vízum a procesu rozhodovania, sa do zákona tiež zapracovali. Zároveň sa ako novinka zaviedlo udelenie národného víza rodinnému príslušníkovi azylanta alebo cudzinca, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana. Zákon sa umožní týmto kategóriám odvolať voči neudeleniu a zrušeniu národného víza, pričom os-

53 Viac informácií o detailnejších postupoch uvádzame v kapitolách 2.3, 3.1 a 3.2.

54 Uvedené zmeny v národnej legislatíve implementujú nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 265/2010 z 25. marca 2010, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o pohyb osôb s dlhodobými vízami národné dlhodobé víza vydávané jedným z členských štátov.

55 Nariadenie Rady ES č. 1683/1995 z 29. mája stanovujúce jednotný formát víz.

56 Pôvodná úprava dlhodobých víz oprávňovala jeho držiteľa na tranzit cez územie členských štátov schengenského priestoru do štátu, ktorý vízum vydal. Tranzit mohol byť odmietnutý len v prípade, ak držiteľ tohto víza nespĺňal podmienky vstupu, resp. bol zaradený v národnom zozname nežiaducich osôb. Avšak takéto víza mohli byť zároveň vydané pod označením D + C víza, čo v praxi znamenalo, že počas prvých troch mesiacov od prvého vstupu na územie schengenského priestoru platili ako schengenské viacvstupové víza (C) na celom území schengenského priestoru a po troch mesiacoch jeho držiteľa oprávňovali zdržiavať sa do skončenia ich platnosti už len na území toho štátu, ktorý dlhodobé vízum vydal. Prakticky mali v minulosti ich držiteľia možnosť do štátu, ktorý ich vydal, len docestovať a prípadne cestovať ešte ďalšie tri mesiace od prvého vstupu po území iných členských štátov, avšak na vycestovanie z krajiny už osoba musela použiť priami spoj do tretej krajiny, resp. domov, pretože tieto víza neplatili na spätný tranzit domov po maximálnej dobe troch mesiacov.

tatným štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí požiadajú o národné vízum na iný účel, a toto im nebude udelené, právny nárok na udelenie víza nevzniká. Potreba udeľovať tejto kategórii národné víza vznikla v súvislosti s ich osobitným statusom a snahou SR o zabezpečenie jednoty rodiny azylanta alebo osoby, ktorej bola priznaná doplnková ochrana. Predmetná kategória osôb predstavuje určitým spôsobom skupinu migrantov, ktorí zostávajú v SR, avšak vzhľadom na veľmi malý počet osôb, ktoré doteraz žiadali o krátkodobé víza na tento účel, nepredstavujú vysoké riziko nelegálnej migrácie pre SR ani pre EÚ.

Okrem legislatívnych zmien v novom zákone o pobyte cudzincov, ktoré súviseli s implementáciou právnych predpisov EÚ, existujú aj ďalšie legislatívne predpisy EÚ, ktoré musí SR uplatňovať. Ide o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi a komunitárne dohody o zjednodušení vízového režimu, ktoré predstavujú osobitný prameň komunitárneho práva, ktorý tiež tvorí spoločnú vízovú politiku<sup>57</sup>.

Vzhľadom na skutočnosť, že VIS bol spustený až 11. októbra 2011, SR nemá doposiaľ skúsenosti s jeho implementáciou.

Čo sa dohôd o uľahčení vízového režimu týka, SR priamo uplatňuje uvedené komunitárne dohody a zároveň bilaterálne dohody, ktoré uvedené komunitárne dohody umožňujú uplatňovať. Ide predovšetkým o zrušenie vízovej povinnosti pre držiteľov diplomatických a služobných pasov, pričom bilaterálne zmluvy sa uplatňujú len na kategórie, ktoré nepokrývajú komunitárne dohody, t. j. zrušenie vízovej povinnosti pre držiteľov služobných pasov.<sup>58</sup>

Okrem uvedených bilaterálnych dohôd v čase uzatvorenia prvej komunitárnej dohody – Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ruskou federáciou o zjednodušení postupu pri vydávaní víz občanom Európskej únie a Ruska, mala SR aj platnú bilaterálnu dohodu medzi vládou SR a vládou Ruskej federácie o zjednodušení vydávania víz slovenským a ruským občanom, uzatvorenú 1. októbra 2001. Uvedená bilaterálna dohoda sa podľa čl. 14 komunitárnej dohody mohla uplatňovať, len ak jej ustanovenia upravené otázky, ktoré nie sú predmetom úpravy aj v komunitárnej dohode. V zmysle uvedeného sa z predmetnej bilaterálnej dohody od 1. júna 2007 uplatňovalo len ustanovenie čl. 2 v súvislosti s čl. 1 v tomto rozsahu. Právo na získanie viacnásobného víza zjednodušeným spôsobom na základe žiadosti ministerstiev a iných štátnych orgánov majú posádky lietadiel a morských a riečnych plavidiel, ktoré vykonávajú medzinárodnú osobnú a nákladnú prepravu v súvislosti s plnením ich služobných povinností. Platnosť tejto bilaterálnej dohody skončila 16. apríla 2008.

Okrem vyššie spomínaných právnych predpisov EÚ priamo upravujúcich vízovú oblasť ovplyvňujú vízovú politiku aj právne predpisy EÚ, ktoré upravujú migračné otázky a dlhodobý pobyt štátnych

príslušníkov tretích krajín. Hovoríme najmä o tzv. migračných smerniciach.<sup>59</sup> Pre SR je najpodstatnejšia smernica, ktorá výrazne ovplyvnila vízovú politiku SR, a to smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov a práve vstupu rodinných príslušníkov občanov Únie. V zmysle tejto smernice sa víza vydávajú štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov EÚ, za uľahčených podmienok. To znamená, že k žiadosti o vízum takéto osoby predkladajú len cestovný doklad a doklad preukazujúci rodinnú väzbu s občanom EÚ. Víza sa vydávajú bezplatne, v zrýchlenom postupe a takíto žiadatelia majú zaručené právo na odvolanie sa voči neudeleniu víza. Uvedené zásady sa museli priamo a detailne premietnuť do národnej legislatívy. V súčasnosti nový zákon o pobyte cudzincov explicitne a detailne upravuje túto problematiku v § 16 tohto zákona.

V prípade ostatných migračných smerníc EÚ<sup>60</sup>, ktoré upravujú čiastočne aj problematiku víz, a to tým, že uvádzajú, že vybraným štátnym príslušníkom tretích krajín v zmysle týchto smerníc majú byť poskytnuté všetky uľahčenia na získanie víz, sú upravené v SR predovšetkým formou povolení na pobyt.

Vízovú politiku SR vo veľkej miere priamo upravujú jednotné spoločné predpisy EÚ. Po vstupe SR do Schengenu sa nelegálna migrácia znížila nielen v dôsledku kvalitného zabezpečenia ochrany vonkajšej hranice a prijatím množstva bezpečnostných opatrení v tejto súvislosti, ale aj jednotnými harmonizovanými pravidlami vydávania schengenských víz. Keďže národné víza SR vydáva len na presne stanovené účely<sup>61</sup>, vplyv vízovej politiky SR na legálnu, resp. nelegálnu migráciu je z tohto pohľadu marginálny.

Okrem štátnych orgánov sa téma vízovej politiky na verejnosti zameriava v súčasnosti skôr na krajiny ako Ukrajina, Moldavsko a Rusko. V SR prebiehajú rôzne konferencie s odbornými diskusiami na túto tému. Za účasti zahraničných partnerov ich organizuje predovšetkým Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku. Na uvedených fórach sa diskutuje aj o téme uzavretia bilaterálnych dohôd v oblasti národných víz, ktoré by poskytovali čo najväčšie uľahčenia obyvateľom uvedených tretích krajín za účelom ešte väčšieho prehĺbenia vzájomných bilaterálnych zahraničnopolitických, kultúrnych a sociálnych vzťahov. Každá takáto odborná verejná diskusia v SR určitým spôsobom prispieva k smerovaniu vízovej politiky SR, ktorá sa premieta do bilaterálnych dohôd a praxe.

57 EÚ doposiaľ uzavrela predmetné dohody s nasledovnými krajinami: s Ruskom, Ukrajinou, Moldavskom, krajinami západného Balkánu a Gruzínskom.

58 V súčasnosti má SR platné dohody o zrušení vízovej povinnosti pre držiteľov diplomatických a služobných pasov s Albánskom, Bieloruskom, Bosnou a Hercegovinou, Gruzínskom, Indonéziou, JAR, Kirgizskom, Macedónskom, Mexikom, Moldavskom, Ruskom, Juhoslovenskou republikou (v súčasnosti prechod na Srbsko a Čiernu Horu), Tuniskom, Ukrajinou a Vietnamom. V súčasnosti sa vzhľadom na liberalizáciu vízového režimu s krajinami západného Balkánu prakticky uplatňujú už len bilaterálne dohody s Moldavskom, Ukrajinou, Ruskom a Gruzínskom.

59 Pozri bližšie kapitolu 2.1.

60 Pozri bližšie kapitolu 2.1.

61 Pozri bližšie kapitolu 2.2.



# Štatistiky a analýza údajov

V tejto kapitole uvádzame štatistické údaje týkajúce sa typov víz A (letiskové tranzitné vízum), B (tranzitné vízum), C (krátkodobé vízum) a analyzované štatistické údaje týkajúce sa typu víz D (národné vízum). Zároveň prezentujeme a analyzujeme štatistické údaje týkajúce sa povolení na pobyt, zamietnutí vstupov a zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín.

Vzhľadom na zameranie štúdie sa táto kapitola venuje najmä analýze národných víz, ktoré približia vplyv vízovej politiky na legálnu a nelegálnu migráciu v SR.

Prezentované štatistiky sa týkajú obdobia od roku 2005 do roku 2010, čiže obdobia po vstupe SR do EÚ. Pred rokom 2005 sa štatistiky viedli iným spôsobom, a preto sme ich pre potrebu porovnateľnosti údajov v tabuľkách nezohľadnili. Víza typu B sa v členských štátoch EÚ nevydávajú od účinnosti vízového kódexu (5. apríla 2010), a preto v tabuľkách uvádzame len údaje do tohto termínu.

## Vydané víza, žiadané víza a zamietnuté žiadosti o víza

Vývoj počtu vydaných a žiadaných víz, zamietnutých žiadostí o víza a stiahnutých žiadostí o víza v sledovanom období približuje Tabuľka 6, Tabuľka 7 a 8.

Tabuľka 6 Počet vydaných víz, žiadaných víz a zamietnutých žiadostí o víza podľa typu a roku

Rok		Spolu A	Spolu B <sup>62</sup>	Spolu C	Spolu D	D - menej ako 6 mesiacov	D - od 6 do 12 mesiacov	D - viac ako 12 mesiacov
2005	vydané	0	28 196	104 536	307	306	0	1
2005	žiadané	1	35 980	113 911	334	95	142	97
2005	zamietnuté	0	7 596	1 228	0	0	0	0
2006	vydané	0	26 0284	116 960	289	289	0	0
2006	žiadané	3	34 326	123 736	296	69	131	96
2006	zamietnuté	0	7 309	1 447	0	0	0	0
2007	vydané	0	1 148	94 384	342	342	0	81
2007	žiadané	8	1 291	99 780	391	207	136	48
2007	zamietnuté	0	15	1 827	0	0	0	0
2008	vydané	3	2 864	76 778	2 785	2 706	64	15
2008	žiadané	2	2 862	80 065	2 679	2 599	62	18
2008	zamietnuté	0	0	3 045	16	11	0	0
2009	vydané	0	1 173	62 431	1 986	1 866	120	0
2009	žiadané	0	1 160	65 399	1 877	1 763	105	9
2009	zamietnuté	0	0	2 500	8	7	0	1
2010	vydané	2	41	56 666	1 147	1 138	22	0
2010	žiadané	13	64	58 755	1 164	1 144	14	6
2010	zamietnuté	2	0	1 670	11	11	0	0

Zdroj: MZV SR.

Poznámka: V prípade, že počet udelených víz je vyšší ako počet prijatých žiadostí, ide o rozhodnutie žiadostí prijatých v minulom roku, alebo udelenie iného druhu víza, ako žiadateľ žiadal.

Tabuľka 7 Počet vydaných víz, žiadaných víz a zamietnutých žiadostí o víza podľa typu v rokoch 2005 – 2010

	Spolu A	Spolu B	Spolu C	Spolu D	Spolu (A, B C, D)
Vydané	5	293 706	511 755	6 856	812 318
Žiadané	27	75 683	541 646	6 741	624 097
Zamietnuté	2	14 920	11 717	35	26 674

Zdroj: MZV SR.

<sup>62</sup> Víza typu B sa v členských štátoch nevydávajú od účinnosti vízového kódexu (5. apríla 2010), preto v tabuľke prezentujeme len údaje do tohto termínu.



Tabuľka 8 Počet stiahnutých žiadostí o vízum podľa typu v rokoch 2007 – 2010

Rok	Spolu A	Spolu B	Spolu C	Spolu D
2007	0	0	496	5
2008	0	0	560	3
2009	0	0	339	1
2010	0	0	163	0

Zdroj: MZV SR.  
Údaje o stiahnutých žiadostiach o víza podľa typu sú dispozícií iba od r. 2007, predchádzajúci systém MZV takéto štatistiky neevidoval.

Na celkovom počte vydaných víz v sledovanom období mali najvyšší podiel víza typu C (62,99 %). Za nimi nasledovali víza typu B s podielom 36,16 % na celkovom počte vydaných víz. Podiel víz typu D a A na celkovom počte vydaných víz bol menší ako 1 %. Podobná situácia bola aj pri analýze údajov o žiadostiach o víza. Na celkovom počte žiadaných víz mali najväčší podiel víza typu C (86,79 %), ďalej nasledovali víza typu B (12,12 %), D (1,08 %) a A (menej ako 1 %). Na celkovom počte zamietnutých víz mali najvyšší podiel víza typu B (55,93 %), ďalej nasledovali víza typu C (43,92 %), D (0,13 %) a A, ktorých podiel nedosiahol ani 1 %.

Najviac stiahnutých žiadostí o vízum bolo pri vízach typu C (pozri Tabuľka 8). Počty stiahnutých víz pri ostatných typoch boli minimálne.

Víza typu A (letiskové tranzitné vízum)

Ako vyplýva z Tabuľky 6, v sledovanom období nebol typ víz A veľmi žiadaný. Celkovo typ víz A žiadalo v sledovanom období len 27 osôb, vydaný bol 5 osobám (čo predstavuje 18,5 % z celkového počtu žiadostí) a zamietnutý 2 osobám (čo predstavuje len 7,4 % z celkového počtu žiadostí o tento typ víza podaných v sledovanom období)<sup>63</sup>.

Daný typ víza sa vydával len v dvoch rokoch, v roku 2008 a v roku 2010. V roku 2008 bolo dané vízum vydané len 3 osobám, pričom oň požiadali 2 osoby<sup>64</sup>. Najviac osôb žiadalo tento typ víza v roku 2010, konkrétne 13, pričom vydané bolo 2 osobám a zamietnuté 2 osobám.

Nízke počty vydaných aj žiadaných víz tohto typu ovplyvnil aj fakt, že v SR nie je veľké medzinárodné letisko, ktoré by vybavovalo väčší počet letov.

Víza typu B (tranzitné vízum)

V sledovanom období žiadalo typ víz B len 75 683 osôb, vydaný bol 293 706 osobám (čo je takmer štvornásobok počtu žiadaných víz typu B)<sup>65</sup> a zamietnutý 14 920 osobám (čo predstavuje len 19,72 % z celkového počtu žiadostí o tento typ víza podaných v sledovanom období).

Malý nárast v počte žiadaných a vydaných víz sme zaznamenali len v roku 2008 v porovnaní s rokom 2007. Pre zvyšok skúmaného obdobia je charakteristický pokles počtu vydávaných víz typu B.

63 Ostatné osoby v sledovanom období mohli svoju žiadosť o vízum typu A stiahnuť.  
64 Odchýlka 1 žiadosť mohla byť spôsobená tým, že osoba o daný typ víza požiadala predošlý rok a vízum jej bolo vydané v nasledujúcom roku, alebo jej bol udelený iný druh víza, ako žiadala.  
65 Ide o rozhodnutie žiadostí prijatých v minulom roku, alebo udelenie iného druhu víza, ako žiadal žiadateľ.

Rovnako je to aj pri počte žiadostí o tento typ víza. Nízke počty žiadaných a vydaných víz v roku 2010 boli spôsobené účinnosťou vízového kódexu od apríla 2010, kedy sa víza tohto typu prestali vydávať.

Víza typu C (krátkodobé vízum)

Typ víz C patril naopak k najžiadanejším a najčastejšie vydávaným typom víz. Celkovo ho v sledovanom období žiadalo 541 646 osôb, vydaný bol 511 755 osobám (čo predstavuje 94,5 % z celkového počtu žiadostí) a žiadosť o víza typu C bola zamietnutá 11 717 osobám (čo predstavuje len 2,2 % z celkového počtu žiadostí podaných v sledovanom období)<sup>66</sup>.

Nárast v počte žiadaných a vydaných víz sme zaznamenali len v roku 2006 oproti roku 2005. Počet žiadaných víz stúpol o 8,6 % a počet vydaných víz stúpol o 11,9 % (pomer vydaných víz k žiadostiam stúpol o 2,7 percentuálneho bodu). Tento nárast sa dá pripísať najmä vstupu SR do EÚ v máji 2004, ktorým sa SR stala z hľadiska migrácie zaujímavejšou krajinou.

Od roku 2006 evidujeme zjavný pokles v počte žiadostí aj v počte vydaných víz. V roku 2007 bol medziročný pokles v počte žiadostí o 19,4 % a v počte vydaných víz o 19,3 %. Tento trend pokračuje aj po roku 2007, kedy medziročne poklesli počty žiadostí priemerne o 16,1 % a počty vydaných víz poklesli priemerne o 15,5 %. Pokles sa dá pripísať najmä vstupu SR do schengenského priestoru v decembri 2007, kedy sa prestali vydávať krátkodobé víza za účelom prevzatia povolenia na pobyt. Na tieto účely sa začalo vydávať národné vízum, pri ktorom sme v danom období zaznamenali nárast v počte žiadostí a počte vydaných víz.

Táto skutočnosť zároveň spôsobila v danom období nárast v počtoch zamietnutí žiadostí o vízum typu C. Počet zamietnutých žiadostí vzrástol v roku 2008 v porovnaní s rokom 2007 o 66,7 %. Po roku 2008 počty zamietnutých žiadostí o vízum typu C začali klesať.

Ako naznačuje Tabuľka 9, v sledovanom období boli víza typu C najčastejšie vydané na turistické účely (226 705 vydaných víz), za účelom návštevy rodiny a/alebo priateľov (91 794 vydaných víz), za účelom služobnej cesty (56 186 vydaných víz) a obchodu (39 659 vydaných víz).

Tabuľka 9 Víza typu C podľa účelu a roku

Rok	Spolu	Turistika	Obchod	Návšteva rodiny/ priateľov	Kultúra	Šport	Služobná cesta	Zdravotné dôvody	Tranzit	Trazit na letisku	Ostatné dôvody <sup>67</sup>	Štúdium
2005	104 536	47 509	9 425	24 208	0	0	15 710	2 299	167	0	4 495	723
2006	116 960	55 152	9 611	27 417	0	0	15 114	3 168	213	0	3 908	2 377
2007	94 384	41 988	7 138	12 915	4 747	6 929	10 731	2 706	37	0	4 739	2 454
2008	76 778	34 966	4 946	9 406	6 312	7 432	6 692	1 511	0	0	3 158	2 355
2009	62 431	24 066	4 244	9 314	5 979	6 339	5 944	1 560	0	0	2 602	2 383
2010	56 666	23 024	4 295	8 534	3 835	5 940	1 995	1 202	400	0	6 681	757

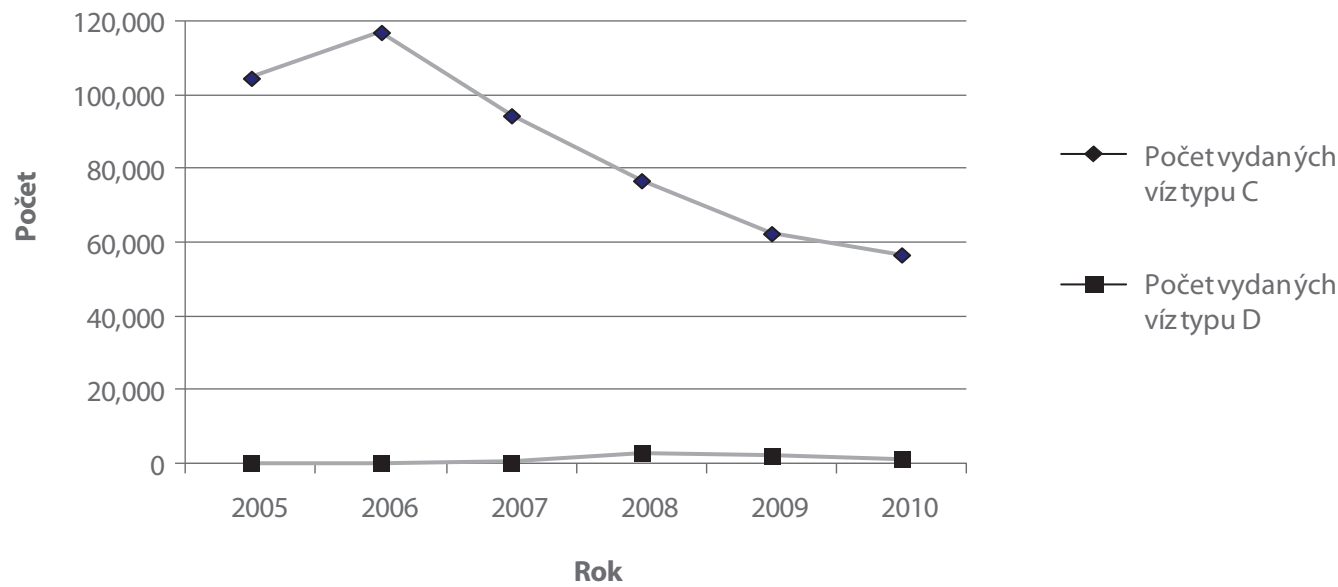
Zdroj: MZV SR.  
66 Ostatné osoby v sledovanom období mohli svoju žiadosť o vízum typu C stiahnuť.  
67 Pod ostatnými dôvodmi sa chápe napr. účasť na konferenciách, seminároch, oficiálna návšteva delegácie, krátkodobý študijný pobyt a i.

Víza typu D (národné vízum)

Ako vyplýva z Tabuľky 6 a 7, vstup do schengenského priestoru ovplyvnil aj vývoj v počte žiadostí, vydaných a zamietnutých národných víz. Celkovo žiadalo v sledovanom období národné vízum 6 741 osôb, vydané bolo 6 856 osobám<sup>68</sup> a žiadosť o národné vízum bola zamietnutá 35 osobám (čo predstavuje len 0,5 % z celkového počtu žiadostí podaných v sledovanom období).

Národné víza sa do roku 2007 vydávali len výnimočne (približne 300 víz ročne)<sup>69</sup>. Výrazný nárast v počte žiadaných a vydaných národných víz sme zaznamenali v roku 2008, čo bolo spôsobené vstupom SR do schengenského priestoru a začatím vydávania národného víza na účel prevzatia povolenia na pobyt. Pri porovnaní údajov o počte žiadostí a vydaných víz typu C a D je zjavný čiastočný presun žiadateľov z kategórie víz typu C do D, najmä pre ukončenie vydávania krátkodobých víz za účelom prevzatia povolenia na pobyt (pozri Graf 1).

Graf 1 Vývoj počtu vydaných víz typu C a D v období 2005 – 2010



Zdroj: MZV SR.

V roku 2008 oproti predchádzajúcemu roku vzrástol počet žiadostí o národné vízum takmer sedemnásobne, počet vydaných národných víz osemnásobne. V roku 2008 vzrástol aj počet zamietnutí, ktorý však v ďalších rokoch poklesol.

Ako je zjavné z Tabuľky 10 a 11, v sledovanom období bolo od roku 2005 do roku 2010 najviac národných víz vydaných žiadateľom, ktorí mali občianstvo Ukrajiny (vydaných 2 130 národných víz). Na druhom mieste sa umiestnil Vietnam (vydaných 1 234 národných víz) a treťou najčastejšou krajinou, ktorej mali žiadatelia občianstvo, bola Čína (710 vydaných národných víz). Výrazné počty dosiahlo aj Rusko (694 žiadateľov), ktoré dosahovalo najvyššie počty v rokoch 2005 – 2007 a ktoré v nasledujúcom období prebehla práve Ukrajina, Čína a Vietnam.

<sup>68</sup> Rozdiel 115 žiadostí mohol byť spôsobený tým, že osoby o daný typ víza požiadali predošlý rok, no vízum im bolo vydané v nasledujúcom roku.

<sup>69</sup> Zdroj: MZV SR.

Tabuľka 10 Počet vydaných národných víz podľa krajiny občianstva a roku (top 10)

Rok	Poradie	Názov krajiny občianstva	Spolu
2005	1.	Rusko	98
2005	2.	Indonézia	36
2005	3.	India	26
2005	4.	Líbya	22
2005	5.	Ukrajina	16
2005	6.	Angola	14
2005	7.	Juhoslávia	10
2005	8.	Irán	8
2005	9.	Libanon	7
2005	10.	Arménsko	6
2006	1.	Rusko	98
2006	2.	Líbya	49
2006	3.	Ukrajina	37
2006	4.	Taiwan	19
2006	5.	Angola	9
2006	6.	Indonézia	7
2006	7.	Kuba	7
2006	8.	India	6
2006	9.	Moldavsko	6
2006	10.	Bielorusko	5
2007	1.	Rusko	113
2007	2.	Ukrajina	69
2007	3.	Indonézia	28
2007	4.	Irak	21
2007	5.	Gruzínsko	11
2007	6.	India	10
2007	7.	Angola	9
2007	8.	Kazachstan	7
2007	9.	Bielorusko	6
2007	10.	Zimbabwe	5
2008	1.	Vietnam	971
2008	2.	Ukrajina	878
2008	3.	Čína	302
2008	4.	Rusko	142
2008	5.	Turecko	91
2008	6.	Srbsko a Čierna Hora	82
2008	7.	India	61



2008	8.	Macedónsko	46
2008	9.	Saudská Arábia	40
2008	10.	Thajsko	34
2009	1.	Ukrajina	696
2009	2.	Čína	225
2009	3.	Vietnam	196
2009	4.	Rusko	162
2009	5.	Srbsko a Čierna Hora	111
2009	6.	Thajsko	44
2009	7.	Irán	38
2009	8.	Líbya	31
2009	9.	India	30
2009	10.	Macedónsko	30
2010	1.	Ukrajina	434
2010	2.	Čína	183
2010	3.	Turecko	91
2010	4.	Rusko	81
2010	5.	Vietnam	67
2010	6.	India	58
2010	7.	Irán	32
2010	8.	Bielorusko	24
2010	9.	Thajsko	22
2010	10.	Líbya	16

Zdroj: MZV SR.

Tabuľka 11 Celkový počet vydaných národných víz podľa krajiny občianstva v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

Krajina občianstva	Počet vydaných národných víz
Ukrajina	2 130
Vietnam	1 234
Čína	710
Rusko	694
Srbsko a Čierna Hora	193
India	191
Turecko	182
Líbya	118
Thajsko	100
Irán	78

Zdroj: MZV SR.

V sledovanom období od roku 2005 do roku 2010 bolo najviac národných víz (pozri Tabuľka 12 a 13) vydaných v Ukrajine (vydaných 2 194 národných víz), konkrétne na konzuláte v prihraničnom meste Užhorod (vydaných 1 699 národných víz). Ukrajina je zároveň aj najčastejšou krajinou pôvodu štátnych príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich na územie SR. Na druhom mieste sa umiestnilo Thajsko, kde bolo na konzuláte v Bangkoku vydaných 943 národných víz. V období do roku 2009 pokrýval konzulát v Bangkoku teritoriálne aj Vietnam, nakoľko bol zrušený konzulát v Hanoji<sup>70</sup>. V tomto období boli zároveň udeľované vyššie počty pobytov občanom Vietnamu za účelom zamestnania. Za Thajskom nasledovala ako krajina, v rámci ktorej bolo vydaných najviac národných víz, Čína (619 vydaných víz), kde bolo v Šanghaji vydaných 560 víz a v Pekingu 59 víz. Pred Šanghajom sa, ako miesto konzulátu, umiestnila Moskva (vydaných 596 národných víz). V rámci Ruska sa celkovo vydalo 607 národných víz (v Moskve už spomínaných 596 víz a v Petrohrade 11 víz), a preto sa umiestnilo na štvrtom mieste.

Tabuľka 12 Počet vydaných národných víz podľa miesta konzulátu a roku (top 10)

Rok	Poradie	Miesto konzulátu	Spolu
2005	1.	Rusko/Moskva	96
2005	2.	Rakúsko/Viedeň	7
2005	3.	Sýria/Damask	7
2005	4.	Ukrajina/Kyjev	6
2005	5.	Srbsko a Čierna Hora/Belehrad	6
2005	6.	Anglicko/Londýn	2
2005	7.	Maďarsko/Budapešť	2
2005	8.	Nemecko (Berlín/Mníchov)	1/1
2005	9.	Chorvátsko - Záhreb /Nigéria - Abuja	1/1
2006	1.	Rusko/Moskva	80
2006	2.	Ukrajina/Kyjev	31
2006	3.	Rumunsko/Bukurešť	6
2006	4.	Rusko/Petrohrad	3
2006	5.	Ukrajina/Užhorod	3
2006	6.	Bulharsko/Sofia	2
2006	7.	Srbsko/Belehrad	2
2006	8.	Uzbekistan/Taškent	2
2007	1.	Rusko/Moskva	97
2007	2.	Ukrajina/Kyjev	40
2007	3.	Ukrajina/Užhorod	32
2007	4.	Rusko/Petrohrad	8
2007	5.	Kazachstan/Astana	5
2007	6.	Bielorusko/Minsk	4
2008	1.	Thajsko/Bangkok	870

70 Zastupiteľský úrad v Hanoji bol opäť otvorený v roku 2009.

2008	2.	Ukrajina/Užhorod	757
2008	3.	Čína/Šanghaj	251
2008	4.	Ukrajina/Kyjev	154
2008	5.	Vietnam/Hanoj	135
2008	6.	Srbsko/Belehrad	114
2008	7.	Rusko/Moskva	111
2008	8.	India/Dílí	57
2008	9.	Egypt/Káhira	52
2008	10.	Turecko/Ankara	47
2009	1.	Ukrajina/Užhorod	587
2009	2.	Vietnam/Hanoj	196
2009	3.	Čína/Šanghaj	170
2009	4.	Srbsko/Belehrad	148
2009	5.	Ukrajina/Kyjev	142
2009	6.	Rusko/Moskva	137
2009	7.	Sýria/Damask	129
2009	8.	Turecko/Istanbul	71
2009	9.	Čína/Peking	59
2009	10.	Thajsko/Bangkok	50
2010	1.	Ukrajina/Užhorod	320
2010	2.	Čína/Šanghaj	139
2010	3.	Ukrajina/Kyjev	122
2010	4.	Rusko/Moskva	75
2010	5.	Turecko/Ankara	62
2010	6.	India/Dílí	62
2010	7.	Čína/Peking	44
2010	8.	Turecko/Istanbul	37
2010	9.	Irán/Teherán	32
2010	10.	Thajsko/Bangkok	23

Zdroj: MZV SR.

Tabuľka 13 Celkový počet vydaných národných víz podľa miesta konzulátu v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

	Konzulát	Počet vydaných národných víz (2005 - 2010)
1.	Ukrajina/Užhorod	1 699
2.	Thajsko/Bangkok	943
3.	Rusko/Moskva	596
4.	Čína/Šanghaj	560
5.	Ukrajina/Kyjev	495
6.	Vietnam/Hanoj	331
7.	Sýria/Damask	136
8.	Srbsko a Čierna Hora/Belehrad	122
9.	India/Dílí	119
10.	Turecko/Istanbul	108

Zdroj: MZV SR.

Povolenia na pobyt

Ako uvádzame v predchádzajúcich kapitolách, v SR nie je národné vízum ekvivalentom povolenia na pobyt, a teda regulácia migrácie neprebieha prostredníctvom vízovej politiky, ale skôr prostredníctvom vydávania povolení na pobyt.

V tabuľke 14 uvádzame štatistiky týkajúce sa vydaných povolení na pobyt za konkrétnym účelom.

V sledovanom období počet vydaných povolení na pobyt medziročne rástol do roku 2008, kedy bolo vydaných celkovo 8 025 povolení. V roku 2009 nastal pokles, keďže bolo vydaných 5 336 povolení na pobyt. Oproti predchádzajúcemu roku to bol pokles o 33,5 %. Počet vydaných povolení na pobyt naďalej klesal aj v roku 2010, kedy bolo vydaných len 4 373 povolení, čo predstavuje pokles oproti predchádzajúcemu roku o 18 % (medziročný pokles o 15,5 percentuálneho bodu). Pokles v roku 2009 a 2010 bol spôsobený najmä ekonomickou krízou, ktorá mala vplyv na zamestnanosť cudzincov. To je zjavné aj pri pohľade na štatistiky týkajúce sa účelu povolení na pobyt, kde sme zaznamenali najväčší pokles v roku 2009 oproti roku 2008 pri povoleniach na pobyt za účelom zárobkovej činnosti (o 42,2 %).

V sledovanom období bolo vydaných najviac povolení na pobyt za účelom zárobkovej činnosti (13 869 povolení), z ostatných dôvodov (10 053 povolení)<sup>71</sup>, z rodinných dôvodov (6 645 povolení) a za účelom štúdia (1 892 povolení).

71 Pod ostatné dôvody spadajú napr. všetky typy tolerovaného pobytu (§ 58 ods. 1, 2 a 3 nového zákona o pobyte cudzincov), azyl, doplnková ochrana, Slovák žijúci v zahraničí a i.

Tabuľka 14 Počet vydaných povolení na pobyt podľa účelu a roku

Rok	Spolu	Študijné dôvody	Dôvody zárobkovej činnosti	Rodinné dôvody	Ostatné dôvody (spolu)
2005	3 178	280	1 204	742	952
2006	5 688	230	2 337	1 130	1 991
2007	5 949	336	2 266	1 231	2 116
2008	8 025	449	3 984	1 224	2 368
2009	5 336	334	2 302	1 156	1 544
2010	4 373	353	1 776	1 162	1 082

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU), 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU) – údaje zaslané Eurostatu.

Ako je zjavné z Tabuľky 15 a 16, najviac povolení na pobyt bolo v sledovanom období od roku 2005 do roku 2010 vydaných žiadateľom z Ukrajiny (vydaných 6 971 povolení). Na druhom mieste sa umiestnil Vietnam (vydaných 3 105 povolení) a tretou najčastejšou krajinou, v ktorej mali žiadatelia posledný pobyt, bola Južná Kórea (2 990 vydaných povolení). Výrazné počty dosiahlo aj Srbsko (2 847 vydaných povolení), Čína (2 343 vydaných povolení) a Rusko (1 864 vydaných povolení).

Občanom Ukrajiny, ktorí si udržali prvenstvo v najvyššom počte vydaných povolení na pobyt počas celého sledovaného obdobia, bolo najviac povolení na pobyt vydaných za účelom zárobkovej činnosti a z ostatných dôvodov, pričom najviac povolení na pobyt im bolo vydaných v roku 2008. Podobná situácia bola aj pri občanoch z Vietnamu. Počet vydaných povolení na pobyt výrazne vzrástol v roku 2008. Pri občanoch z Vietnamu bolo najviac povolení na pobyt vydaných za účelom zárobkovej činnosti a z rodinných dôvodov. Občanom Južnej Kórey, ktorí do SR prichádzali najmä z dôvodov investície kórejskej automobilky Kia, bolo vydaných najviac povolení na pobyt za účelom zárobkovej činnosti a z rodinných dôvodov. Občania Srbska získali najviac povolení na pobyt z ostatných dôvodov.<sup>72</sup>

Tabuľka 15 Počet vydaných povolení na pobyt podľa účelu, krajiny občianstva a roku (top 10)

Rok	Poradie	Názov krajiny občianstva	Spolu	Študijné dôvody	Dôvody zárobkovej činnosti	Rodinné dôvody	Ostatné dôvody (Spolu)
2005	1.	Ukrajina	590	7	322	115	146
2005	2.	Južná Kórea	332	1	98	74	159
2005	3.	USA	256	29	147	51	29
2005	4.	Rusko	220	8	89	52	71
2005	5.	Čína	201	7	89	58	47
2005	6.	Vietnam	198	1	70	78	49
2005	7.	Bangladéš	95	87	1	2	5

72 Pod ostatné dôvody spadajú napr. všetky typy tolerovaného pobytu (§ 58 ods. 1, 2 a 3 nového zákona o pobyte cudzincov), azyl, doplnková ochrana, Slovák žijúci v zahraničí a i. U občanov Srbska to bol najmä účel pobytu – Slovák žijúci v zahraničí.

2005	8.	Srbsko a Čierna Hora	92	2	18	37	35
2005	9.	Rumunsko	87	1	59	22	5
2005	10.	Turecko	79	14	19	11	35
2006	1.	Ukrajina	1 008	7	346	201	454
2006	2.	Srbsko a Čierna Hora	640	3	42	61	534
2006	3.	Čína	593	7	488	87	11
2006	4.	Južná Kórea	503	3	240	112	148
2006	5.	Ukrajina	467	4	315	124	24
2006	6.	Rumunsko	396	5	75	21	295
2006	7.	Rusko	342	10	204	92	36
2006	8.	USA	305	21	170	92	22
2006	9.	Juhoslávia	111	0	10	12	89
2006	10.	Chorvátsko	110	3	65	30	12
2007	1.	Ukrajina	1 287	19	489	241	538
2007	2.	Vietnam	584	0	416	146	22
2007	3.	Južná Kórea	571	8	230	146	187
2007	4.	Srbsko a Čierna Hora	565	3	36	23	503
2007	5.	Čína	473	2	364	85	22
2007	6.	USA	332	44	137	107	44
2007	7.	Rusko	293	25	110	111	47
2007	8.	Srbsko	243	7	17	12	207
2007	9.	Turecko	110	51	19	23	17
2007	10.	Juhoslávia	98	0	8	8	82
2008	1.	Ukrajina	1 761	32	1 051	167	511
2008	2.	Vietnam	1 307	1	1 168	89	49
2008	3.	Srbsko	1 303	14	160	51	1 078
2008	4.	Južná Kórea	739	5	326	206	202
2008	5.	Čína	465	8	342	88	27
2008	6.	USA	340	51	160	107	22
2008	7.	Rusko	335	30	159	83	63
2008	8.	Turecko	163	87	41	26	9
2008	9.	Macedónsko	100	3	40	36	21
2008	10.	India	84	2	60	6	16
2009	1.	Ukrajina	1 356	30	834	223	269
2009	2.	Srbsko	818	11	69	25	713
2009	3.	Južná Kórea	418	6	197	154	61
2009	4.	Rusko	366	16	209	113	28
2009	5.	Vietnam	352	0	223	85	44

2009	6.	Čína	319	17	201	93	8
2009	7.	USA	226	23	103	67	33
2009	8.	Turecko	153	81	30	16	26
2009	9.	Macedónsko	79	0	29	32	18
2009	10.	Líbya	72	18	1	34	19
2010	1.	Ukrajina	969	29	480	212	248
2010	2.	Srbsko	483	5	62	31	385
2010	3.	Južná Kórea	427	4	201	167	55
2010	4.	Rusko	308	10	171	107	20
2010	5.	Čína	292	8	178	101	5
2010	6.	USA	223	34	99	75	15
2010	7.	Vietnam	197	2	109	64	22
2010	8.	Turecko	175	99	28	31	17
2010	9.	Macedónsko	85	10	38	36	1
2010	10.	Nórsko	78	0	0	0	78

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU), 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU) – údaje zaslané Eurostatu .

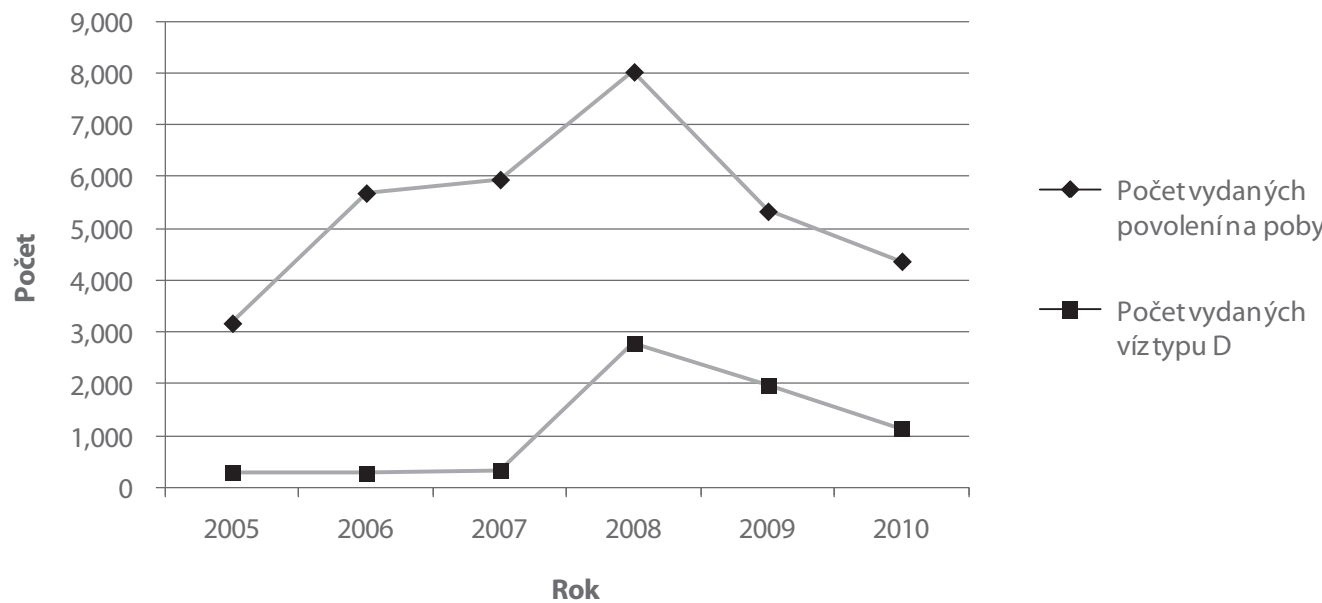
Tabuľka 16 Celkový počet vydaných povolení na pobyt podľa krajiny občianstva v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

Krajina občianstva	Počet vydaných povolení na pobyt (2005 - 2010)
Ukrajina	6 971
Vietnam	3 105
Južná Kórea	2 990
Srbsko	2 847
Čína	2 343
Rusko	1 864
USA	1 682
Srbsko a Čierna Hora	1 297
Turecko	680
Macedónsko	264

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU), 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU) – údaje zaslané Eurostatu.

Národné víza vydáva SR, tak ako uvádzame v kapitole 2 tejto štúdie, len na štyri účely, pričom jedným z nich je prevzatie povolenia na pobyt. Z tohto dôvodu do veľkej miery počet vydaných národných víz príslušníkom tretích krajín úzko súvisí s počtom vydaných povolení na pobyt pre týchto príslušníkov tretích krajín. Toto prepojenie je zjavné aj z Grafu 2.

Graf 2 Vývoj počtu vydaných povolení na pobyt a národných víz v rokoch 2005 – 2010



Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU), 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR (IS ECU) – údaje zaslané Eurostatu, MZV SR.

Z grafu je zjavné prepojenie počtu vydaných národných víz príslušníkom tretích krajín s počtom vydaných povolení na pobyt. Vývoj počtu vydaných víz od roku 2007 takmer kopíruje vývoj vydaných povolení na pobyt (krivky grafu majú podobný spád). Do roku 2007 sa na účely prevzatia povolenia na pobyt vydávali krátkodobé víza typu C. Od vstupu SR do Schengenu sa na tieto účely sa začalo vydávať národné vízum.

Zamietnutia vstupu na vonkajších hraniciach

Ako je zrejmé z Tabuľky 17, počet zamietnutí vstupov na hraniciach v sledovanom období od roku 2005 do roku 2010 postupne klesal. V roku 2005 bolo zamietnutých spolu 7 793 vstupov, v roku 2010 to bolo len 841 vstupov. Najväčší pokles sme zaznamenali v roku 2006, kedy oproti predchádzajúce-mu roku klesol počet zamietnutí vstupov o 62,6 %. Vysoký pokles bol zaznamenaný aj v roku 2009, kedy oproti roku 2008 klesol počet zamietnutí vstupov o 44,5 %.

Najvyšší podiel na vybraných sledovaných dôvodoch zamietnutí vstupov mali zamietnutia z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt, nasledovali zamietnutia vstupov z dôvodu prekročenia povolenej 3-mesačnej lehoty v rámci 6-mesačného obdobia a zamietnutia vstupov z dôvodu predloženia falošného víza alebo povolenia na pobyt.



Tabuľka 17 Zamietnutia vstupu na vonkajšej hranici podľa dôvodu a roku<sup>73</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zamietnutia vstupov (spolu)	7 793	2 911	1 832	1 540	855	841
Zamietnutia vstupov z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt	-	1 995	766	965	305	201
Zamietnutia vstupov z dôvodu predloženia falošného víza alebo povolenia na pobyt	-	10	22	15	10	2
Zamietnutia vstupov z dôvodu prekročenia povolenej 3-mesačnej lehoty v rámci 6-mesačného obdobia	-	14	25	5	10	42

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Poznámka: SR nemala v rokoch 2005 – 2007 SR vonkajšie a vnútorné hranice, preto údaje z týchto rokov sú za všetky hranice. Od roku 2008 (po vstupe do Schengenu) prezentujeme len údaje týkajúce sa vonkajšej hranice. Pre rok 2005 nie je dostupné rozdelenie podľa dôvodov.

Pri pohľade na krajiny občianstva štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bol najviac zamietnutý vstup na hranici (pozri Tabuľka 18 a 19), má prvenstvo rovnako ako pri udelených povoleniach na pobyt Ukrajina (9 942 zamietnutí). Ukrajina sa umiestnila v sledovanom období vždy na prvom mieste. Druhou najčastejšou krajinou pôvodu, ktorej občanom sa zamietol vstup do SR, bolo so značným odstupom za Ukrajinou Rumunsko<sup>74</sup> (784 zamietnutí). Ďalej nasledovali krajiny pôvodu Srbsko a Čierna Hora, Moldavsko, ktoré sa v top 10 umiestnilo každý rok v sledovanom období, a Turecko.

Tabuľka 18 Počet zamietnutí vstupu na hraniciach podľa krajiny občianstva a roku (top 10)

Rok	Poradie	Názov krajiny občianstva	Spolu
2005	1.	Ukrajina	4 301
2005	2.	Rumunsko	576
2005	3.	Bulharsko	466
2005	4.	Turecko	359
2005	5.	Srbsko a Čierna Hora	345
2005	6.	Rusko	227
2005	7.	Moldavsko	207
2005	8.	Južná Afrika	171
2005	9.	Čína	137
2005	10.	Chorvátsko	67
2006	1.	Ukrajina	1 273
2006	2.	Srbsko a Čierna Hora	232
2006	3.	Rumunsko	208
2006	4.	Turecko	161

<sup>73</sup> Uvádzame len vybrané dôvody, ktoré súvisia so zameraním štúdie.

<sup>74</sup> Pred vstupom Rumunska do EÚ v roku 2007.

2006	5.	Čína	121
2006	6.	Moldavsko	111
2006	7.	Vietnam	86
2006	8.	Rusko	83
2006	9.	India	59
2006	10.	Južná Afrika	59
2007	1.	Ukrajina	1 394
2007	2.	Moldavsko	174
2007	3.	India	65
2007	4.	Čína	35
2007	5.	Sýria	35
2007	6.	Rusko	26
2007	7.	Turecko	18
2007	8.	Srbsko a Čierna Hora	17
2007	9.	Vietnam	13
2007	10.	Irak	8
2008	1.	Ukrajina	1 435
2008	2.	Rusko	35
2008	3.	Moldavsko	30
2008	4.	India	10
2008	5.	Bielorusko	5
2008	6.	Ekvádor	5
2008	7.	Irán	5
2009	1.	Ukrajina	750
2009	2.	Moldavsko	30
2009	3.	Rusko	25
2009	4.	India	25
2009	5.	Bielorusko	5
2009	6.	Turecko	5
2009	7.	Gruzínsko	5
2010	1.	Ukrajina	789
2010	2.	Rusko	15
2010	3.	Moldavsko	13
2010	4.	Bielorusko	3
2010	5.	India	3
2010	6.	Albánsko	2
2010	7.	Maroko	2
2010	8.	Turecko	2
2010	9.	Alžírsko	1
2010	10.	Čierna Hora	1

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.



Tabuľka 19 Celkový počet zamietnutí vstupu na hraniciach podľa krajiny občianstva v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

Krajina občianstva	Počet zamietnutí vstupu na hraniciach (2005 - 2010)
Ukrajina	9 942
Rumunsko	784
Srbsko a Čierna Hora	594
Moldavsko	565
Turecko	545
Bulharsko	466
Rusko	411
Čína	293
Južná Afrika	230
India	162

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Najviac zamietnutí vstupu z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt bolo vydaných tiež občanom Ukrajiny (pozri Tabuľka 20). Na druhom mieste s dosť veľkým odstupom sa ako krajina pôvodu, ktorej občanom bol zamietnutý vstup z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt, umiestnilo Srbsko a Čierna Hora, ďalej nasledovali krajiny pôvodu Rusko, Čína, Turecko a Vietnam<sup>75</sup>.

Tabuľka 20 Počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt podľa krajiny občianstva (top 10) (2006 – 2010)

Krajina občianstva	Počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu chýbajúceho platného víza alebo povolenia na pobyt
Ukrajina	2 795
Srbsko a Čierna Hora	243
Rusko	154
Čína	153
Turecko	143
Vietnam	90
India	71
Južná Afrika	56
Moldavsko	49
Thajsko	46

Zdroj: 2006 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Ukrajina figuruje na prvých miestach (pozri Tabuľka 21 a 22) v sledovanom období aj ako krajina pôvodu cudzincov, ktorým bol zamietnutý vstup z dôvodov predloženia falošného víza alebo povolenia na pobyt (34 zamietnutí) a prekročenia povolenej 3-mesačnej lehoty v rámci 6-mesačného obdobia (90 zamietnutí).

Tabuľka 21 Celkový počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu predloženia falošného víza alebo povolenia na pobyt podľa krajiny občianstva v rokoch 2006 – 2010

Krajina občianstva	Počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu predloženia falošného víza alebo povolenia na pobyt
Ukrajina	34
India	12
Moldavsko	1
Turecko	1
Gruzínsko	6

Zdroj: 2006 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Tabuľka 22 Celkový počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu prekročenia povolenej 3-mesačnej lehoty v rámci 6-mesačného obdobia podľa krajiny občianstva v rokoch 2006 – 2010

Krajina občianstva	Počet zamietnutí vstupu na hraniciach z dôvodu prekročenia povolenej 3-mesačnej lehoty v rámci 6-mesačného obdobia
Ukrajina	90
Rumunsko	1

Zdroj: 2006 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Zadržaní cudzinci nelegálne sa zdržiavajúci na území SR

Z Tabuľky 23 je zjavný trend, že počet príslušníkov tretích krajín, ktorí sa nelegálne zdržiavali na území SR v sledovanom období, z roka na rok klesá. V roku 2005 bolo zaistených nelegálne sa zdržiavajúcich až 7 821 cudzincov, v roku 2010 ich bolo zaistených len 1 438. Najväčší pokles sme zaznamenali v roku 2008, kedy oproti predchádzajúcemu roku klesol počet zadržaných o 65,2 %. Tento výrazný pokles nastal najmä v dôsledku vstupu SR do schengenského priestoru v decembri 2007, s čím bolo spojené významné posilnenie ochrany vonkajšej hranice a zároveň ukončenie vykonávania hraničných kontrol na vnútorných hraniciach.

<sup>75</sup> Uvádzame len vybrané účely, ktoré súvisia so zameraním štúdie.

Tabuľka 23 Počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúcich na území SR v rokoch 2005 – 2010

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Počet príslušníkov tretích krajín, ktorí sa nelegálne zdržiavali na území SR	7 821	7 515	6 662	2 320	1 715	1 438

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Pri pohľade na krajiny občianstva príslušníkov tretích krajín (pozri Tabuľka 24 a 25), ktorí sa nelegálne zdržiavali na území SR a boli zadržaní, sa opäť na prvom mieste umiestnila Ukrajina (od roku 2007 bola vždy na prvom mieste). V sledovanom období bolo zadržaných 5 481 Ukrajincov. Ďalej nasledovali krajiny pôvodu Moldavsko (5 403 zaistených), India (3 279 zadržaných), Rusko (3 118 zadržaných) a Pakistan (2 141 zadržaných).

Tabuľka 24 Počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúci na území SR podľa krajiny občianstva a roku (top 10)

Rok	Poradie	Názov krajiny občianstva	Spolu
2005	1.	Rusko	1 654
2005	2.	Moldavsko	1 415
2005	3.	Ukrajina	1 045
2005	4.	India	970
2005	5.	Čína	581
2005	6.	Gruzínsko	495
2005	7.	Pakistan	322
2005	8.	Bangladéš	306
2005	9.	Vietnam	167
2005	10.	Palestína	159
2006	1.	Moldavsko	1 855
2006	2.	Ukrajina	1 326
2006	3.	India	1 185
2006	4.	Rusko	732
2006	5.	Pakistan	407
2006	6.	Čína	396
2006	7.	Bangladéš	354
2006	8.	Irak	321
2006	9.	Gruzínsko	296
2006	10.	Palestína	158
2007	1.	Ukrajina	1 733

2007	2.	Moldavsko	1 163
2007	3.	Pakistan	990
2007	4.	India	931
2007	5.	Rusko	441
2007	6.	Gruzínsko	325
2007	7.	Irak	176
2007	8.	Bangladéš	174
2007	9.	Čína	156
2007	10.	Afganistan	103
2008	1.	Ukrajina	600
2008	2.	Moldavsko	470
2008	3.	Gruzínsko	230
2008	4.	Pakistan	190
2008	5.	Rusko	160
2008	6.	Afganistan	135
2008	7.	India	120
2008	8.	Bangladéš	70
2008	9.	Čína	70
2008	10.	Kórea	55
2009	1.	Ukrajina	410
2009	2.	Moldavsko	260
2009	3.	Pakistan	200
2009	4.	Vietnam	140
2009	5.	Gruzínsko	130
2009	6.	Afganistan	115
2009	7.	Rusko	80
2009	8.	India	50
2009	9.	Čína (vrátane Hongkongu)	40
2009	10.	Srbsko	30
2010	1.	Ukrajina	367
2010	2.	Moldavsko	240
2010	3.	Afganistan	194
2010	4.	Somálsko	151
2010	5.	Gruzínsko	83
2010	6.	Rusko	51
2010	7.	Čína	59
2010	8.	Vietnam	47
2010	9.	Pakistan	32
2010	10.	India	23

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Tabuľka 25 Celkový počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúcich na území SR v rokoch 2005 – 2010 (top 10)

Krajina občianstva	Počet zadržaných cudzincov nelegálne sa zdržiavajúcich na území SR (2005 - 2010)
Ukrajina	5 481
Moldavsko	5 403
India	3 279
Rusko	3 118
Pakistan	2 141
Gruzínsko	1 559
Čína	1 302
Bangladéš	904
Afganistan	547
Irak	497

Zdroj: 2005 – 2007 – ÚHCP P PZ SR, 2008 – 2009 – Eurostat, 2010 – ÚHCP P PZ SR – údaje zaslané Eurostatu.

Záverečná analýza

Počet vydaných národných víz v SR je vo všeobecnosti pomerne nízky. Najvyšší počet národných víz sa vydáva z dôvodu prevzatia už udeleného povolenia na pobyt na území SR.<sup>76</sup> Z tejto skutočnosti vyplýva, že samotná vízová politika v oblasti národných víz v SR ani vydávanie národných víz neovplyvňujú vo významnej miere migračné toky do SR.

76 Informácie poskytlo MZV SR.



Vízovou politikou môžeme vo všeobecnosti rozumieť nástroj na reguláciu legálnej migrácie, umožňujúci riadenie príchodu osôb, ako aj nástroj na potlačanie nelegálnej migrácie a kriminálnych aktivít, slúžiaci na elimináciu prenikania nežiaducich osôb alebo osôb predstavujúcich bezpečnostné riziko.

Ako uvádzame v štúdii, Slovenská republika je členom Európskej únie a súčasťou schengenského priestoru, z tohto dôvodu je oblasť krátkodobých víz plne harmonizovaná s politikou a legislatívou EÚ.

Vydávanie dlhodobých národných víz reguluje na úrovni EÚ zatiaľ len Nariadenie 265/2010 z 25. marca 2010, a preto zostáva prevažne v kompetencii jednotlivých členských krajín. Slovenská republika vydáva národné víza na štyri presne stanovené účely – ak je to v záujme SR, v prípade záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ak je to potrebné v súvislosti s prevzatím povolenia na pobyt na území SR a rodinným príslušníkom azylanta a rodinným príslušníkom osoby s doplnkovou ochranou. Počet vydaných národných víz je vo všeobecnosti pomerne nízky. Najvyšší počet národných víz je vydaných z dôvodu prevzatia už udeleného povolenia na pobyt na území SR. Z tejto skutočnosti vyplýva, že samotná vízová politika v oblasti národných víz v SR ani vydávanie národných víz neovplyvňujú migračné toky do SR. Tie ovplyvňuje a reguluje vydávanie povolení na pobyt na základe samostatnej a špeciálnej procedúry. Z tohto dôvodu je vzťah medzi vízovou politikou a reguláciou legálnej a prevenciou voči nelegálnej migrácii v podstate marginálny. Vstup, pobyt a odchod z územia SR príslušníkov tretích krajín primárne reguluje pobytová, nie vízová politika.

Zároveň Slovenská republika nemá okrem jednej uzavretej žiadne bilaterálne ani multilaterálne dohody upravujúce problematiku národných víz. Takisto zmluvy s tretími krajinami v oblasti legálnej migrácie alebo prevencii voči nelegálnej migrácii neobsahujú ustanovenia, ktoré by sa explicitne týkali alebo ktoré by upravovali otázku vydávania národných víz. Podobné zmluvy z minulosti týkajúce sa zamestnávania upravovali vstup a pobyt príslušníkov tretích krajín prostredníctvom povolení na zamestnanie a na pobyt.

# Bibliografia

Laws for Legal Immigration in the 27 EU Members States, International Migration Law, No. 16, IOM International Organization for Migration, 2009.

Katerinková, M., Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2009, Štatistický úrad SR, december 2010.

Duleba, A., Východná politika Slovenska, Britské listy, 19. 3. 2003.

Výročná štatistická správa o migrácii a medzinárodnej ochrane v SR za rok 2008, Európska migračná sieť, Bratislava, október 2010.

Tabuľky s údajmi k Výročnej štatistickej správe o azyle a migrácii v SR za rok 2007, Európska migračná sieť, Bratislava, november 2009.

Asylum and Migration Glossary, European Migration Network, January 2010.

Správa o plnení úloh zahraničnej politiky SR v roku 2009

Správa o plnení úloh zahraničnej politiky SR v roku 2008

Zameranie zahraničnej politiky Slovenskej republiky na rok 2011

Predkladacia správa k Uzneseniu vlády č. 929 z 24. októbra 2007 k návrhu na vypovedanie Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o vzájomnom zamestnávaní občanov

Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o vzájomnom zamestnávaní občanov

Uznesenie vlády SR č. 140 z 15. marca 2000 k návrhu výpovede Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ruskej federácie o bezvízových cestách občanov

Uznesenie vlády SR č. 604 z 27. júna 2001 k návrhu harmonizácie vízovej politiky SR s vízovou politikou EÚ

Uznesenie vlády SR č. 836 z 5. septembra 2001 k návrhu Schengenského akčného plánu Slovenskej republiky

Predkladacia správa k Zmluve medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mladých

Návrh Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Kanadou o mobilite mladých

Zmluva medzi SR a Ukrajinou o malom pohraničnom styku

Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o uľahčení udeľovania víz

Dohoda medzi vládou SR a Kabinetom ministrov Ukrajiny o zrušení konzulárnych poplatkov

Európska dohoda o pridružení uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a SR na strane druhej

## Zákony SR

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

Zákon z 21. októbra 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 342/2007, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so vstupom SR do Schengenského priestoru

Zákon č. 451/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

## Európska legislatíva

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex)

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 265/2010 z 25. marca 2010, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o pohyb osôb s dlhodobými vízami

Nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov

Nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001, ktoré uvádza zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS)

Nariadenie Rady (ES) č. 1683/95 z 29. mája 1995 stanovujúce jednotný formát víz

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice

Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania

Smernica Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu

Smernica Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdií, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby



Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov a o práve vstupu rodinných príslušníkov občanov Únie

### Internetové zdroje

[www.foreign.gov.sk](http://www.foreign.gov.sk)

[www.minv.sk](http://www.minv.sk)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

[www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)

[www.vlada.gov.sk](http://www.vlada.gov.sk)



**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 978-80-89506-17-0