

JÚN 2020



ANALÝZA SITUÁCIE A ODPORÚČANIA VO VZŤAHU K NASTAVENIU AZYLOVEJ, MIGRAČNEJ A INTEGRAČNEJ POLITIKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

**HUMAN
RIGHTS
LEAGUE**
LIGA ZA LUDSKÉ PRÁVA

Obsah

Skratky.....	3
O projekte <i>Migračný kompas</i>	4
Zhrnutie.....	5
I. STRUČNÁ ANALÝZA SITUÁCIE	8
Medzinárodná ochrana a azyl	8
Počty a trendy	8
Politiky, opatrenia a právne predpisy.....	9
Kontext EÚ.....	11
Inštitúcie.....	13
Migrácia.....	13
Inštitucionálne nastavenie	19
Politiky, legislatíva a opatrenia	20
Neregulárna migrácia a zaistenie	22
Štátne občianstvo.....	24
Integrácia	25
Politiky, stratégie a opatrenia	25
Inštitucionálne nastavenie	28
Organizácia azylovej, migračnej a integračnej politiky v SR.....	30
II. OKRÚHLE STOLY S CUDZINCAMI	31
III. ODPORÚČANIA.....	33
VŠEOBECNÉ ODPORÚČANIA	33
Zriadenie Imigračného a naturalizačného úradu.....	33
ODPORÚČANIA K JEDNOTLIVÝM POLITIKÁM	34
Azyl a medzinárodná ochrana	34
Migrácia	41
Integrácia	46
Lokálna a regionálna úroveň a odporúčania smerom k samospráve.....	48
Štátne občianstvo	55
Maloletí cudzinci bez sprievodu	56

Skratky

EASO	Európsky podporný úrad pre azyl
EÚ	Európsky únia
FRA	Agentúra základných práv EÚ
IOM	Medzinárodná organizácia pre migráciu
IVO	Inštitút pre verejné otázky
MBS	maloletí cudzinci bez sprievodu
MEKOMIC	Medzirezortnej expertnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti SR
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MÚ	Migračný úrad
MZVEZ SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
OBSE	Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe
SD EÚ	Súdny dvor Európskej únie
SR	Slovenská republika
ŠPTK	štátni príslušníci tretích krajín
UNHCR	Agentúra OSN pre utečencov
UoZ	uchádzač o zamestnanie
ÚHCP P PZ	Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru
ÚPCZ	Útvar policajného zaistenia pre cudzincov
VOP	Verejná ochrankyňa práv
VPM	voľné pracovné miesto
V4	Vyšehradská štvorka
ZT	záchytný tábor

O projekte *Migračný kompas*

Liga za ľudské práva pripravila projekt *Migračný kompas* s cieľom zlepšiť informovanosť o situácii migrantov, migrantiek, utečencov a utečieniek na Slovensku a prispieť k lepšiemu nastaveniu politík, ktoré sa ich týkajú. Azylovú, migračnú a integračnú politiku majú na starosti najmä Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej ako "MV SR"), Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej ako "MPSVR SR") a Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (ďalej ako "MZVEZ SR").

Od roku 2015 sa téma migrácie stala jednou z dominantných tém verejnej diskusie v Európskej únii (ďalej ako "EÚ"), aj na Slovensku. Verejnosť, ako aj mnohých politických a iných lídrov, však táto téma zastihla nepripravených. Dovtedy jej nevenovali takmer žiadnu pozornosť. V porovnaní s inými krajinami EÚ, na Slovensku žije minimum utečencov. Počet cudzincov sa začal výrazne zvyšovať až v posledných troch rokoch a súvisí s priaznivou ekonomickou situáciou a s nedostatkom pracovnej sily.

Slovenská verejnosť teda má len veľmi málo osobných skúseností s utečencami alebo migrantmi a v prevažnej miere preberá informácie najmä z médií a sociálnych sietí. To má za následok aj veľký nárast konšpirácií, hoaxov a xenofóbie. Týka sa to tak laickej, ako aj časti odbornej verejnosti a lídrov, ktorí by mali riešiť tému migrácie na všetkých úrovniach verejnej správy.

Azylová, migračná aj integračná politika sú verejnými politikami, ktoré by mali byť tvorené na rovnakých princípoch, ako je to v prípade iných verejných politík na úrovni štátu a EÚ. Jej tvorba by mal byť transparentná a otvorená aj verejnosti. Nevyhnutným predpokladom ale je, aby verejnosť mala dostatočné množstvo odborných informácií a faktov, na základe ktorých vie formulovať legitímne požiadavky vo vzťahu k verejným lídrom, a tak ovplyvňovať nastavenie politík v tejto oblasti. Súčasťou tvorby týchto politík by však mal byť aj hlas tých, ktorých sa táto politika týka predovšetkým samotných cudzincov a utečencov.

Dali sme si preto za cieľ naštartovať procesy, ktoré povedú k lepšej tvorbe azylovej, migračnej a integračnej politiky Slovenska, vrátane prípravy týchto odporúčaní.

Tento dokument bude slúžiť potrebám Ligy za ľudské práva pri advokačnej činnosti vo vzťahu k zlepšovaniu nastavenia migračnej, azylovej a integračnej politiky. Odporúčania vychádzajú z praktických poznatkov Ligy za ľudské práva a výsledkov projektu *Migračný kompas*, nepredstavujú ale vyčerpávajúcu analýzu týchto tém, keďže táto by mala byť obsahom revidovaných dokumentov štátu, ktorých revízia sa odporúča.

Zhrnutie

Dokument, ktorý držíte v rukách vychádza z dlhoročných skúseností právnikov a právničiek Ligy za ľudské práva, analýzy súčasného diania a relevantných dokumentov upravujúcich priority, ciele a opatrenia štátu v oblasti azylu, migrácie a integrácie, odporúčaní relevantných orgánov (FRA, VOP), a v neposlednom rade zo zistení projektu *Migračný kompas*, osobitne zo záverov štyroch okrúhlych stolov s cudzincami, ktoré sme realizovali v rámci tohto projektu, a v rámci ktorých sme zisťovali názory a odporúčania cudzincov.

Analýza podrobne rozoberá aj štatistické dáta, keďže tieto sú vysoko relevantné pre vyhodnotenie súčasných trendov, pokiaľ ide o počty a krajiny pôvodu cudzincov prichádzajúcich do SR, účel ich príchodu a pobytu, druh udeleného pobytu. Zaujímavé sú počty a krajiny pôvodu žiadateľov o azyl za posledné roky, ako aj počty utečencov s udeleným azylom alebo poskytnutou doplnkovou ochranou, ktorí sa v súčasnej dobe v SR zdržiavajú. Za posledné tri roky výrazne vzrástol počet štátnych príslušníkov tretej krajiny, predovšetkým z Ukrajiny a Srbska, prichádzajúcich do SR primárne za prácou. Veľmi dôležitým zistením je tiež skutočnosť, že v roku 2018 po prvýkrát prevýšil počet cudzincov z tretích krajín počet občanov z iných krajín EÚ s pobytom v SR. Dáta z posledných rokov potvrdzujú, že Slovensko patrí dlhodobo ku krajinám EÚ, ktoré majú najmenej žiadateľov o azyl, azylantov a osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou. Tento trend neovplyvnila ani tzv. utečenecká vlna, ktorá upútala pozornosť verejnosti, politikov a médií v roku 2015.

Vo vzťahu k relevantným dokumentom štátu analýza poukazuje na skutočnosť, že tak Migračná politika SR z roku 2011, ako aj Integračná politika SR z roku 2014, vyžadujú revíziu a prehodnotenie priorít, cieľov a opatrení, ktoré štát bude prijímať v oblasti azylu, migrácie a integrácie. Tieto dokumenty už nereagujú na súčasnú situáciu v daných oblastiach.

Najpodstatnejšou časťou tohto dokumentu sú odporúčania (str. 27 a nasl.), ktoré sú, s výnimkou jedného všeobecného odporúčania prierezového charakteru, rozdelené podľa jednotlivých oblastí: Azyl a medzinárodná ochrana, Migrácia, Integrácia.

Všeobecným odporúčaním je **zriadenie Imigračného a naturalizačného úradu**. Máme za to, že súčasné inštitucionálne nastavenie riadenia témy migrácie a integrácie nepokrýva potreby Slovenska. Kompetencie sú rozdrobené medzi viaceré ministerstvá alebo útvary v rámci jedného ministerstva (MV SR), z čoho vyplýva absencia holistického pohľadu a vízie na situáciu a potreby Slovenska v oblasti migrácie a integrácie. Štát nevytvára a neprezentuje aktuálne analýzy vo vzťahu k migrácii a integrácii, chýba nastavenie priorít a vízií (výnimkou je prijatie Stratégie pracovnej mobility). Niektoré zodpovedné orgány neplnia opatrenia uvedené v základných politikách štátu. Chýba aj jednotná komunikačná politika o téme, čo vedie k množstvu hoaxov a dezinformácií, ktoré zodpovedné orgány štátu nijako nevyvracajú. Téma migrácie a integrácie nemá jednoznačného „pána“. Poukazujeme tiež na to, že vznik Imigračného a naturalizačného úradu

predpokladá aj *Migračná politika SR (2011)*, avšak toto opatrenie nebolo dodnes zrealizované. Podľa Programového vyhlásenia vlády SR zo dňa 30.4.2020 vláda SR posúdi možnosti centralizovať tieto agendy na jednom mieste, čo považujeme za solídny základ pre vybudovanie Imigračného a naturalizačného úradu.

V oblasti azylu a medzinárodnej ochrany, zohľadniac trvalo nízky počet žiadateľov o azyl, navrhujeme Migračný úrad začleniť pod novozriadený Imigračný a naturalizačný úrad, ako azylový odbor. Napriek nízkym počtom žiadateľom o azyl za ostatné roky sme pozorovali nárast závažnosti prípadov. **Pre zraniteľných žiadateľov o azyl** s rôznymi osobitnými potrebami, najmä obeť násilia, traumatizované osoby, LGBTI atď. navrhujeme vytvorenie samostatného **chráneného bývania**. Vzhľadom na trvalo nízku obsadenosť troch azylových zariadení v ostatných rokoch a súvisiacu ne hospodárnosť ich celoročného prevádzkovania navrhujeme časť týchto nevyužitých kapacít uvoľniť aj na bývanie **osôb, ktorým bolo uložené opatrenie nahrádzajúce zaistenie a nevyhostiteľných osôb, ktoré sa ocitli v hmotnej núdzi**, avšak nemôžu z územia SR vycestovať z objektívnych dôvodov, pričom ich zaistenie nie je účelné (najmä rodiny s deťmi a iné zraniteľné osoby),

V oblasti medzinárodnej ochrany by si mala Slovenská republika splniť svoj záväzok vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti a zaviesť **konanie o určenie postavenia ako osoby bez štátnej príslušnosti**. Odporúčame tiež vytvorenie materiálnych podmienok pre osoby, ktoré čakajú na výsledok takéhoto konania, na čo by tiež mohli byť využité zariadenia pre žiadateľov o azyl.

Navrhujeme tiež **vytvoriť štátny integračný program pre osoby s medzinárodnou ochranou**. Vytvorenie štátneho integračného programu bolo uložené uznesením vlády SR č. 568 z 21. októbra 2015, tento však doteraz nevznikol resp. nebol na úrovni vlády schválený.

Za dôležité tiež považujeme **zlepšenie všeobecnej informovanosti verejnosti o témach medzinárodnej ochrany**, vyvracanie hoaxov a dezinformácií, **hľadanie účinných možností zapojenia sa do programov európskej solidarity v oblasti relokácií**, a **vytvorenie presídľovacieho programu pre osoby s medzinárodnou ochranou**.

V oblasti migrácie považujeme za dôležité **vypracovanie a prijatie novej Migračnej politiky SR**, a to participatívnym spôsobom za účasti odbornej verejnosti. Zdôrazňujeme **pravidelné vyhodnocovanie situácie v oblasti migrácie**, identifikáciu trendov a nastavovanie opatrení podľa reálnych potrieb. Slovenská republika by si mala **komunity cudzincov** na svojom území pravidelne **mapovať** s cieľom lepšieho poznania ich potrieb a výziev. **Poznanie situácie v oblasti neregulárnej (nedokumentovanej) migrácie** umožní nastaviť opatrenia v tejto oblasti účinnejšie. Odporúčame tiež vytvorenie podmienok pre efektívne **uplatňovanie tzv. alternatív zaistenia** a zavedenie systému **účinného a nezávislého monitoringu nútených návratov**.

Napokon, **v oblasti integrácie** na celoslovenskej úrovni negatívne vnímame absenciu komplexných, prehľadných a spoľahlivých informácií pre cudzincov o ich

právach a povinnostiach, pobytovej statusu a pod. vo viacerých jazykových verziách na úrovni štátu. Túto potrebu pravidelne skloňujú aj zástupcovia rôznych cudzineckých komunít na Slovensku. Navrhujeme zriadenie **národnej informačnej platformy pre cudzincov v rôznych jazykových verziách, ktorá bude slúžiť ako kľúčový a spoľahlivý zdroj informácií** a orientácie cudzincov.

Vzhľadom na značný nárast prichádzajúcich ŠPTK, najmä z Ukrajiny a Srbska, v posledných piatich rokoch (nárast z 35.261 na 85.827 ŠPTK), ktorí prichádzajú predovšetkým za prácou a zárobkom, považujeme za dôležité, aby v súčasnosti pripravovaná aktualizácia Integračnej politiky SR venovala **osobitnú pozornosť problematike pracovných podmienok pracujúcich migrantov**, možnému zneužívaniu ich zraniteľnej situácie zo strany zamestnávateľov a rôznych sprostredkovateľov či agentúr, **a pracovnému vykorisťovaniu**.

Ďalej sa naše odporúčania zameriavajú najmä na **väčšie zapojenie samospráv a podporu lokálnych aktivít** v prospech integrácie cudzincov. Miestni aktéri najlepšie poznajú situáciu na svojom území. Okrem toho, ako vyplýva z našich skúseností, podmienky v jednotlivých samosprávach sa môžu navzájom veľmi líšiť, pokiaľ ide o skladbu a dôvod usádzania sa cudzincov. Iná situácia je v Bratislave, iná v Trnave, iná v Banskej Bystrici, Žiline, Nitre, v Košiciach, či v Prešove. Rôzne miestne kontexty vyžadujú rôzne riešenia. Samosprávy by preto mali mať výraznejšiu **podporu zo strany štátu** v oblasti integrácie cudzincov.

Od str. 40 analýza obsahuje početné **odporúčania vo vzťahu k samospráve**. Medzi iným navrhujeme výraznejšiu podporu informovanosti cudzincov, organizovanie kurzov sociálno-kultúrnej, občianskej a právnej orientácie pre cudzincov, zlepšovanie informovanosti o aktívnom a pasívnom volebnom práve, aktívne zapojenie odborov, posilnenie úlohy škôl pri integrácii cudzincov, aktívne zapájanie cudzincov do tvorby a implementácie miestnych politík a opatrení, prijatie opatrení na predchádzanie nenávisti a intolerancie voči moslimom, utečencom a migrantom, ako aj zlepšenie informovanosti cudzincov o trestných činoch z nenávisti.

V závere analýza obsahuje aj **osobitné odporúčania vo vzťahu k štátnemu občianstvu, maloletým cudzincov bez sprievodu, a LGBTI cudzincom**.

I. STRUČNÁ ANALÝZA SITUÁCIE

Medzinárodná ochrana a azyl

Počty a trendy

Z hľadiska počtov patrí Slovensko dlhodobo ku krajinám EÚ, ktoré majú najmenej žiadateľov o azyl, azylantov a osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou.¹

Od roku 1993 požiadalo o azyl na Slovensku 59.077 ľudí, z ktorých 865 získalo azyl a 770 doplnkovú ochranu.²

Tabuľka 1: Počty žiadostí o azyl, udelených azylův a poskytnutých doplnkových ochrán v r. 2015 - 2019

Rok	Počet žiadostí o azyl	Udelený azyl	Poskytnutá doplnková ochrana
2015	330	8	41
2016	146	167	12
2017	166	29	25
2018	178	5	37
2019	232	9	19

* Zdroj: MV SR

K 31.12.2019 eviduje MV SR na území Slovenska 295 ľudí s povolením na trvalý pobyt v postavení azylanta a 150 ľudí s povolením na prechodný pobyt za účelom doplnkovej ochrany.³

Konanie o azyl a starostlivosť o žiadateľov o azyl je v kompetencii Migračného úradu MV SR (ďalej ako "MÚ"), ktorý prevádzkuje aj zariadenia, v ktorých sú žiadatelia a žiadateľky o azyl ubytovaní. Na Slovensku sú v súčasnosti tri zariadenia pre žiadateľov o azyl:

- Záchytný tábor pre žiadateľov o azyl Humenné

¹Pozri k tomu napríklad aj: Meszárosová, S., Oboňová, S.: Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2018, Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, apríl 2019, Bratislava, str. 32 a nasl., ISBN: 978-80-89506-86-6, dostupné na: file:///C:/Users/Zuzicka/Downloads/Vyrocna_sprava_o_migracii_azyle_za_rok_2018_SK.pdf.

² Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Štatistiky, dostupné na: <http://www.minv.sk/?statistiky-20>, stiahnuté dňa 30.3.2020.

³ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie 2019, str. 15, dostupné na: http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2019/2019-rocenka-UHCP-SK.pdf, stiahnuté dňa 30.3.2020.

- Pobytový tábor pre žiadateľov o azyl Opatovská Nová Ves
- Pobytový tábor pre žiadateľov o azyl Rohovce⁴

Žiadatelia o azyl môžu byť umiestnení aj v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov (ďalej ako "ÚPZC"), ktorý spravuje Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej ako "ÚHCP P PZ"). V súčasnosti máme na Slovensku dve takéto zariadenia – v Medvedovej a v Sečovciach.

Pre osoby, ktorým je poskytnutá medzinárodná ochrana, v súčasnosti nie je dostupné žiadne štátne špecializované zariadenie, ani iná forma ponuky bývania zo strany štátu. V praxi ubytovanie pre týchto ľudí najčastejšie zabezpečujú mimovládne organizácie alebo cirkvi.

Politiky, opatrenia a právne predpisy

Základným politickým dokumentom štátu, ktorý komplexne upravuje priority, ciele a princípy štátu v oblasti migrácie, azylu a čiastočne aj integrácie cudzincov, vrátane osôb s medzinárodnou ochranou, je *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (2011)*.⁵ Jej cieľom je „v súlade s vnútroštátnymi záujmami Slovenskej republiky vytvárať zodpovedajúce podmienky najmä v oblasti legálnej migrácie so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov vrátane ich integrácie do spoločnosti, posilniť účinnosť hraničných kontrol pri pohybe osôb a boj proti nelegálnej migrácii, prispievať k prijatiu spoločného európskeho azylového systému, podieľať sa na budovaní globálneho partnerstva s krajinami pôvodu a tranzitu v záujme posilnenia súčinnosti medzi migráciou a rozvojom, a tak prispievať k zvyšovaniu kvality života obyvateľov Slovenskej republiky“.⁶

Ide však o dokument, ktorý vznikol v úplne inej situácii a kontexte, ako je dnešná situácia v oblasti migrácie, preto je už pomerne zastaraný a neaktuálny. V oblasti medzinárodnej ochrany je to však jediná politika, ktorá hovorí o určitých rámcoch a cieľoch, ktoré má v súčasnosti Slovenská republika na národnej úrovni dosiahnuť.

V oblasti medzinárodnej ochrany je cieľom migračnej politiky najmä „prispievať k prijatiu spoločného európskeho azylového systému, podieľať sa na budovaní globálneho partnerstva s krajinami pôvodu a tranzitu v záujme posilnenia súčinnosti medzi migráciou a rozvojom“.⁷ Slovensko sa v migračnej politike hlási k budovaniu spoločného európskeho azylového systému, ale hovorí aj o aktívnom zapájaní sa do medzinárodných procesov zdieľania bremena migrácie, pričom

⁴ Pozri aj webstránku Ministerstva vnútra SR: http://www.minv.sk/?kontakty_migracny_urad.

⁵ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011.

⁶ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011, str. 4.

⁷ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011, str. 4.

výslovne menuje relokácie a presídľovacie aktivity.⁸ Ako jednu z foriem pomoci, ktorú v danom čase Slovensko poskytovalo na medzinárodnej úrovni, spomína migračná politika projekt zabezpečovania presídľovania cudzincov z tretích krajín formou transferu, a to na základe trilaterálnych dohôd medzi vládou SR, Agentúrou OSN pre utečencov (ďalej ako "UNHCR") a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (ďalej ako "IOM").⁹ V rámci tohto projektu Slovensko poskytovalo dočasné ubytovanie pre tých utečencov, ktorí mali byť presídlení do iných štátov.

Posledný odpočet plnenia *Migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020 (2011)* je k dispozícii za rok 2019 – Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019.¹⁰

Vo vzťahu k medzinárodnej ochrane sa MÚ venoval vnútornej kontrole kvality rozhodovacieho procesu v azylovom konaní, vypracovávaní sociálnych profilov a vytvorení systému špeciálnej starostlivosti o zraniteľné skupiny a žiadateľov o azyl s problematickým správaním, skvalitňovaniu prijímacích podmienok v zariadeniach MÚ, vytváraní podmienok pre právne zastúpenie žiadateľov o azyl, pokračoval v používaní informačnej príručky Nový štart v Slovenskej republike o reáliach Slovenskej republiky pre žiadateľov o azyl vypracovanej v roku 2018,¹¹ zabezpečoval spoluprácu s mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa venovali integrácii azylantov a cudzincov s doplnkovou ochranou a zúčastňoval sa na stretnutiach s orgánmi EÚ týkajúcimi sa medzinárodnej ochrany (napr. EASO). V roku 2019 bola Slovenská republika predsedajúcou krajinou OBSE a krajín V4 zúčastňoval sa procesu tvorby Globálneho paktu o migrácii a Globálneho paktu o utečencoch a realizoval ďalšie činnosti.¹²

V oblasti zapájania sa do medzinárodných procesov zdieľania bremena migrácie ako prejavu solidarity MÚ dlhodobo realizoval projekt humanitárneho transferu na základe dohody o spolupráci medzi UNHCR, IOM a Slovenskou republikou (ďalej ako "SR"). Celkovo bolo od roku 2009 do konca roku 2018 takto prijatých 1.047 osôb na územie Slovenskej republiky a 1.043 osôb transferovaných z územia SR do krajiny presídlenia.¹³ V roku 2019 sa v plnení úlohy nepokračovalo, nakoľko nebola politická vôľa a nebola podpísaná ďalšia dohoda o humanitárnom transfere utečencov. V priebehu roka 2019 sa plánovala a pripravovala rekonštrukcia objektu

⁸Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011, str. 14.

⁹ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011, str. 14.

¹⁰ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116>.

¹¹ Pozri správu zo 4. január 2018: Ministerstvo vnútra SR: Migračný úrad vydal príručku Nový štart v SR pre žiadateľov o azyl, vo viacerých jazykoch, dostupné na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=migracny-urad-vydal-prirucku-novy-start-v-sr-pre-ziadatelov-o-azyl-vo-viacerych-jazykoch>.

¹² Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, príloha, časť 2.6. Medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116>, strana 24.

¹³ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2019/243 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2018, príloha, časť 2.6.5. Medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-243>.

humanitného transferu v záchytnom tábore v Humennom, s dôrazom na úpravu bezbariérových priestorov.¹⁴

Aktívne zapojenie sa Slovenska do medzinárodných procesov zdieľania bremena migrácie ako prejavu solidarity sa v roku 2019 obmedzilo na vysielanie slovenských expertov a expertiek (zamestnancov MV SR) do podporných tímov v rámci iných členských krajín EÚ, v roku 2019 to bolo Taliansko, Grécko, Cyprus.¹⁵

V súhrnnej správe za rok 2018 bolo navrhnuté, aby sa upustilo od vypracovania a prekladania súhrnnej správy na rokovanie vlády, pričom každoročné vyhodnotenie plnenia úloh by sa vykonávalo len na rokovaní Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu. Tento návrh sme hodnotili mimoriadne negatívne, keďže rokovanie Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu sa deje mimo kontroly verejnosti a záznamy z jeho rokovaní sú k dispozícii len v prípade vyžiadania. Jeho realizáciou by sa výrazne oslabil kontrola a prístup k informáciám na strane verejnosti o plnení úloh v oblasti migračnej politiky.¹⁶ Preto sme prijali s potešením, že vláda si tento návrh neosvojila a naďalej pokračuje v každoročnom odpočte migračnej politiky formou písomnej súhrnnej správy, ktorá s predkladá vláde SR ako verejne dostupný materiál.

Kontext EÚ

V súvislosti s opatreniami migračnej politiky a tzv. migračnou krízou je dôležitá aj téma slovenského príspevku k zdieľaniu spoločného bremena.

Na úrovni EÚ boli prijaté tieto základné dohody a rozhodnutia:

- Závery Európskej rady z 25. a 26. júna 2015, kde sa členské štáty rozhodli **na dobrovoľnom premiestnení** 40.000 osôb oprávnených na medzinárodnú ochranu z Grécka a Talianska a ďalších 20.000 v rámci rôznych programov presídľovania¹⁷, na základe čoho bolo 20. júla 2015 prijaté **uznesenie o premiestnení 40.000 osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu** z Grécka (24.000) a Talianska (16.000) v horizonte 2 rokov. V rámci tejto schémy Slovensko ponúklo **100** miest pre osoby v rámci relokácie a **100** miest pre osoby v rámci presídlenia.
- Dňa 14.9.2015 bolo prijaté Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1523 zo 14. septembra 2015 o zavedení **dočasných opatrení** v oblasti medzinárodnej ochrany **v prospech Talianska a Grécka**, ktorým vznikol mimoriadny mechanizmus

¹⁴ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, príloha, časť 2.6. Medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj, dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116_strana_24.

¹⁵ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, príloha, časť 2.6.5.3. Medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj, dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116_strana_24.

¹⁶ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2019/243 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2018, str.3, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-243>.

¹⁷ European Council Meeting 25 – 26 June 2015, Conclusions, časť Relocation/Resettlement,, dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>.

premiestnenia osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu z Talianska a Grécka do iných členských štátov.

- Dňa 22.9.2015 bolo prijaté Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka, na základe ktorého malo byť **povinne premiestnených 120.000 osôb**. Slovensko, Maďarsko, Česká republika a Rumunsko hlasovali proti týmto rozhodnutiam.

Slovensko a Maďarsko napadlo rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 pred Súdnym dvorom Európskej únie (ďalej ako "SD EÚ"),¹⁸ no SD EÚ ich **žalobu zamietol**.¹⁹

Európska komisia **zažalovala Maďarsko, Poľsko a Českú republiku za nesplnenie si týchto povinností vyplývajúcich z rozhodnutia o relokáciách** a SD EÚ jej dal za pravdu.²⁰

Slovenská republika mala v rámci systému povinného prerozdelenia osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu (relokácie) prijať 902 osôb z Talianska a z Grécka, nakoniec prijala **16** osôb z Grécka.²¹ V rámci povinného presídľovacieho mechanizmu, kde sme slúbili prijať 100 osôb, Slovensko neprijalo **žiadnu osobu**.²² V roku 2015 Slovensko rozhodlo o prijatí **149** osôb irackej štátnej príslušnosti, čo prezentovalo ako **dobrovoľný príspevok** v pomoci pri zvládaní migračnej krízy.²³ Tieto osoby získali azyl v r. 2016, keďže však neboli v postavení utečencov, toto prijatie sa do spoločného programu EÚ nepočítalo.

V súčasnosti sa Slovensko do programov presídľovania alebo relokácie nezapája.²⁴

Dôležité je tiež spomenúť uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 568 z 21. októbra 2015,²⁵ ktoré reagovalo na petíciu *Výzva k ľudskosti*, na základe ktorého boli rozdelené finančné prostriedky pre mimovládne organizácie, ktoré pomáhajú utečencom. V rámci tohto uznesenia bola MZVEZ SR uložená povinnosť posúdiť možnosť modifikácie teritoriálnych priorít Strednodobej stratégie oficiálnej

¹⁸ Spojené veci C-643/15 a C-647/15.

¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 6. septembra 2017 – Slovenská republika (C-643/15) a Maďarsko (C-647/15)/Rada Európskej únie.

²⁰ Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 2. apríla 2020 – Európska komisia vs. Poľská republika a i., spojené veci C-715/17, C-718/17 a C-719/17.

²¹ Európska komisia: Relocation: EU Solidarity between Member States, November 2017, dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf.

²² Európska komisia: Resettlement: Ensuring Safe and Legal Access to Protection for Refugees, November 2017 dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf.

²³ Pozri napríklad: <https://slovensko.hnonline.sk/585671-slovensko-prijme-149-asyrskych-krestanov-kalinak-hrozi-im-teror-islamskeho-statu>.

²⁴ Pozri: MV SR: Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2018, LP/2019/243 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2018; ale aj: Meszárosová, S., Oboňová, S.: Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2018, Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, apríl 2019, Bratislava, str. 39 a nasl., ISBN: 978-80-89506-86-6.

²⁵ Uznesenie vlády SR č. 568/2015 z 21.októbra 2015 k Informácii o podpore aktivít mimovládnych organizácií pri humanitárnej a integračnej podpore utečencom predložených iniciátormi petície Výzva k ľudskosti.

rozvojovej spolupráce SR a zrýchlenného projektového cyklu so zámerom urýchlenej realizácie rozvojových projektov zameraných na vzdelávacie aktivity a poskytovanie vládnych štipendií pre utečencov zo Sýrie. Podľa správy IOM SR aj v roku 2018 pokračovala v poskytovaní vládnych štipendií na vysokoškolské štúdium v SR pre sýrskych utečencov a študentov z krajín postihnutých konfliktom.²⁶ MZVEZ SR koordinovalo plnenie úloh, ktoré vláda jednotlivým ministerstvám v rámci Výzvy *k ľudskosti* uložila, koordinovalo rozdelenie finančných príspevkov na zabezpečenie humanitárnej pomoci utečencom a koordinovalo aj vznik **schémy štipendií na štúdium utečencov v zahraničí**, ktoré Slovensko opakovane poskytlo. V tejto súvislosti vznikol na ministerstve aj post Veľvyslanca s osobitným poslaním (*ambassador-et-large*) pre migráciu, ktorý v rámci MZVEZ SR pokrýva najmä jej vonkajšie aspekty.

Na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 568 z 21. októbra 2015 by mal vzniknúť *Integračný program pre osoby s medzinárodnou ochranou*, ako systémové riešenie integrácie osôb s medzinárodnou ochranou v nadväznosti na Integračnú politiku Slovenskej republiky. Koordinácia jeho vzniku bola zverená ministerstvu vnútra, no termín na splnenie tejto úlohy bol opakovane posúvaný, naposledy do 30. júna 2020, čo je deň vydania tejto správy, avšak **štátny integračný program dodnes nebol prijatý**.²⁷

V súčasnosti je tak integrácia osôb s medzinárodnou ochranou čiastočne upravená v zákone o azyle,²⁸ v Migračnej politike Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (2011) a v Integračnej politike Slovenskej republiky (2014),²⁹ no chýba dokument, ktorý by sa téme venoval komplexne. Integračné potreby osôb s medzinárodnou ochranou sú prevažne pokrývané projektmi mimovládnych organizácií financovaných najmä z fondu AMIF – *Fond pre azyl, migráciu a integráciu*.

Inštitúcie

Z inštitucionálneho hľadiska má hlavné kompetencie v oblasti medzinárodnej ochrany MÚ, ktorý je súčasťou MV SR. Riaditeľ MÚ je predsedom *Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu cudzincov*, ktorý je nadrezortným koordináčnym orgánom plnenia úloh vyplývajúcich z migračnej a integračnej politiky.

Migrácia

Slovensko bolo dlhé roky krajinou, do ktorej sa sťahovali najmä občania z iných členských krajín EÚ. To však v súčasnosti už neplatí a v posledných rokoch začal

²⁶ Meszárosová, S., Oboňová, S.: Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2018, Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, apríl 2019, Bratislava, str. 32 a nasl., ISBN: 978-80-89506-86-6, dostupné na:

file:///C:/Users/Zuzicka/Downloads/Vyrocnna_sprava_o_migracii_azyle_za_rok_2018_SK.pdf.

²⁷ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, príloha, dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116_strana_11.

²⁸ Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 28.

²⁹ Integračná politika Slovenskej republiky, dostupná tu: 20.januára 2014, dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/integracna-politika.pdf>.

prudšie stúpať počet tzv. štátnych príslušníkov tretích krajín (t.j. ľudí z krajín mimo EÚ) (ďalej ako "ŠPTK"), ktorí sa prisťahovali na Slovensko. V roku 2018 ich celkový počet prvý raz prekonal počet občanov EÚ. Tento nárast bol v roku 2019 ešte výraznejší. Ku koncu roka 2019 už na Slovensku žilo o 28 tisíc viac štátnych príslušníkov tretích krajín ako občanov iných členských krajín EÚ.

Tabuľka č. 2: Počty cudzincov v SR rozdelené na občanov EÚ a ŠPTK 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018	2019
Občania EÚ	49 526	52 015	54 056	55 883	57 248
ŠPTK	35 261	41 232	50 395	65 381	85 827
Spolu	84 787	93 247	104 451	121 264	143 075

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Z oficiálnych štatistických údajov vyplýva, že najpočetnejšou a najviac rastúcou skupinou cudzincov na Slovensku sú občania Ukrajiny. Ku koncu roka 2019 bol ich počet 38.307. V porovnaní s občanmi Srbska (16.604), čo je druhá najpočetnejšia skupina cudzincov na Slovensku, je to viac ako dvojnásobok. A v porovnaní s občanmi Českej republiky (11.379), ktorí sú najpočetnejšou krajinou pôvodu občanov z iných krajín EÚ žijúcich na našom území, viac ako trojnásobok. Inými slovami, počet cudzincov a cudziniiek z Ukrajiny na území Slovenska dnes dosahuje počet obyvateľov stredne veľkého slovenského mesta.

Druhou najpočetnejšou skupinou cudzincov na území Slovenska sú cudzinci a cudzinky zo Srbska (16.604), ich počet však nerastie tak prudko, ako v prípade Ukrajincov. TOP 5 krajín pôvodu cudzincov z krajín mimo EÚ uzatvára Vietnam, Rusko a Čína, čo sú krajiny, odkiaľ sa k nám ľudia dlhodobo zvyknú sťahovať, ale v oveľa menších počtoch.

Z hľadiska charakteru imigrácie z týchto vybraných krajín je zrejmé, že nárast početnosti ukrajinskej a srbskej komunity je otázkou najmä posledných troch rokov. Prejavuje sa predovšetkým v počte prechodných pobytov, najmä za účelom zamestnania a podnikania. Vidno to aj z porovnania počtu prechodných a trvalých pobytov príslušníkov týchto krajín. Dnes nevieme s istotou povedať, akým spôsobom sa bude ukrajinská a srbská imigrácia na Slovensko vyvíjať, a či sa títo ľudia stabilne a dlhodobo usadia na našom území, alebo naopak, v prípade zhoršenej ekonomickej situácie sa vrátia domov, alebo vycestujú do inej krajiny. Od marca 2020 možno predpokladať aj významný vplyv koronakrízy na migráciu v SR, osobitne na pracujúcich migrantov.

V porovnaní s Ukrajinou a Srbskom počet cudzincov z ostatných 3 krajín z TOP 5 rastie oveľa pomalšie, a zároveň je pri nich aj oveľa menej výrazný rozdiel medzi počtom osôb s prechodným a trvalým pobytom. Dokonca pri cudzincoch z Číny pozorujeme väčší počet osôb s trvalým pobytom (1.783), ako s prechodným (926), čo môže svedčiť o pomerne stabilne usadenej komunite.

Tabuľka č. 3: TOP 5 krajín ŠPTK 31.12.2019

	Počet pobytov spolu	Z toho		
		Prechodný	Trvalý	Tolerovaný
Ukrajina	38 307	33 247	5 058	2
Srbsko	16 604	15 784	820	-
Vietnam	5 565	3 732	1 831	2
Rusko	5 257	2 821	2 433	3
Čína	2 709	926	1 783	-

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 4: TOP 5 krajín ŠPTK k 31.12.2018

	Počet pobytov spolu	Z toho		
		Prechodný	Trvalý	Tolerovaný
Ukrajina	24 913	20 543	4 369	1
Srbsko	14 208	13 477	730	1
Rusko	4 698	2 444	2 250	4
Vietnam	4 008	2 264	1 744	-
Čína	2 561	898	663	-

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Pri analýze vývoja imigrácie na Slovensku nemôžeme obchádzať ani cudzincov z iných členských krajín EÚ. Tu je ale situácia úplne odlišná ako v prípade ŠPTK. Zo štatistík je zrejmé, že počet občanov iných členských krajín je dlhodobo veľmi stabilný a medzi TOP 5 krajín patrí Česká republika, Maďarsko, Rumunsko, Poľsko a Nemecko. Zaujímavé je všimnúť si vývoj počtu cudzincov z Rumunska, ktorý bol výrazne ovplyvnený najmä situáciou na trhu práce. V súčasnosti sa ich počet stabilizoval na 7,5 tisíc. Zo štatistík tiež vyplýva, že na území Slovenska žilo ku koncu roka 2019 2.669 občanov Spojeného kráľovstva, ktorých sa dotkne Brexit a bude zaujímavé sledovať ďalší vývoj tejto komunity u nás.

Tabuľka č. 5: TOP 5 Občania EÚ 2019

Štátna príslušnosť	Počet
Česká republika	11 379
Maďarsko	8 872
Rumunsko	7 505
Poľsko	6 000

Nemecko	4 534
---------	-------

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 6: TOP 5 Občania EÚ 2018

Štátna príslušnosť	Počet
Česká republika	10 970
Maďarsko	8 503
Rumunsko	7 420
Poľsko	5 872
Nemecko	4 568

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Nie je prekvapením, že z hľadiska účelu, za ktorým cudzinci z tretích krajín prichádzajú na Slovensko, vedie zamestnanie (26.196 cudzincov s prechodným pobytom na účel zamestnania). Je zrejmé, že počty cudzincov s prechodným pobytom, ktorí sa prisťahovali na Slovensko, sú ovplyvnené najmä veľkým dopytom po chýbajúcej pracovnej sile na našom trhu v takmer všetkých odvetviach. Ide predovšetkým o nízko kvalifikovaných ľudí z Ukrajiny a zo Srbska.³⁰ Ďalej sú to ŠPTK, ktorí prišli na Slovensko podnikat' (11.856), majú status Slováka žijúceho v zahraničí (11.901) alebo prišli ako rodinní príslušníci cudzincov a cudziniiek (8.965).

Celkový počet cudzincov (ŠPTK aj občanov EÚ), ktorí sú zamestnaní na území SR, je vyšší ako počet cudzincov s prechodným pobytom na účel zamestnania, ktorých v štatistikách uvádza ÚHCP P PZ. Údaje o všetkých zamestnaných cudzincoch pravidelne za jednotlivé mesiace zverejňuje Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny.

Pre porovnanie so štatistikami ÚHCP P PZ, podľa ústredia ku koncu roka 2019 pracovalo na Slovensku 46.184 ŠPTK a 32.114 občanov z iných krajín EÚ. Spolu bolo ku koncu roka 2019 na Slovensku zamestnaných **78.298** cudzincov, najviac z nich bolo z Ukrajiny.³¹ Z analýzy štatistík tiež vyplýva, že celkový počet cudzincov na území SR bol ku koncu roka 2019 vyšší ako počet cudzincov, ktorých uvádza ÚHCP P PZ (143.000), nakoľko nie každý pracujúci cudzinec sa nevyhnutne objaví v štatistike ÚHCP P PZ, a naopak, nie každý cudzinec s pobytom v SR pracuje.

Zaujímavý je tiež fakt, že medziročný nárast počtu zamestnaných cudzincov v SR podľa štatistík ústredia od roku 2015 bol každoročne takmer 40 percentný. Tento

³⁰ Meszárosová, S., Oboňová, S.: Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2018, Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, apríl 2019, Bratislava, str. 22 a nasl., ISBN: 978-80-89506-86-6.

³¹ Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny: Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky 2020, Marec, dostupné tu: https://www.upsvr.gov.sk/buxus/generate_page.php?page_id=876278.

rast sa spomalil práve z roka 2018 na 2019, kedy predstavoval len 13 percent, pričom práve v roku 2018 bola prijatá Stratégia pracovnej mobility zahraničných pracovníkov, ktorá „otvorila“ trh práce pre zahraničnú pracovnú silu v tzv. nedostatkových profesiách.³²

Najnovšie údaje ústredia o počte zamestnaných cudzincov k času vydania tejto analýzy sú z konca mája 2020. Na Slovensku bolo zamestnaných 28.051 ŠPTK s udeleným povolením na zamestnanie, 16.291 ŠPTK s informačnou kartou (bez povolenia na zamestnanie) a 30.432 občanov krajín EÚ/EHP. Spolu bolo ku koncu mája 2020 na Slovensku zamestnaných **74.774** cudzincov, najviac z nich je z Ukrajiny.³³

Tabuľka č. 7: Rozdelenie ŠPTK podľa účelu prechodného pobytu k 31.12.2018 a k 31.12.2019

Účel prechodného pobytu	K 31.12.2018	K 31.12.2019
Zamestnanie	15 387	26 196
Slovák žijúci v zahraničí	10 921	11 901
Podnikanie	8 062	11 856
Zlúčenie rodiny	7 672	8 965
Štúdium	5 102	6 910
Osobitná činnosť – Športová činnosť	513	506
Doplňková ochrana	159	150
Osobitná činnosť – Dobrovoľnícka činnosť	140	108
Osobitná činnosť – lektorská činnosť	76	76
Výskum a vývoj	45	57

³² Aj podľa IOM medzoročne vzrástol počet pracujúcich cudzincov o 10 tisíc, ku koncu roka 2018 bolo v SR evidovaných 69 116 zamestnaných cudzincov: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu: Migrácia na Slovensku, dostupné na: <https://iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html>

³³ Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny: Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky 2020, Máj, dostupné tu: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/kopia-zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2019.html?page_id=973500.

Ostatné účely prechodného pobytu	239	239
Spolu:	48 316	66 964

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 8: Rozdelenie ŠPTK podľa druhu trvalého pobytu k 31.12.2018 a k 31.12.2019

Trvalý pobyt	31.12.2018	31.12.2019
Dlhodobý pobyt	7 177	8 237
Trvalý pobyt na neobmedzený čas	5 432	5 710
Trvalý pobyt na 5 rokov	2 988	3 191
Rodinný príslušník občana EÚ	1 017	1 173
Azylant	289	295
Rodinný príslušník občana EÚ – trvalý pobyt	147	206
Spolu	17 050	18 812

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Veľmi dôležité je tiež sledovať charakter imigrácie na Slovensko z hľadiska trvania, to znamená, či majú cudzinci prichádzajúci na Slovensko tendenciu usádzať sa tu dlhodobo, možno až s perspektívou získania štátneho občianstva, alebo ide o migráciu prechodného charakteru.

Aj tu došlo k výrazným zmenám. Kým v minulosti bol počet cudzincov s trvalým pobytom v SR výrazne vyšší ako počet cudzincov s prechodným pobytom, v roku 2019 sa tento počet takmer vyrovnal. Počet cudzincov s prechodným pobytom za rok 2019 totiž výrazne narástol (medziročný rozdiel je 18.648), zatiaľ čo nárast počtu ľudí s trvalým pobytom je pomalší a rastie viac menej stabilne (medziročný rozdiel je 3.127). Neprekvapí, že pokiaľ ide o štátnu príslušnosť, najviac ľudí s prechodným pobytom pochádza z Ukrajiny a Srbska, zatiaľ čo najviac ľudí s trvalým pobytom je z Českej republiky a Maďarska. Ukrajina je síce celkovým počtom prvá z krajín mimo EÚ, podľa počtu trvalých pobytov je však v rebríčku všetkých krajín pôvodu cudzincov na Slovensku až na piatom mieste.

Tabuľka č. 9: Počet cudzincov podľa druhu pobytu (len prechodný a trvalý) k 31.12.2018 a 31.12.2019

Spolu	Prechodný pobyt	Trvalý pobyt
2018	48 316	72 933
2019	66 964	76 060

* Zdroj: ÚHCP P PZ

Z geografického hľadiska žije najviac ŠPTK v Bratislavskom kraji (31.210), nasledujú Trnavský kraj (11.527), Košický kraj (10.137), Nitriansky kraj (8.964), Prešovský kraj (6.991) a Žilinský kraj (6.151). Najmenej cudzincov žije v Banskobystrickom kraji (5.080). Toto rozloženie kopíruje ekonomickú situáciu v jednotlivých regiónoch, rozloženie veľkých zamestnávateľov, u ktorých pracuje najviac cudzincov, ale aj blízkosť k Ukrajine.

Bude zaujímavé sledovať, aký vplyv bude mať na tento pomer vývoj svetovej a slovenskej ekonomiky v roku 2020, ktorý bude ovplyvnený pandémiou koronavírusu. Za normálnych okolností by zrejme pokračoval výrazný rast ekonomickej imigrácie na Slovensko. To, akým spôsobom pandémie vírusu COVID-19 ovplyvní situáciu cudzincov na Slovensku je však v čase publikovania tejto analýzy (30.6.2020) zatiaľ predčasné hodnotiť.

Inštitucionálne nastavenie

V oblasti migrácie (imigrácie na Slovensko) majú hlavné kompetencie rozdelené tri ministerstvá: MZVEZ SR, MV SR a MPSVR SR. Ich úlohy sa v niektorých oblastiach prekrývajú, niekde dopĺňajú.

MZVEZ SR má predovšetkým na starosti prijímanie žiadostí o udelenie víza alebo povolenia na pobyt na našich veľvyslanectvách a konzulátoch v zahraničí. V rámci prijímania žiadostí vykonáva so žiadateľmi aj pohovory. Ďalej MZVEZ SR plánuje a koordinuje rozvojovú spoluprácu a humanitárnu pomoc, poskytuje súčinnosť pri dobrovoľných návratoch migrantov, vyhosteniach, alebo pri príprave návratov podľa readmisných dohôd.

Na základe uznesenia vlády SR č. 568/2015 z 21.októbra 2015³⁴ MZVEZ SR koordinovalo plnenie úloh, ktoré vláda uložila jednotlivým ministerstvám v rámci *Výzvy k ľudskosti*, koordinovalo rozdelenie finančných príspevkov na zabezpečenie humanitárnej pomoci utečencom a koordinovalo aj vznik schémy štipendií na štúdium utečencov v zahraničí, ktoré Slovensko opakovane poskytlo.

V tejto súvislosti vznikol na ministerstve aj post Veľvyslanca s osobitným poslaním (*ambassador-et-large*) pre migráciu, ktorý v rámci MZVEZ SR pokrýva najmä vonkajšie aspekty migrácie. V rámci MZVEZ SR pôsobí aj *účelová skupina MZVEZ*

³⁴ Uznesenie vlády SR č. 568/2015 z 21.októbra 2015 k Informácii o podpore aktivít mimovládnych organizácií pri humanitárnej a integračnej podpore utečencom predložených iniciátormi petície Výzva k ľudskosti.

SR pre migráciu, ktorej členovia sa koordinovali aj so Stálym zastúpením SR pri EÚ v Bruseli.³⁵

Najdôležitejšiu agendu v oblasti migrácie má v kompetencii MV SR. Pobytovú agendu, kontrolu pobytov cudzincov, kontrolu hraníc, administratívne vyhostenie a zaistenie, štatistiky o počtoch cudzincov v SR, boj s prevádzachtvom, nelegálnou migráciou a obchodovaním s ľuďmi a iné činnosti, má v kompetencii ÚHCP P PZ. Je to najdôležitejší orgán, ktorý prakticky rozhoduje o takmer všetkých aspektoch pobytu a života cudzincov v SR.

Oblasť integrácie cudzincov a pracovnej migrácie má v kompetencii MPSVR SR, realizuje ju najmä oddelenie migrácie a integrácie cudzincov. Koordinuje napĺňanie cieľov Integračnej politiky SR, Migračnej politiky SR v oblasti, ktorá sa týka integrácie cudzincov a trhu práce, Stratégie pracovnej mobility a koordinuje prácu medzirezortného orgánu - *Medzirezortnej expertnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC)*, ktorá je aj poradným orgánom MPSVR SR. Členmi komisie MEKOMIC sú experti ústredných orgánov štátnej správy, ktorí implementujú ciele a opatrenia integračnej politiky. Na zasadnutia komisie MEKOMIC sú podľa potreby prizývané aj medzivládne a mimovládne organizácie.³⁶

Pod MPSVR SR spadá aj ochrana maloletých detí bez sprievodu, vrátane zabezpečenia starostlivosti o nich v špecializovanom domove pre rodičov a deti.

Politiky, legislatíva a opatrenia

Na oblasť migrácie sa vzťahujú tri základné politické dokumenty: *Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 (2011)*, *Integračná politika Slovenskej republiky (2014)* a *Stratégia pracovnej mobility cudzincov (2018)*.

*Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 (2011)*³⁷ nastavuje základne ciele, piliere a opatrenia Slovenska v oblasti migrácie a rozpracúva rôzne opatrenia v oblasti legálnej migrácie, integrácie, emigrácie kvalifikovanej pracovnej sily, nelegálnej migrácie, návratov a boja proti obchodovaniu s ľuďmi, ochrany hraníc, medzinárodnej ochrany, migrácie a rozvoja a inštitucionálneho zabezpečenia témy.

Migračná politika si už v čase svojho vzniku všimla potrebu vytvorenia centralizovaného úradu, ktorý by komplexne zastrešoval tému migrácie a integrácie. Ako jedno z perspektívnych opatrení navrhuje vznik Imigračného a naturalizačného úradu pod MV SR, na ktorý by prešli kompetencie aj z iných

³⁵ Meszárosová, S., Oboňová, S.: Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2018, Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, apríl 2019, Bratislava, str. 20 a nasl., ISBN: 978-80-89506-86-6.

³⁶ Viac k organizácii azylovej a migračnej politiky pozri: EMN Európska migračná sieť: Organizácia azylovej a migračnej politiky Factsheet: Slovenská republika, 2016.

³⁷ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011.

rezortov.³⁸ Tento cieľ, žiaľ, nebol naplnený. Podľa Programového vyhlásenia vlády SR zo dňa 30.4.2020 vláda SR posúdi možnosti centralizovať tieto agendy na jednom mieste a pripraví a schválí novú *Migračnú politiku SR na obdobie rokov 2021 – 2025*.³⁹ Aktualizáciou Migračnej politiky Slovenskej republiky po roku 2020, ktorá má byť vypracovaná do 31.12.2020 sa už od roku 2019 zaoberal Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu cudzincov.⁴⁰

Dokument *Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 (2011)* je dnes už značne zastaraný a dlhodobo nezodpovedá výrazne zmenenej migračnej situácii Slovenska v porovnaní s obdobím, kedy vznikla. Medzitým v oblasti riadenej ekonomickej migrácie v roku 2018 prevzalo iniciatívu MPSVR SR a pripravilo *Stratégiu pracovnej mobility cudzincov (2018)*,⁴¹ ktorú dopĺňa *zoznam zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily*.⁴²

Stratégia sa zaoberá strategickým plánovaním a organizovaním riadenej a regulovanej pracovnej mobility cudzincov na trh práce v SR a chce kompenzovať nedostatok pracovnej sily na trhu. Jej cieľom je riešenie nedostatku pracovnej sily v SR v niektorých odvetviach s dôrazom na preferovanie ŠPTK s požadovanou kvalifikáciou, ktoré prispievajú k celkovej konkurencieschopnosti SR (vedeckí a výskumní pracovníci).

Ciele, ktoré chce dosiahnuť, rozdeľuje na krátkodobé – mimoriadne (zavedené v priebehu r. 2018 – 2019) a dlhodobé (s výhľadom do roku 2030), pričom o týchto opatreniach chce pravidelne diskutovať na *MEKOMIC*. Sústreďuje sa na ŠPTK, keďže pre zamestnávanie občanov iných členských krajín EÚ platia tie isté pravidlá ako na zamestnávanie občanov SR. Nezaoberá sa osobitnými potrebami azylantov, osôb s doplnkovou ochranou ani žiadateľmi o azyl. Stratégia upúšťa od pojmu „nelegálna migrácia“, ktorý môžeme nájsť v starších politických dokumentoch, a nahrádza ho pojmom „neregulárna migrácia“.

Prioritnými oblasťami stratégie sú:

- Udržateľný ekonomický rast a zlepšovanie kvality života
- Nové technológie a zmeny na trhu práce
- Demografia, starnutie, vývoj systému sociálneho a dôchodkového zabezpečenia
- Nelegálna práca a zneužívanie práce
- Integrácia na lokálnej úrovni

³⁸ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do r. 2020 (2011), časť 7. Inštitucionálne zabezpečenie.

³⁹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, prijaté uznesením Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 30.4.2020, str.25.

⁴⁰ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: LP/2020/116 Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, príloha, časť 2.6. Medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj, dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2020/116_strana_25.

⁴¹ Uznesenie vlády SR č. 473 z 10. októbra 2018. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/informacie-cudzincov/dokumenty/>.

⁴² Dostupný je na webovej stránke Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny tu: https://www.upsvr.gov.sk/sluzby-zamestnanosti/zamestnavanie-cudzincov/zoznam-zamestnani-s-nedostatkom-pracovnej-sily.html?page_id=806803.

Stratégia konštatuje, že na Slovensku cudzinci obsadzujú najmä nízko kvalifikované pracovné pozície až nekvalifikované pracovné pozície, a to najmä v priemysle.

Riešenie v oblasti nedostatku pracovnej sily spočíva najmä vo vytvorení zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily, ktorý vychádza z databázy voľných pracovných miest (VPM) neobsadených najmenej 3 mesiace v priebehu predchádzajúceho roka a z databázy uchádzačov o zamestnanie (UoZ) vhodných na obsadenie VPM na základe poslednej vykonávanej profesie alebo profesie, ktorú by UoZ chcel vykonávať. Zoznamy pre jednotlivé kraje vydáva ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, štvrťročne, avšak len pre tie okresy, v ktorých priemerná miera evidovanej nezamestnanosti za uplynulý štvrťrok neprekročila 5 percent. Zoznam je zostavený podľa štatistickej klasifikácie zamestnaní SK ISCO-08 (na 7 znakov). Pri jeho tvorbe bolo taktiež prihliadané na priemernú hrubú mesačnú mzdu, aby sa do zoznamu nedostali zamestnania, ktorých dôvodom neobsadenosti sú nízke mzdy. Zamestnávateľia môžu v stanovených nedostatkových profesiách zrýchleným procesom zamestnať ŠPTK najviac do 30 % celkového počtu zamestnancov (čo preukazujú čestným vyhlásením), a tým dočasne vyriešiť nedostatok zamestnancov. Výhodou je tiež, že nie je potrebné čakať so začiatkom zamestnania, ale možno začať pracovať hneď s cieľom zaškolenia a otestovania zamestnanca v rámci skúšobnej doby do 90 dní.

Stratégia sa venuje aj zdrojom financovania opatrení, ktoré navrhuje, pričom ráta s prostriedkami z fondov EÚ: *AMIF – Fond pre azyl, migráciu a integráciu* na zabezpečenie financovania krátkodobých cieľov, *ESF+* na zabezpečenie financovania dlhodobej integrácie cudzincov a *Operačný program Ľudské zdroje* na zabezpečenie sociálnych služieb a zdravotnej starostlivosti o cudzincov (k integračným opatreniam vid' nasledujúca kapitola).

Základné právne predpisy, ktoré upravujú agendu migrácie na národnej úrovni sú zákon o pobyte cudzincov⁴³ a zákon o službách zamestnanosti.⁴⁴ Téma migrácie je upravená aj európskym právom, kde ide najmä o Zmluvu o fungovaní EÚ, Chartu základných práv občanov EÚ, Vízový kódex spoločenstva (nariadenie EP a Rady (ES) č. 810/2009) a Kódex Schengenských hraníc (nariadenie č. 399/2016).

Dôležitým medzinárodným nástrojom právnej úpravy migrácie je Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii (2018), ku ktorému sa však Slovensko rozhodlo nepristúpiť.

Neregulárna migrácia a zaistenie

V rámci politiky migrácie je dôležité spomenúť aj tému neregulárnej resp. „nelegálnej“ migrácie, ako ju terminologicky definuje *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (2011)*. *Integračná politika (2014)* už od tohto pojmu upustila a používa pojem neregulárna migrácia. Aj v tejto oblasti v súčasnosti absentujú aktualizované politiky na národnej úrovni, odhady alebo trendy. K dispozícii sú pravidelné štatistické údaje o počtoch osôb, ktoré boli

⁴³ Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých predpisov.

⁴⁴ Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

zadržané pri neoprávnenom prekračovaní štátnej hranice alebo pri neoprávnenom pobyte, počty osôb, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhodení a počty zaistených osôb. Z týchto údajov vyplýva klesajúci trend neregulárnej migrácie v SR.

Tabuľka č. 10: Prehľad o neregulárnej migrácii v Slovenskej republike 2018 – 2019

Prehľad	Neoprávnené prekročenie štátnej hranice	Neoprávnený pobyt	Spolu
2018	348	2 469	2 817
2019	213	1 977	2 190

*Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 11: Vydané rozhodnutia o administratívnom vyhodení 2018 – 2019

Prehľad	Vydané rozhodnutia	Vykonané rozhodnutia	Spolu
2018	2 644	2 209	4 853
2019	2 020	1 686	3 706

*Zdroj: ÚHCP P PZ

Tabuľka č. 12: Počet umiestnených cudzincov do ÚPZC 2018 - 2019

Prehľad	ÚPZC Medveďov	ÚPZC Sečovce	Spolu
2018	176	245	421
2019	88	79	167

*Zdroj: ÚHCP P PZ

Zo Súhrnnej správy o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019 vyplýva, že v oblasti neregulárnej migrácie Slovensko spolupracovalo na rozpracovaní vykonávacieho protokolu k readmisnej dohode s Tureckom, a na vyhodnocovaní rizík, trendov a konkrétnych prípadov, ktoré realizuje Oddelenie analýzy rizík a štatistík ÚHCP P PZ v rámci spolupráce s FRONTExom.⁴⁵ Tieto sú pravidelne zasielané ústrediu MZVEZ SR a v prípade potreby ďalším inštitúciám štátnej správy SR, ale nie sú bežne prístupné verejnosti ani v skrátenej forme. Nad rámec číselných štatistík tak verejnosť nemá prehľad o tom, aké sú trendy a prognózy v tejto oblasti, čo hodnotíme pozitívne, a čo kriticky. Myslíme si, že zriadenie jedného úradu, ktorý by mal na starosti tému migrácie v jej komplexnosti, by pomohlo väčšej transparentnosti a informovanosti v tejto téme, ako aj lepšej kontrole tvorby príslušných politík zo strany verejnosti.

⁴⁵ Opatrenie č. 2.4.1.2., Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, strana.32.

Vo vzťahu k zvyšovanie všeobecnej informovanosti prostredníctvom informačných kampaní o nelegálnej práci, prevádzačstve, obchodovaní s ľuďmi, o možných rizikách pracovnej migrácie i možnostiach pomoci, sa pozornosť sústredila najmä na vzdelávanie a konzulárnu prípravu diplomatických zamestnancov vysielaných na konzulárne posty ZÚ SR.⁴⁶

V Lige za ľudské práva si všímame najmä oblasť výkonu imigračného zaistenia, keďže ide o najprísnejšie opatrenie, ktorým dochádza k pozbaveniu osobnej slobody za priestupok, ktorým je neoprávnená migrácia.⁴⁷ V tomto smere poukazujeme najmä na to, že na Slovensku nefungujú alternatívne opatrenia k zaisteniu. Zákon preferuje uloženie opatrenia nahrádzajúceho zaistenie vo forme hlásenia pobytu alebo zloženia peňažnej záruky; iba ak to nie je možné účinne uplatniť, pripúšťa zaistenie. V praxi však nie sú vytvorené podmienky pre ich uplatnenie, a tak sa tieto opatrenia využívajú len veľmi málo.⁴⁸ V tomto smere navrhujeme výrazné zlepšenie.

Štátne občianstvo

Získanie štátneho občianstva sa považuje za formálne zavŕšenie integrácie cudzinca na Slovensku. Podľa integračnej politiky a názorov odborníkov a odborníčok integrácia je v skutočnosti kontinuálny proces a prebieha aj po získaní štátneho občianstva.

Štátne občianstvo udeľuje MV SR na základe konania, ktoré je upravené v zákone o štátnom občianstve.⁴⁹ Pre získanie štátneho občianstva je dôležité splniť podmienky zákonom predpokladanej dĺžky a typu pobytu (závisí od postavenia cudzinca), neexistencia bezpečnostných hrozieb, preukázanie ovládania slovenského jazyka slovom a písmom, preukázanie znalostí o Slovensku a preukázanie plnenia si povinností uložených obyvateľom SR právnymi predpismi.

Ovládanie slovenského jazyka a všeobecné znalosti sa overujú:

- a) pohovorom, v ktorom sa kladú žiadateľovi otázky týkajúce sa jeho osoby a jemu blízkych osôb a otázky všeobecného charakteru, najmä z histórie, geografie a spoločensko-politického vývoja Slovenskej republiky,
- b) hlasným prečítaním náhodne vybraného článku z tlače v slovenskom jazyku obsahujúceho aspoň 500 slov, ktorý sa žiadateľovi odovzdá bezprostredne predtým, než ho prečíta,
- c) napísaním obsahu prečítaného článku podľa písmena b) žiadateľom v časovom limite 30 minút.

Napriek tomu, že je stanovený spôsob overovania, chýba úprava úrovne slovenského jazyka podľa Spoločného európskeho referenčného rámca, ktorú má

⁴⁶ Opatrenie č. 2.4.3.1., Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2019, strana 33.

⁴⁷ Liga za ľudské práva: 7 otázok o zaistení, dostupné tu: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/temy/zaistenie-cudzincov>, citované 6.4.2020.

⁴⁸ Liga za ľudské práva: Deti nepatria do väzenia, dostupné tu: <https://www.hrl.sk/sk/iniciativy-a-kampane/aktualne/deti-nepatria-do-vazenia>, citované 6.4.2020.

⁴⁹ Zákon č. 40/1993 o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

žiadateľ o štátne občianstvo ovládať. Overovanie štátneho jazyka tak v realite podlieha veľkej miere subjektivity. Ovládanie slovenského jazyka overuje trojčlenná komisia, ktorú vymenúva prednosta obvodného úradu v sídle kraja, veľvyslanec alebo konzul. Nie je však upravené, aké predpoklady by mali spĺňať členovia a členky komisie. Okrem toho, v praxi sa stáva aj to, že MV SR po preskúmaní spisu neprijme názor komisie o tom, či žiadateľ/ka ovláda slovenský jazyk dostatočne a vyžiada si novú skúšku, bez toho, aby boli jasne stanovené kritériá, na základe čoho môže MV SR usúdiť, že pôvodné overenie bolo nedostatočné.

Ďalej chýba aj úprava, ktorá by stanovila, aký štandard vedomostí sa požaduje na preukázanie "všeobecných" znalostí o Slovensku. Neexistuje učebný materiál, okruh otázok, ani certifikované prípravné kurzy. Toto všetko spôsobuje vysokú mieru právnej neistoty žiadateľov a žiadateľiek o štátne občianstvo, na čo nedávno poukázala aj verejná ochrankyňa práv (ďalej ako "VOP").⁵⁰

Integrácia

Podľa oficiálnych štatistík sa integrácia na Slovensku týka viac ako 143 tisíc cudzincov a cudziniek, ktorí tvoria dynamicky sa rozvíjajúcu a rôznorodú skupinu obyvateľov a obyvateľiek Slovenska.

Integráciou cudzincov na Slovensku rozumieme strategický proces, ktorý prebieha na všetkých úrovniach štátu a spoločenského života, a zahŕňa osvojenie si práv a povinností prijímajúceho štátu zo strany cudzinca, ako aj vytvorenie vhodných podmienok pre úspešné začlenenie cudzincov zo strany štátu a spoločnosti. Je potrebné zdôrazniť, že integrácia nie je separácia kultúr, asimilácia alebo marginalizovanie určitej skupiny ľudí. V skutočnosti ide skôr o integráciu spoločnosti, než o integráciu jednotlivca „do spoločnosti“. Inými slovami, integrácia sú procesy, ktoré vedú k napĺňaniu idey sociálnej súdržnosti a vzájomného rešpektu.

Politiky, stratégie a opatrenia

Slovenská republika má prijatý pomerne moderný a stále aktuálny dokument, ktorý nastavuje ciele, východiská a priority Slovenskej republiky pri integrácii cudzincov. Je ním **Integračná politika Slovenskej republiky (2014)**.

Integračná politika je zameraná na cudzincov, ktorí **prechodne žijú alebo sa trvale usadili** na území Slovenska a zahŕňa **všetky vekové skupiny** vrátane detí, ktoré sú občanmi SR. Osobitný dôraz kladie na integráciu cudzincov, ktorým bola priznaná **medzinárodná forma ochrany**. Integračná politika tiež zdôrazňuje, že integrácia nekončí získaním štátneho občianstva SR, a preto by sme sa mali zaujímať aj o ľudí, ktorí občianstvo SR nadobudli, ale narodili sa v zahraničí, ako aj o deti, ktorých rodičia pochádzajú z cudziny. Úspešnosť integrácie cudzincov vníma ako dôležitý faktor v rozvoji krajiny.

⁵⁰ SME: Zákon o štátnom občianstve treba podľa ombudsmanky zmeniť, publikované dňa 25.2.2020, dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/22333928/zakon-o-statnom-obcianstve-treba-podla-ombudsmanky-zmenit.html>.

Základnými princípmi Integračnej politiky sú rovnosť, spravodlivosť a rešpektovanie ľudskej dôstojnosti každého obyvateľa a obyvateľky krajiny. Dôraz kladie na spravodlivosť, rovnosť, vyrovňovanie znevýhodnení, predchádzanie diskriminácii, rešpektovanie ľudských práv a slobôd, ochranu zraniteľných a dodržiavanie právnych predpisov a medzinárodných záväzkov SR.

Integračná politika cudzincov uznáva **potrebu zavedenia a uplatnenia osobitných opatrení vyrovňavajúcich znevýhodnenia**, najmä ak by sa týkali žiadateľov o medzinárodnú ochranu a osôb, ktorým bola medzinárodná ochrana priznaná, detí a maloletých detí bez sprievodu, žien, starších osôb, obetí násilia, obetí trestných činov vrátane obetí obchodovania s ľuďmi a vykorisťovania, osôb so zdravotným znevýhodnením a iných zraniteľných osôb.

Integračná politika správne kladie dôraz na **regionálnu a lokálnu úroveň**, na **zamestnanosť** cudzincov, na zapojenie do systému **zdravotného a sociálneho zabezpečenia**, umožnenie rovného prístupu k **vzdelávaniu, jazykovej spôsobilosti** a podporu získania **adekvátneho bývania**. Za dôležité považuje aj to, aby boli cudzinci zapojení do procesov súvisiacich s ich integráciou do spoločnosti a plnohodnotne zaradení **do politickej komunity** prostredníctvom získania štátneho občianstva. Za dôležité považuje aj získanie a rozvoj multikultúrnych kompetencií všetkých aktérov a aktérok, ktorí sa na integrácii zúčastňujú.

Integračná politika navrhuje celý rad opatrení v rôznych oblastiach vrátane zamestnávania, prístupu k bývaniu, osvojovaniu si slovenského jazyka, prístupu k štátnemu občianstvu a kultúre. Tiež určuje subjekty na úrovni štátu a samosprávy, ktoré by ich mali naplňovať. Napriek tomu, že tieto opatrenia sú nadčasové a je na nich široká odborná zhoda, ukázalo sa, že hlavným problémom, ktorému Integračná politika čelí, je nedostatok záujmu k jej presadeniu. Posledný odpočet plnenia opatrení Integračnej politiky bol vykonaný za rok 2017,⁵¹ no vzhľadom na nedostatočné plnenie opatrení zo strany iných rezortov a samosprávy, musel predkladateľ správy konštatovať, že Integračná politika sa v praxi dostatočne neplní a navrhol prijať účinnejšie opatrenia vedúce k integrácii cudzincov do spoločnosti, prehodnotiť inštitucionálne zastrešenie témy migrácie a integrácie cudzincov na Slovensku a reagovať na zmeny, ktoré v migrácii nastali od roku 2015 prijatím novej politiky riadenej a legálnej pracovnej migrácie v SR, ktorá by viedla k efektívnejšiemu prepojeniu regionálnej úrovne a štátu.⁵²

Následne, vláda schválila uznesenie č. 405/2018,⁵³ ktorým zrušila povinnosť ostatných rezortov predkladať odpočet plnenia úloh Integračnej politiky v ich kompetencii a zrušila povinnosť ministra práce predkladať na rokovania vlády súhrnnú správu o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky.

⁵¹Súhrnná správa o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2017, číslo materiálu: UV-16135/2018, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22888/1>.

⁵²Súhrnná správa o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2017, str. 71, Záver.

⁵³Uznesenie vlády SR č. 405/2018 k Súhrnnej správe o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2017, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/17244/3>.

Opatrenia na podporu integrácie cudzincov umiestnených na trhu práce upravuje aj *Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike (2018)*. V tejto oblasti stratégia zdôrazňuje zapojenie regionálnej a lokálnej úrovne, vychádza z Integračnej politiky SR a hlavnými opatreniami sú:

- Vypracovať lokálne integračné stratégie, ako dôležitého nástroja na udržiavanie sociálnej súdržnosti, prevencie konfliktov, segregácie a getoizácie, v rámci aktualizácie Integračnej politiky SR.
- Vytvárať podmienky na implementáciu integračnej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni.
- Podporovať spoluprácu neziskových organizácií s orgánmi verejnej správy.
- Bytová politika: Efektívnejšie využívanie existujúcich finančných nástrojov na podporu rozvoja nájomného bývania. Stratégia sa priamo obracia na obce a mestá a povzbudzuje ich k efektívnejšiemu využívaniu príspevku zo Štátneho fondu rozvoja bývania.
- Informačné fóra: Na úrovni miest a obcí vytvoriť lokálnu platformu regionálneho sociálneho dialógu, ktorá by plnila funkciu výmeny informácií medzi rôznymi inštitúciami, najmä medzi samosprávou mesta, oddelením cudzineckej polície, úradom práce, sociálnych vecí a rodiny, regionálnymi pobočkami Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, obvodným úradom, daňovým úradom, väčšími zamestnávateľmi, personálnymi agentúrami, a vzdelávacími inštitúciami.
- Vypracovanie informačných materiálov.
- Zabezpečovanie rodovej rovnosti a prechádzanie diskriminácie migrantiek.
- Zber dát.
- Vytváranie analýz.
- Monitorovanie vývoja a potrieb na trhu práce.

Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR zároveň upozorňuje na neaktuálnosť súčasnej Integračnej politiky SR z hľadiska súčasných výziev a problémov na slovenskom trhu práce, a predpokladá, ako jedno z opatrení, komplexnú aktualizáciu Integračnej politiky SR v termíne 2019/2020, pod gesciou MPSVR SR.

Integráciu osôb s medzinárodnou ochranou upravuje čiastočne *Migračná politika SR (2011)*, *Integračná politika SR (2014)* a zákon o azyle, ktorý hovorí o právach a povinnostiach osôb s medzinárodnou ochranou. Ucelený dokument však v tejto oblasti chýba.

Liga za ľudské práva v súčasnosti vedie projekt *KapaCITY – integrácia migrantov na lokálnej úrovni*.⁵⁴ Projekt je realizovaný v partnerstve s Centrom pre výskum etnicity a kultúry, Nadáciou Milana Šimečku a občianskym združením Marginal a prebieha na území Hlavného mesta Bratislava, Mesta Trnava, Mesta Banská Bystrica, Košického samosprávneho kraja a v partnerstve s Úniou miest Slovenska. Cieľom projektu je všestranný rozvoj kapacít lokálnych aktérov v oblasti integrácie

⁵⁴ Pozri k tomu: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/projekty/aktualne-projekty/kapacity-podpora-integracie-cudzincov-na-lokalnej-urovni->.

cudzincov a vytvorenie know-how a mechanizmov na lokálnej úrovni, ktoré zabezpečia implementáciu integračných opatrení.

V rámci projektu bol na území každej samosprávy zrealizovaný podrobný výskum o situácii v oblasti integrácie cudzincov, vrátane navrhnutia konkrétnych odporúčaní a postupov, ktoré by si mali samosprávy osvojiť.⁵⁵ Z týchto odporúčaní a našich zistení v projekte KapaCITY vychádzame aj v tejto analýze.

Inštitucionálne nastavenie

Integrácia je prierezová téma a týka sa všetkých ministerstiev, orgánov verejnej správy a samosprávy. Hlavným gestorom v tejto oblasti je MPSVR SR, ktoré koordinuje realizáciu Integračnej politiky, ktorá je stále platná a účinná, ako aj opatrenia na integráciu cudzincov na trh práce, ktoré sú uvedené v Stratégii pracovnej mobility cudzincov. MPSVR SR má v kompetencii aj ochranu maloletých detí bez sprievodu. Koordinuje aj *MEKOMIC – medzirezortnú pracovnú skupinu pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov*.

Oblasť získavania štátneho občianstva má v kompetencii MV SR.

Významné kompetencie pre integráciu cudzincov majú samosprávy, pretože cudzinci a cudzinky sú obyvateľmi miest a obcí, ktoré by mali prijímať vlastné integračné stratégie, politiky a opatrenia a zahŕňať cudzincov do už existujúcich politík.

Najdôležitejším finančným nástrojom integrácie na Slovensku je *AMIF – Fond pre azyl, migráciu a integráciu*, ktorý na národnej úrovni spravuje MV SR, a ktorý financuje viaceré dôležité aktivity v oblasti integrácie cudzincov.⁵⁶ Stratégia pracovnej mobility cudzincov predpokladá, že tento fond bude v novom programovom období pokrývať tému integrácie naďalej, a to pokiaľ ide o krátkodobé opatrenia vo vzťahu k integrácii cudzincov. Na dlhodobé opatrenia by sa mal využiť *Operačný program Ľudské zdroje a ESF+*.

Dôležitými projektmi, ktorých cieľom je integrácia cudzincov, je projekt IOM – *Migračné informačné centrum* a projekt Ligy za ľudské práva a partnerov *KapaCITY*.

Integráciu *osôb s medzinárodnou ochranou* má v kompetencii MÚ, ktorý spolupracuje s mimovládnyimi organizáciami. Od 1.1.2020 realizuje integráciu osôb s medzinárodnou ochranou Slovenská humanitná rada.

Ako už bolo spomenuté, MÚ koordinuje aj práce na príprave štátneho integračného programu pre osoby s medzinárodnou ochranou, ktorý ale zatiaľ nevznikol.

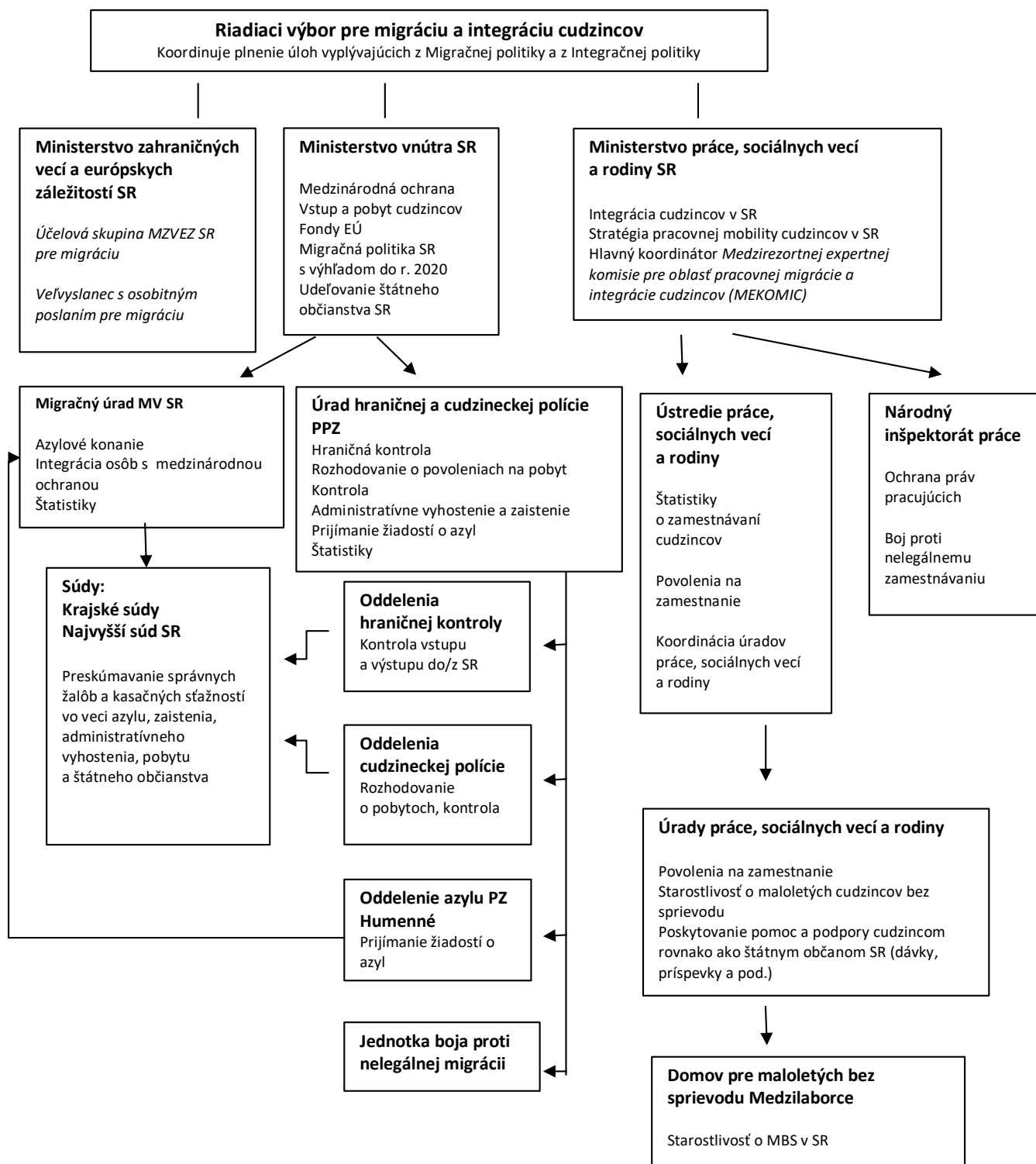
Okrem týchto aktérov existuje v oblasti integrácie cudzincov, vrátane osôb s medzinárodnou ochranou, veľa ďalších organizácií a iniciatív, či už z prostredia

⁵⁵ Liga za ľudské práva, projekt KapaCITY, dostupné tu: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/projekty/aktualne-projekty/kapacity-podpora-integracie-cudzincov-na-lokalnej-urovni->.

⁵⁶ Zoznam projektov, ktoré boli z AMIF podporené je dostupný tu: http://www.minv.sk/?podporene_projekty_amif.

občianskej spoločnosti, cirkví a náboženských spoločností, alebo z prostredia samotných cudzincov a cudziniek. Ich podrobné zmapovanie by si zaslúžilo samostatnú analýzu, čo ale presahuje rozsah tohto dokumentu.

Organizácia azylovej, migračnej a integračnej politiky v SR



I. OKRÚHLE STOLY S CUDZINCAMI

V rámci projektu *Migračný kompas* sme zorganizovali 4 okrúhle stoly s cudzincami a cudzinkami žijúcimi v Bratislavskom kraji. Cieľom bolo zistiť, aké témy, výzvy a odporúčania považujú oni sami za dôležité vo vzťahu k verejným politikám, ktoré sa ich ako cudzincov dotýkajú.

Prvý okrúhly stôl sa uskutočnil v septembri 2018 a týkal sa aktuálnej témy komunálnych volieb.⁵⁷ Venovali sme sa predovšetkým vysvetleniu aktívneho a pasívneho volebného práva cudzincov, poskytnutiu informácií o procese volieb, o kandidátoch a kandidátkach na primátora a diskutovali sme o všeobecnej informovanosti cudzincov o volebnom práve.

Z tohto okrúhleho stola vyplynulo, že cudzinci majú len veľmi málo informácií o volebnom práve v komunálnych voľbách najmä preto, že tieto informácie nie sú dostupné v inom ako v slovenskom jazyku. Uvítali by, ak by kandidáti mysleli aj na kampaň a predstavenie svojich priorít vo vzťahu k cudzincom žijúcim v meste.

Ďalšie odporúčania cudzincov z okrúhleho stola smerovali k zlepšeniu integrácie v meste a týkali sa najmä:

- Zlepšenia komunikácie v angličtine zo strany mesta. Jazyková bariéra bola vo všeobecnosti uvádzaná ako jedna z hlavných bariér v integrácii.
- Odbúranie zbytočnej byrokracie vytvorením online formulárov, ktoré by zlepšili komunikáciu s úradmi.
- Zlepšenie situácie v oblasti nenávisťi na internete, ktorú mnohí účastníci a účastníčky vnímajú ako problém.
- Zlepšenie situácie v oblasti dostupného bývania. Nedostatok dostupných možností bývania je vnímaný ako problematický aj medzi cudzincami.
- Cudzinci tiež odporúčali lepšie vzdelávanie majoritného obyvateľstva v téme diverzity, aby sa predchádzalo rasovo motivovaným konfliktom, čo bolo tiež vnímané ako problém hlavného mesta.
- Vytváranie integračných programov, v rámci ktorých sa budú môcť miestni aj cudzinci stretávať a diskutovať o opatreniach prijímaných na lokálnej úrovni.

Druhý okrúhly stôl sa uskutočnil v decembri 2018 a týkal sa priamo integrácie v meste a zapojenia cudzincov.⁵⁸

⁵⁷ Liga za ľudské práva: 1st Roundtable on Foreigners Civic Participation, dostupné na: <https://www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/1st-roundtable-on-foreigners-civic-participation-in-bratislava>.

⁵⁸ Liga za ľudské práva: 2nd Roundtable of Foreigners: Goals of Integration, dostupné na: <https://www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/2nd-roundtable-of-foreigners-goals-of-integration>.

Boli identifikované nasledujúce odporúčania:

- Cudzinci by chceli mať príležitosť organizovať sa a zúčastňovať sa podujatí, vďaka ktorým sa stanú viditeľnejší pre majoritu (športové turnaje, talentové súťaže, dobrovoľnícka činnosť, väčšie pokrytie médiami, vytvorenie oficiálnej platformy pre cudzincov),
- Osvojovanie si slovenčiny je cudzincami vnímané ako dôležité, ale potrebovali by viac pomoci od samosprávy, najmä informácie (v jazyku, ktorému rozumejú) o dostupných kurzoch slovenčiny, finančná podpora absolvovania kurzov (napríklad rôzne vouchery a poukážky), organizovanie dobrovoľníkov, ktorí by sa s novo-prichádzajúcimi cudzincami stretli a pomohli im s orientáciou sa v meste a s osvojením si základnej komunikácie v slovenčine,
- Účastníci tiež komunikovali potrebu vytvorenia webstránky obsahujúcej informácie pre novo-prichádzajúcich cudzincov po vzore Viedne („StartWien“), zdokonalenie komunikácie v angličtine zo strany úradníkov, vytvorenie aplikácie pre cudzincov alebo help-desku,
- Cudzinci by uvítali viac pomoci s bývaním, ako aj hľadaním zamestnania.

Tretí okrúhly stôl sa odohral v marci 2019⁵⁹ a štvrtý okrúhly stôl v decembri 2019, pričom oboje sa týkali kriminality. Tretí okrúhly stôl sa týkal témy nenávistných trestných činov, vrátane nenávisti na internete. Štvrtý okrúhly stôl reagoval na smrť mladej ženy v bratislavskom prístave a následné šírenie informácií o vysokej kriminalite v meste. Uskutočnil sa v priestoroch Mestskej polície Bratislava na Obchodnej ulici.

V rámci oboch okrúhlych stoloch vyplynulo, že účastníci a účastníčky nemajú dostatok informácií o kriminalite v meste, prijímaných opatreniach a špecificky vo vzťahu k nenávistným trestným činom, alebo násiliu na ženách a jeho predchádzaniu. Chýbajú im informácie o tom, čo sa na Slovensku považuje za trestné, a v akých prípadoch polícia poskytuje pomoc. Tieto informácie sú pre cudzincov dôležité, pretože tak téma nenávistných prejavov a rasovo motivovaných trestných činov, ako aj téma násilia na ženách a dievčatách podlieha v rôznych krajinách rôznej právnej úprave. Cudzinci si nemusia byť vedomí, že zaobchádzanie, ktoré zažívajú, je na Slovensku trestné, alebo že ide o diskrimináciu. Preto je v tejto oblasti potrebné dbať na informačné kampane aj v inom ako slovenskom jazyku s ohľadom na cudzincov a cudzinky, ktorí tu žijú.

⁵⁹ Liga za ľudské práva: 3rd Roundtable of Foreigners: Tackling Hate Speech and Hate Crime, dostupné tu: <https://www.hrl.sk/sk/o-nas/aktuality/3rd-roundtable-of-foreigners-tackling-hate-speech-a-hate-crime>.

I. ODPORÚČANIA

VŠEOBECNÉ ODPORÚČANIA

Zriadenie Imigračného a naturalizačného úradu

Máme za to, že súčasné inštitucionálne nastavenie riadenia témy migrácie a integrácie nepokrýva potreby Slovenska. Kompetencie sú rozdrobené medzi viaceré ministerstvá alebo útvary v rámci jedného ministerstva (MV SR), z čoho vyplýva absencia holistického pohľadu a vízie na situáciu a potreby Slovenska v oblasti migrácie a integrácie. Štát nevytvára a neprezentuje aktuálne analýzy vo vzťahu k migrácii a integrácii, chýba nastavenie priorít a vízií (výnimkou je prijatie Stratégie pracovnej mobility). Niektoré zodpovedné orgány neplnia opatrenia uvedené v základných politikách štátu v tejto oblasti. Chýba aj jednotná komunikačná politika o téme, čo vedie k množstvu hoaxov a dezinformácií, ktoré zodpovedné orgány štátu nijako nevyvracajú. Téma migrácie a integrácie nemá jednoznačného „pána“.

MÚ napriek svojmu názvu plní len úlohu „azylového“ úradu. Vzhľadom na trvale nízky počet žiadateľov o medzinárodnú ochranu v SR je otázne, či je existencia samostatného úradu pre tak malý počet osôb cieľovej skupiny dôvodná.

Naproti tomu, nejestvuje jeden centralizovaný úrad, ktorý by mal na starosti migráciu, t.j. reguláciu príchodu a usídlenia sa tisícov cudzincov na Slovensku, najmä za účelom zamestnania a podnikania, v celej komplexnosti tejto otázky. Povoľovanie pobytov má v kompetencii ÚHCP P PZ, ktorý je však súčasťou Policajného zboru, a ako taký nemá predispozíciu, ani kapacity, na nastavovanie a komplexné realizovanie migračnej politiky štátu. Tému integrácie a trhu práce má v kompetencii MPSVR SR, ktoré ale zas nemá dosah na povoľovanie pobytov.

Činnosť Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu nedokáže nahradiť potrebu jedného úradu s dostatočnými kompetenciami. Riadiaci výbor je poradným orgánom bez výkonnej funkcie, na ktorom sa k téme migrácie síce stretávajú viacerí (štátni) aktéri, avšak bez akéhokoľvek výstupu a bez kontroly zo strany verejnosti. MEKOMIC pôsobí veľmi podobne, s tým rozdielom, že sa odohráva na pôde MPSVR SR a zúčastňujú sa ho aj predstavitelia samospráv, prípadne medzinárodných či mimovládnych organizácií (na pozvanie).

Problémy sú aj v oblasti rozhodovania o pobytoch, ktoré je momentálne v kompetencii ÚHCP P PZ. Takéto nastavenie bolo dostačujúce v minulosti, keď na Slovensku žilo a pracovalo veľmi málo cudzincov. V súčasnosti však kapacity polície nestačia na pokrývanie stále väčšieho počtu cudzincov v SR, čo spôsobuje notoricky známe nočné čakania pred políciou, ktoré nezmizli ani po zavedení online objednávacieho systému. Treba tiež podotknúť, že v skutočnosti neexistuje žiaden dôvod na to, aby úradnícku administratívnu agendu, ktorú treba neustále kapacitne navyšovať pre narastajúci počet cudzincov, riešila polícia. Preto

navrhujeme, aj po vzore Českej republiky, scivilnenie tohto konania a presunutie pod novovytvorený Imigračný a naturalizačný úrad.

Poukazujeme tiež na to, že vznik Imigračného a naturalizačného úradu predpokladá aj *Migračná politika SR (2011)*, avšak toto opatrenie nebolo dodnes zrealizované. Podľa Programového vyhlásenia vlády SR zo dňa 30.4.2020 vláda SR posúdi možnosti centralizovať tieto agendy na jednom mieste, čo považujeme za solídny základ pre vybudovanie Imigračného a naturalizačného úradu.⁶⁰

Navrhujeme, aby Imigračný a naturalizačný úrad plnil tieto úlohy:

- zber, spracovanie a vyhodnocovanie komplexných dát v oblasti migrácie a integrácie,
- analytickú a koncepčnú činnosť,
- prepracovanie Migračnej politiky SR, Integračnej politiky SR a dohľad nad ich realizáciou,
- vedenie konaní podľa zákona o pobyte cudzincov, s výnimkou konania o administratívnom vyhostení a konania o zaistení, podľa zákona o azyle a zákona o štátnom občianstve,
- komunikácia, vytváranie odporúčaní a návrhov pre ďalšie orgány verejnej moci, koordinačná činnosť, pomoc samosprávam s nastavovaním integrácie.

MÚ MVSR by sa transformoval na azylový odbor, ktorý by bol súčasťou Imigračného a naturalizačného úradu. Súčasťou centralizovaného úradu by bol aj súčasný Odbor štátneho občianstva MV SR. Imigračný a naturalizačný úrad by prebral časť kompetencií ÚHCP P PZ vo vzťahu k pobytovej a vízovej agende. ÚHCP P PZ by si naďalej zachoval agendu ochrany štátnych hraníc, administratívneho vyhostenia, zaistenia, boja proti nelegálnej migrácii a obchodovaniu s ľuďmi.

Imigračný a naturalizačný úrad by prebral aj časť kompetencií MPSVR SR v oblasti integrácie tak, aby pôsobil ako hlavný gestor integrácie cudzincov, pričom opatrenia na trhu práce vo vzťahu k cudzincom by boli pripravované v úzkej súčinnosti s MPSVR SR.

Túto zmenu považujeme za nevyhnutnú z dôvodu, aby tvorba a realizácia migračnej a integračnej politiky SR reagovala na aktuálne potreby a vývoj v SR a prinášala prospech celej spoločnosti.

ODPORÚČANIA K JEDNOTLIVÝM POLITIKÁM

Azyl a medzinárodná ochrana

V tejto oblasti navrhujeme:

⁶⁰Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024, prijaté uznesením Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 30.4.2020, str.25

→ Migračný úrad MVSR transformovať na azylový odbor MVSR

Zodpovedný: MV SR

Počet žiadateľov o medzinárodnú ochranu je v SR trvalo nízky (2019: 232, 2018: 178, 2017: 166), rovnako aj počet osôb, ktoré sa na Slovensku zdržiavajú na základe udeleného azylu (2019: 295) alebo poskytnutej doplnkovej ochrany (2019: 150 osôb). Zariadenia pre žiadateľov o azyl (Humenné, Opatovská Nová Ves, Rohovce), ktoré sú prevádzkované celoročne, majú často nevyužitú kapacitu.

Vzhľadom na dlhodobý vývoj nie je pravdepodobné predpokladať zvýšený počet novo-prichádzajúcich žiadateľov o azyl do SR, a nakoľko Slovensko sa nezapája do programov prijatia utečencov, navrhujeme, aby **štát zvážil potrebu ďalšej existencie samostatného úradu v podobe MÚ**. Navrhujeme, aby sa MÚ MVSR pretransformoval na azylový odbor, ktorý bude následne pričlenený k novovzniknutému Imigračnému a naturalizačnému úradu.

→ Zvážiť potrebu prevádzkovania všetkých zariadení pre žiadateľov o azyl v takom počte ako v súčasnosti

Zodpovedný: MV SR

Vzhľadom na počet žiadateľov o azyl na Slovensku a ne hospodárnosť celoročného prevádzkovania troch zariadení pre žiadateľov o azyl, aj s ohľadom na ich obsadenosť v posledných rokoch, navrhujeme:

- a) časť nevyužitých kapacít zmeniť na zariadenie určené pre výkon opatrení nahrádzajúcich zaistenie, ako aj na bývanie nevyhostiteľných osôb, ktoré sa ocitli v hmotnej núdzi, ale nemôžu z územia SR vycestovať z objektívnych dôvodov, pričom ich zaistenie nie je účelné (najmä rodiny s deťmi a iné zraniteľné osoby),
- b) časť nevyužitých kapacít presunúť na vytvorenie samostatného chráneného bývania pre obete násillia, traumatizované osoby, LGBTI a iné zraniteľné osoby spomedzi žiadateľov o azyl a osôb s medzinárodnou ochranou,
- c) kapacity by bolo možné využiť prípadne aj na ubytovanie cudzincov nachádzajúcich sa v konaní o určenie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti (viac k navrhovanému konaniu vid' nižšie).

Pre lepšiu a efektívnejšiu organizáciu starostlivosti o žiadateľov o azyl navrhujeme tiež zjednodušiť pravidlá pobytu žiadateľov o azyl mimo azylového zariadenia za podmienky, že sú schopní si sami zabezpečiť ubytovanie a udržiavať pravidelný kontakt s úradmi. Za splnenia týchto podmienok im na tento účel zvážiť poskytnutie finančnej podpory.

→ Vytvoriť možnosť chráneného bývania pre žiadateľov o azyl, ktorí sú LGBTI osobami, traumatizovanými osobami alebo obeťami domáceho násillia, mimo zariadenia MÚ

Zodpovedný: MV SR

MÚ v súčasnosti využíva pre zraniteľné osoby, vrátane LGBTI žiadateľov o azyl, traumatizovaných osôb, alebo obetí násilia, zariadenie v Opatovskej Novej Vsi. Toto zariadenie však nepovažujeme za vhodné, keďže jeho geografická poloha neumožňuje prístup zraniteľných osôb k špecializovaným službám, ktoré potrebujú – špecializovaná psychologická, psychiatrická a zdravotná pomoc, vrátane kvalitného tlmočenia, v prípade LGBTI osôb dostupnosť služieb pre LGBTI a podobne.

Navrhujeme, aby MÚ vytvoril chránené samostatné bývanie pre zraniteľných žiadateľov o azyl v krajských mestách, kde budú mať prístup k špecializovaným službám, a zároveň nebudú ubytované spoločne s inými žiadateľmi a žiadateľkami o azyl v záujme zachovania ich bezpečia a anonymity (dôležité najmä pri LGBTI ľuďoch).

→ Zlepšiť úroveň tlmočenia a prekladov v azylovom konaní a v ďalších konaniach s cudzincami

Zodpovední: MS SR a MV SR

V roku 2019 sme sa zamerali, v rámci projektu podporeného MS SR, aj na identifikáciu nedostatkov v oblasti tlmočenia v konaniach s cudzincami. Komplexná správa „Zistenia a odporúčania vo vzťahu k tlmočníkom“ je dostupná na našej webstránke. Zároveň sme vychádzali z potrieb z praxe a zistení počas implementácie projektu *KapaCITY – podpora integrácie migrantov na lokálnej úrovni*. Vychádzajúc zo súčasnej situácie, identifikovali sme viacero právnych aj faktických problémov, ktoré je nevyhnutné adresovať s cieľom zlepšiť úroveň tlmočenia, ktoré je dnes k dispozícii cudzincom a orgánom verejnej správy. Na základe týchto zistení sme pripravili nasledujúce odporúčania:

- **Odporúčanie č. 1:** Zmapovanie využívania *ad hoc* tlmočníkov orgánmi verejnej moci, najmä pokiaľ ide o ich frekvenciu, ako aj to, či sú ustanovovaní len vtedy, ak v zozname tlmočníkov nie je pre príslušný jazyk zapísaná žiadna osoba, alebo ak osoba zapísaná v zozname tlmočníkov nemôže vykonať úkon alebo by vykonanie úkonu bolo spojené s neprimeranými ťažkosťami alebo nákladmi.
- **Odporúčanie č. 2:** Zavedenie zoznamu „nedostatkových jazykov“, pre ktoré nemáme žiadnych tlmočníkov a prekladateľov alebo ich je nedostatok. Na ten účel by bolo vhodné, keby orgány verejnej moci, najmä ÚHCP P PZ, MÚ MV SR a súdy pravidelne, napr. raz ročne, informovali MS SR o tom, koľko tlmočnických úkonov alebo hodín tlmočenia z akých jazykov sa v priebehu roka realizovalo zapísanými a *ad hoc* tlmočníkmi za účelom vyhodnotenia potreby získania nových tlmočníkov a prekladateľov pre zápis do zoznamu pre konkrétne nedostatkové jazyky. V zákone alebo vo vyhláske stanoviť

podmienky pre zaradenie nového jazyka do zoznamu tlmočníkov a prekladateľov.

- **Odporúčanie č. 3:** Štát nesie zodpovednosť za to, aby v zozname znalcov a tlmočníkov bol dostatočný počet kvalitných a pripravených tlmočníkov. Zákony aj systém by mali byť nastavené tak, aby bolo pre tlmočníkov motivačné sa dať do zoznamu zapísať. Máme za to, že štát by mal na seba prebrať aj bremeno znášania nákladov za to, že dostatočný zoznam kvalitných tlmočníkov je k dispozícii orgánom verejnej moci, a čo najviac odbremenit tlmočníkov od finančnej záťaže, ktorú musí zapísaný tlmočník alebo prekladateľ znášať s cieľom zápisu do zoznamu, alebo svojho udržania sa v zozname, vrátane znášania nákladov za vykonanie skúšok. V tzv. neeurópskych jazykoch je len málo tlmočníkov alebo prekladateľov, ktorí by sa tlmočením alebo prekladmi v danom jazyku mohli užívať, osobitne v regiónoch. Navrhujeme, aby na seba štát tieto náklady prebral minimálne pre tzv. „nové“ alebo „nedostatkové“ jazyky, kedy je v záujme štátu a jeho orgánov, aby v zozname boli zapísaní tlmočníci na jazyk, ktorý je v praxi orgánov verejnej moci potrebný.
- **Odporúčanie č. 4:** Spracovať zoznam práv a povinností a etický kódex pre *ad hoc* tlmočníkov, ktorý by im orgány verejnej moci predložili na oboznámenie sa vždy ešte pred zložením sľubu.
- **Odporúčanie č. 5:** Navrhujeme, aby aj *ad hoc* tlmočníci, ktorých ustanovujú súdy a správne orgány v konaniach s cudzincami opakovane, mali **povinnosť absolvovať odborné minimum**. Toto opatrenie navrhujeme preto, že množstvo tlmočníkov je ustanovovaných *ad hoc* pravidelne, avšak nemajú motiváciu podstúpiť konanie na zapísanie sa do oficiálneho zoznamu tlmočníkov a prekladateľov, čím sa vyhnú aj odbornému vzdelávaniu v danej oblasti. Školenia za účelom získania odborného minima *ad hoc* tlmočníkmi by mali byť zabezpečiť ovládanie potrebných právnych predpisov, a zároveň by obsahovali aj informáciu o odbornej skúške, o odbornom minime a o podmienkach zápisu do zoznamu tlmočníkov a prekladateľov v záujme zvýšenia ich motivácie podstúpiť odbornú skúšku.
- **Odporúčanie č. 6:** MS SR by mohlo vypracovať manuál pre orgány verejnej správy o role a úlohe tlmočníkov, ako aj manuál pre *ad hoc* tlmočníkov o ich role a úlohách tlmočníka.
- **Odporúčanie č. 7:** Legislatívne upraviť špecifické sankcie pre *ad hoc* tlmočníkov v prípade porušenia tlmočnickeho sľubu, napríklad nemožnosť opakovane tlmočiť v konaniach pred orgánmi verejnej moci. MS SR by malo mať zákonnú a reálnu možnosť dohliadať aj na kvalitu práce *ad hoc* tlmočníkov.
- **Odporúčanie č. 8:** MS SR by malo zvážiť začlenenie komunitných tlmočníkov do Zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a na úrovni zákona

upraviť ich postavenie a rozsah práv a povinností, najmä etické pravidlá pri komunitnom tlmočení, požiadavky na ich kvalifikáciu, a povinné vzdelávanie, či otázky odmeňovania.

- **Odporúčanie č. 9:** V záujme zrozumiteľnosti pri tlmočení by bolo vhodné zjednodušiť vzory poučení o právach a povinnostiach používané v konaniach s cudzincami, ako aj vzorové otázky kladené zo strany orgánu verejnej moci počas výsluchu tak, aby nepoužívali výslovný normatívny text zákona. Štátnym orgánom by uľahčilo prácu, keby tieto zjednodušené verzie poučení (oslobodené od zložitých právnych formulácií) mali k dispozícii už priamo v preklade do najčastejších jazykov migrantov.
- **Odporúčanie č. 10:** Pri práci s tlmočníkom je nevyhnutné overovať porozumenie nielen všeobecnou otázkou o porozumení tlmočníkovi na začiatku výsluchu, ale po celý čas tlmočenia. Na tento účel je potrebné nepredpokladať porozumenie, ale proaktívne využívať vhodné metódy pre overenie pochopenia položenej otázky, vysvetlenia či poučenia, napr. áno/nie otázkami, prerozprávaním atď.
- **Odporúčanie č. 11:** Navrhujeme aby sa v konaniach, kde sa využíva tlmočenie, vyhotovovali video či audio záznamy pre prípadnú spätnú kontrolu tlmočenia (tak ako tomu už je v konaniach pred súdmi).

→ Vytvoriť štátny integračný program pre osoby s medzinárodnou ochranou

Zodpovedný: MV SR

Vytvorenie štátneho integračného programu pre osoby s medzinárodnou ochranou bolo uložené uznesením vlády SR č. 568 z 21. októbra 2015, tento však doteraz nevznikol resp. nebol na úrovni vlády schválený. Integrácia osôb s medzinárodnou ochranou je závislá na časovo obmedzených projektoch financovaných najmä z prostriedkov AMIF – *Fond pre azyl, migráciu a integráciu*, ktoré by mali slúžiť len ako doplnok k štátnemu integračnému programu. Súčasný riešenie sa dlhodobo ukazuje ako nedostatočné, pretože nie je systémovou a komplexnou odpoveďou na potreby osôb, ktorým Slovensko poskytuje medzinárodnú ochranu. V nepredvídateľných situáciách, ako je napr. situácia súvisiaca s potrebou predísť šíreniu nákazy COVID-19 a prijatými opatreniami, ktoré majú dopad na schopnosť osôb s medzinárodnou ochranou udržať si zamestnanie a stabilný a pravidelný príjem, je potrebné mať systém, na ktorý sa v základných potrebách dá spoľahnúť.

Preto navrhujeme urýchléné prijatie štátneho integračného programu pre osoby s medzinárodnou ochranou, ktorý najmä:

- stanoví, na čo majú osoby s medzinárodnou ochranou nárok, v akom rozsahu, a na aké dlhé časové obdobie,

- stanoví ciele integrácie osôb s medzinárodnou ochranou, opatrenia a úlohy s ohľadom na národný, regionálny a lokálny kontext,
- zameria sa prioritne na zlepšenie osvojenia si slovenského jazyka osobami s medzinárodnou ochranou vrátane dôrazu na prispôsobenie výučby schopnostiam a postaveniu osoby s medzinárodnou ochranou,
- definuje úroveň slovenského jazyka, ktorú by mal v rámci štátneho integračného programu účastník dosiahnuť, zároveň prepojí výučbu s prípravou na skúšky zo slovenského jazyka pri žiadosti o štátne občianstvo SR,
- zameria sa na možnosti získania dostupného bývania pre osoby s medzinárodnou ochranou,
- zameria sa na spoluprácu s obcami a mestami, vrátane uvedenie do života mechanizmu finančnej podpory miest a obcí, ktoré vytvoria bývanie pre osoby s medzinárodnou ochranou.

Štátny integračný program by mal byť hlavným nástrojom integrácie osôb s medzinárodnou ochranou a zaviesť štandard, na ktorý budú mať osoby s medzinárodnou ochranou nárok za každých okolností. Fondy by mali slúžiť na doplnkové financovanie služieb pre tieto osoby. Dôraz by sa mal klásť na podporu miest a obcí a ich aktívneho zapojenia do procesu integrácie, vrátane rozširovania ich služieb, ktoré sú bežne dostupné pre majoritnú populáciu, aj na osoby s medzinárodnou ochranou.

→ Zlepšiť informovanosť o téme medzinárodnej ochrany

Zodpovedný: MV SR

Úlohou štátnych orgánov by malo byť aj zlepšovanie všeobecnej informovanosti verejnosti o témach medzinárodnej ochrany, vyvracanie hoaxov a dezinformácií. Za zlyhanie štátu považujeme to, že v súvislosti s tzv. migračnou krízou dopustil rozšírenie množstva dezinformácií, na ktoré nebol schopný dostatočne včas a kvalitne reagovať. Azylová aj migračná politika sú verejnými politikami, ktoré financujeme z peňazí daňových poplatníkov, a tí majú právo na to, aby štátne orgány spravili všetko, čo je v ich silách, aby zabránili dezinformáciám a umožnili občanom a obyvateľom rozhodovať sa na základe faktov. Preto dôrazne žiadame, aby sa zlepšila komunikácia príslušných orgánov o téme utečencov, azylu a medzinárodnej ochrany vo vzťahu k verejnosti.

Zároveň odporúčame, aby sa prijali všetky potrebné opatrenia na to, aby národná diskusia o pripravovanom Európskom pakte o migrácii a azyl⁶¹ nebola zneužitá šíriteľmi hoaxov a dezinformácií tak, ako sa to stalo pri prijímaní Globálneho paktu

⁶¹Ursula Von Der Leyen: My agenda for Europe: Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024, dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

o migrácii. Predovšetkým, štátne orgány sú zodpovedné za to, aby slovenská verejnosť mala včas k dispozícii kvalitné a zrozumiteľné informácie o jeho úlohe, cieľoch a opatreniach, aby sme sa vyhli hystérii.

→ **Hľadať účinné možnosti zapojenia sa do programov európskej solidarity v oblasti relokácií a aktívne sa podieľať na budovaní spoločného európskeho azylového systému, najmä s ohľadom na diskusiu o Európskom pakte o migrácii a azyly**

Zodpovedný: MV SR

Zastávame názor, že rozhodnutia SR, ktoré viedli k faktickej neúčasti na relokáciách osôb oprávnených na medzinárodnú ochranu z Grécka a Talianska, neboli správne, čo potvrdil aj SD EÚ v dvoch rozsudkoch, ktoré sa tejto témy týkajú. Slovensko v rámci relokácií prijalo len 16 ľudí, a to aj napriek tomu, že naše reálne kapacity sú oveľa vyššie. V čase písania tejto analýzy je situácia v gréckych utečeneckých táboroch dramatická, pretože okrem preplnenia a zúfalých hygienických podmienok, čelia aj nebezpečenstvu rozšírenia pandémie COVID-19. Ak by členské štáty pomohli Grécku s rozdelením týchto ľudí vo väčšej miere, mohli sme sa tejto situácii vyhnúť.

Preto sa zasadzujeme za to, aby v budúcnosti Slovensko preukázalo vyššiu mieru solidarity s členskými krajinami pod enormným migračným tlakom, vrátane prijatia ľudí, ktorí sú oprávnení na medzinárodnú ochranu, keďže naše kapacity aj skúsenosti nám to umožňujú.

Odporúčame tiež tvorcom politik, aby do diskusie o novom európskom pakte o migrácii a azyly priniesli nielen negatívne vymedzenie sa proti povinným kvótam, ale aj proaktívne nápady, ktoré vychádzajú z našich reálnych lokálnych skúseností. Inšpiráciu môžu čerpať napríklad aj zo spoločného návrhu bývalej riaditeľky Ligy za ľudské práva a riaditeľa Organizace na pomoc uprchlíkům (ČR), ktorí sa pokúsili navrhnuť systém vychádzajúci z reality pomoci utečencom na územiach našich krajín.⁶²

→ **Vytvoriť presídľovací program pre osoby oprávnené na medzinárodnú ochranu**

Zodpovední: MV SR, vláda SR

Slovensko je jedna z posledných krajín EÚ ktorá nemá zriadený presídľovací program („resettlement“), ktorý by z vlastného dobrovoľného rozhodnutia, založeného na tradičnej slovenskej pohostinnosti, umožnil riadený príchod do bezpečia pre určitý počet utečencov, ktorí sa nachádzajú mimo EÚ, ale

⁶²Migraceonline.cz: Ředitelé OPU a slovenské Ligy pro lidská práva představili návrh pro země V4 na postup v uprchlické krizi, zveřejněné 7.3.2016, dostupné tu: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/reditele-opu-a-slovenske-ligy-pro-lidska-prava-predstavili-navrh-pro-zeme-v4-na-postup-v-uprchlicke-krizi>.

z rôznych bezpečnostných dôvodov nemôžu ostať v krajine, kde sa momentálne nachádzajú. Umožnenie bezpečného a legálneho príchodu utečencov, ktorí nemôžu ostať v krajine svojho prvého azylu, je riešenie, ktoré týmto ľuďom poskytne šancu na bezpečie a nový začiatok. Zároveň odbremení tlak na krajiny, ktoré hostia najviac utečencov. Slovensko v súčasnosti disponuje dostatočnými voľnými a nevyužívanými kapacitami, ktoré celoročne prevádzkujeme, a ktoré by mohli byť využité práve na presídľovací program prispôbený našim reálnym možnostiam.

Migrácia

Migračná politika je verejná politika, ktorá by sa mala realizovať na rovnakých princípoch ako ostatné verejné politiky. V prvom rade by verejnosť mala mať prístup k aktuálnym, objektívnym a kvalitným informáciám a dátam o migrácii, ktoré by mali poskytovať relevantné štátne orgány. Keďže je však verejná diskusia zahmlená množstvom mýtov a dezinformácií o medzinárodnej migrácii, ako aj o migrácii do SR, je zrejmé, že zodpovedné štátne orgány si svoje úlohy neplnia dostatočne.

Verejné politiky majú byť tvorené na základe dát, trendov a z nich vyplývajúcich analýz. V prípade migračnej politiky však v súčasnosti SR nemá kvalitný a moderný politický dokument, ktorý by nastavoval víziu a z nej vyplývajúce opatrenia, a ktorý by reagoval na zásadne zmenenú situáciu v oblasti migrácie v porovnaní s rokom 2011. Rozhodnutia, ktoré SR prijala vo vzťahu k rozhodnutiam o relokáciách, sa ukázali ako právne sporné a neprešli testom SD EÚ. Opatrenia, ktoré navrhujeme, majú za cieľ vrátiť rozhodovanie v tejto oblasti verejnej politiky do sféry rozhodovania na základe faktov, čo priamo úmerne ovplyvní kvalitu následne prijímaných politických rozhodnutí.

→ Vytvorenie Imigračného a naturalizačného úradu

Zodpovední: vláda SR, NR SR

Toto opatrenie je podrobne rozpísané v predchádzajúcej kapitole. Jeho súčasťou bude aj scivilnenie konaní podľa zákona o pobyte cudzincov s výnimkou konania o administratívnom vyhostení a konania o zaistení.

→ Vypracovanie a prijatie novej Migračnej politiky SR

Zodpovedný: MV SR

Keďže v súčasnosti platná Migračná politika (2011) je starý dokument, ktorý nevychádza z aktuálneho stavu v oblasti imigrácie na Slovensku, je nevyhnutné jeho prepracovanie. Zároveň trváme na tom, aby bola nová migračná politika tvorená participatívnym spôsobom, za účasti odbornej verejnosti a vychádzala z aktuálnych dát, trendov a odporúčaní.

→ Pravidelné vyhodnocovanie situácie v oblasti migrácie, identifikácia trendov, nastavovanie opatrení podľa reálnych potrieb

Zodpovedný: MV SR

V súčasnosti štát neprináša pravidelné vyhodnocovanie trendov v oblasti migrácie. Analýzy, trendy a odporúčania nájde verejnosť najmä na webových stránkach mimovládnych organizácií alebo IOM, ale nie na webových stránkach MV SR, či MPSVR SR. Aj pre laickú verejnosť zrozumiteľná komunikácia a vysvetľovanie témy migrácie zo strany zodpovedných štátnych orgánov k verejnosti takmer úplne absentuje.

Nie je tiež jasné, na základe čoho sa tvorí migračná politika štátu v praxi, t.j. aké opatrenia sa prijímajú napríklad vo vzťahu k riadeniu migrácie, uľahčovaniu príchodu cudzincov z určitých štátov, alebo s konkrétnou profesiou, v určitom odvetví hospodárstva, či s konkrétnou kvalifikáciou alebo vzdelaním a pod. Čiastočne túto úlohu vyplní *Stratégia pracovnej mobility cudzincov (2018)*, ktorá sa zameriava primárne na trh práce, avšak migračná politika by mala byť širšia.

Preto navrhujeme zásadné zlepšenie v tejto oblasti a myslíme si, že aj toto by malo byť jednou z úloh Imigračného a naturalizačného úradu.

→ Mapovanie komunít cudzincov v SR, lepšie poznanie ich potrieb a výziev

Zodpovední: samospráva, MPSVR SR

Pre nastavovanie verejných politík v oblasti migrácie a integrácie je potrebné poznať aj pomery v komunitách cudzincov, ktorí prichádzajú a žijú na Slovensku. Je pritom potrebné brať do úvahy aj rýchlo sa meniacu dynamiku týchto komunít, kde v posledných troch rokoch vidíme výrazný nárast v srbskej, ukrajinskej, ale napríklad aj iránskej komunite.

Preto je dôležité, aby štát aj samosprávy, ktorých sa imigrácia týka, poznali situáciu, potreby, očakávania a výzvy, ktoré jednotlivé komunity cudzincov majú, a vedeli tak v reálnom čase prijímať potrebné opatrenia. Na to treba s jednotlivými komunitami a ich členmi a členkami aktívne pracovať, a zároveň mať k dispozícii základné dáta, ktoré je potrebné vyhodnocovať. Zohľadniť aj aspekty zraniteľnosti, rodové hľadisko a ďalšie dôležité elementy. Vnímame, že na strane štátu a samospráv sú v tomto smere značné rezervy a odporúčame zlepšiť situáciu v oblasti mapovania komunít, čo následne umožní prijímať kvalitnejšie verejné politiky v oblasti migrácie a integrácie.

→ Poznanie situácie v oblasti neregulárnej (nedokumentovanej) migrácie

Zodpovedný: MV SR

Neregulárna migrácia je veľmi často používaná ako dôvod pre sprísňovanie legislatívy v oblasti migrácie, no na Slovensku nemáme k dispozícii trendy a odhady v tejto oblasti. Čiastočné poznanie situácie poskytujú *Ročenky ÚHCP P PZ*, tie však

poskytujú údaj len o odhalených prípadoch neregulárnej migrácie a súčasťou týchto štatistík nie je odhad skutočného rozsahu neregulárnej migrácie a jej trendov. Myslíme si, že aj v tomto smere by sa situácia mala zlepšiť s cieľom lepšieho nastavenia systému.

Je potrebné vnímať, že osoby, ktoré sú v situácii neregulárnej migrácie môžu byť aj osoby, ktoré sú v situácii závislosti, sú obeťami obchodovania s ľuďmi, nútenej práce, alebo iného nelegálneho konania, kde sa nemuseli ocitnúť z vlastnej vôle. Takýmto osobám by sme mali pomôcť, na to však potrebujeme presnejšie informácie a odhady, čo pomôže aj lepšiemu nastaveniu celého systému.

→ Vytvorenie alternatív k zaisteniu

Zodpovední: MV SR, MPSVR SR

Navrhujeme aby štát vytvoril podmienky pre uplatňovanie tzv. alternatív k zaisteniu (opatrení nahrádzajúcich zaistenie) tým, že vyčlení zariadenie, v ktorom budú môcť byť ubytované osoby, ktorým má byť uložené opatrenie nahrádzajúce zaistenie, alebo ktoré nemajú kam ísť (rodiny s deťmi, zraniteľné osoby), a zároveň prispôbi legislatívne podmienky pre tieto osoby (najmä prístup k zdravotnej starostlivosti a pobytový status) tak, aby alternatívy k zaisteniu boli naozaj funkčné a dostupné.

V tejto súvislosti navrhujeme zvážiť pretvorenie jedného zo zariadení, ktoré dnes slúžia ako ÚPZC alebo jedného z azylových zariadení, na tento účel. Iným riešením by bolo využívanie kapacít centier pre deti a rodiny v gescii MPSVR SR, kde by mohli byť tieto rodiny tiež dočasne umiestnené.

→ Zavedenie konania pre určovanie postavenia cudzinca ako osoby bez štátnej príslušnosti

Zodpovední: MV SR, MS SR

Navrhujeme, aby štát zákonom upravil tzv. statelessness determination procedure, t.j. konanie pre určenie postavenia cudzinca ako osoby bez štátnej príslušnosti. Už v súčasnosti majú cudzinci, u ktorých sa preukáže, že nie sú štátnym príslušníkom žiadnej krajiny, prístup k trvalému pobytu v SR. Samotná metodika zisťovania a preukazovania, že ide o osobu bez občianstva, však nejestvuje. Bremeno dôkazu nevedia nedokumentované osoby bez finančných prostriedkov splniť, a preto je potrebné, aby išlo o zdieľané bremeno dôkazu, nakoľko štátne orgány majú širšie možnosti pre získanie dôkazov o tom, že osoba nie je občanom žiadneho zo štátov, ktoré by prichádzali do úvahy. Zavedenie tohto konania je nevyhnutné z hľadiska právnej istoty cudzincov, ktorí sú osobami bez štátnej príslušnosti, keďže v súčasnej dobe je uznanie a zohľadnenie tohto ich postavenia zo strany jednotlivých štátnych orgánov nejednotné a ponechané na diskrecii toho ktorého orgánu.

Navrhujeme, aby vláda SR pri zavádzaní takéhoto konania spolupracovala s UNHCR, a aby konanie pre určenie postavenia cudzinca ako osoby bez štátnej príslušnosti napĺňalo štandardy zakotvené v príručke UNHCR pre ochranu osôb bez

štátnej príslušnosti.⁶³ Taktiež je možné sa pri zavádzaní tohto konania inšpirovať legislatívou a praxou iných štátov EÚ, kde už takéto konania dlhodobo fungujú, vrátane susedného Maďarska. Príklady dobrej praxe zo zahraničia naznačujú, že takéto konanie by malo byť konaním buď súdnym (kedy status osoby bez občianstva určí súd) alebo administratívnym (pomerné častý model je taký, že orgán, ktorý rozhoduje o žiadostiach o azyl má vo svojej kompetencii zverené aj konanie o určenie postavenia cudzinca ako osoby bez štátnej príslušnosti). Ak sa v podmienkach SR nezvolí cesta súdneho konania v rámci Civilného mimosporového poriadku, administratívne konanie by mohol mať v kompetencii nový Imigračný a naturalizačný úrad, napríklad Odbor azylu alebo Odbor štátneho občianstva MV SR. Zastávame názor, že nie je vhodné, aby takéto statusové konanie bolo zverené cudzineckej polícii.

→ Procesné záruky pre osoby bez štátnej príslušnosti a odpustenie správnych poplatkov

Zodpovedný: MV SR

Vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti SR je viazaná dvoma zásadnými medzinárodnými ľudsko-právnymi dokumentmi, a to Dohovorom o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti a Dohovorom o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti. Pristúpením k týmto dohovorom SR na seba prevzala záväzok poskytnúť osobám bez občianstva ochranu a garanciu ich práv, a záväzok snažiť sa o redukciiu postavenia bez štátnej príslušnosti. Za účelom naplňania svojich záväzkov navrhujeme, aby:

- SR vzala späť svoju výhradu k čl. 27 Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti, na základe ktorej vydáva cestovný doklad cudzinca iba tým osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré majú v SR trvalý pobyt,
- boli osoby bez štátnej príslušnosti oslobodené od povinnosti uhradiť správne poplatky za podanie žiadosti o trvalý pobyt (165,50 EUR) a za udelenie štátneho občianstva SR (700 EUR), aby boli tieto konania reálne prístupné pre všetky osoby bez štátnej príslušnosti,
- boli v zákone o pobyte cudzincov jasne zakotvené procesné záruky pre konanie o udelenie trvalého pobytu osobe bez štátnej príslušnosti (§45a), vrátane vydania rozhodnutia a možnosti podať odvolanie, a aby sa na toto konanie v plnej miere vzťahoval Správny poriadok,
- bolo bremeno dôkazu v súvislosti s preukázaním, či daný cudzinec je skutočne osobou bez štátnej príslušnosti, zdieľané, teda rozdelené medzi cudzinca a zodpovedný orgán,

⁶³ UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons, 2014

- cudzinci uznaní zodpovedným orgánom za osoby bez štátnej príslušnosti s udeleným pobytom na území SR mali prístup k integračnej pomoci, rovnako ako cudzinci s udelenou medzinárodnou ochranou.

→ Monitoring nútených návratov

Nútené návraty, teda vyhostenie cudzincov z územia SR, realizuje cudzinecká polícia. Na úrovni EÚ sú základné štandardy pre realizáciu nútených návratov zakotvené v Smernici EP a Rady 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej ako "Návratová smernica"). Smernica ustanovuje *"spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv."*

V súlade s článkom 8 ods. 6 Návratovej smernice *"Členské štáty ustanovia účinný systém monitorovania nútených návratov."* Podľa Agentúry základných práv EÚ (FRA) na to, aby takýto systém bol účinný, orgán ktorý vykonáva monitoring musí byť *"oddelený od orgánu, ktorý nútené návraty realizuje"*. Posledná aktualizácia FRA z roku 2019 uvádza, že Slovensko nemá zavedený účinný systém monitoringu nútených návratov, keďže je za jeho výkon zodpovedný ÚHCP P PZ, čo je zároveň orgán zodpovedný za realizáciu nútených návratov.⁶⁴

VOP vo svojej správe o činnosti za rok 2019 zdôrazňuje dôležitosť *"monitorovania vyhostovania cudzincov z územia SR z pohľadu ochrany ich práv, pretože ich prípadné následné sťažnosti sa už veľmi ťažko prešetrujú"*. V správe sa ďalej uvádza, že ombudsmanka požiadala v roku 2019 ministerku vnútra *"o takú úpravu právneho poriadku, aby tento umožňoval nezávislý a efektívny monitoring nútených návratov. V súčasnosti totiž vykonáva monitoring MV SR v spolupráci s jednou MVO, čo nenapĺňa podmienku inštitucionálnej nezávislosti v zmysle Smernice EÚ (...). Ministerka takúto zmenu podporila, no vzhľadom na krátkosť času pred nastávajúcimi voľbami už nedokázala zmenu aj zrealizovať"*.⁶⁵ Navrhujeme zavedenie účinného a nezávislého monitoringu nútených návratov, a to čo najskôr. Zastávame názor, že kancelária verejného ochrancu práv by bola vhodným orgánom štátu pre realizáciu efektívneho a kvalitného monitoringu nútených návratov. Na tento účel je potrebné upraviť kompetencie verejného ochrancu práv v zákone, a alokovať pre kanceláriu zodpovedajúci rozpočet.

⁶⁴ FRA, Forced return monitoring systems – update 2019; dostupné na:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/forced-return-monitoring-systems-2019-update>.

⁶⁵ Úrad verejnej ochranky práv, Správa o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie roka 2019, <https://www.vop.gov.sk/vyrocné-spravy-o-cinnosti>.

Integrácia

V oblasti integrácie sa naše odporúčania zameriavajú najmä na väčšie zapojenie samospráv a podporu lokálnych aktivít v prospech integrácie cudzincov.

Avšak, dôležitá je aj centrálna úroveň a aktivita jednotlivých ministerstiev, ktorých úlohou je nastavovanie podmienok, rámcov a financovania rôznych integračných aktivít. Ako sa ukázalo, napriek tomu, že *Integračná politika SR (2014)* je vizionárskym a moderným dokumentom, nenašla sa politická vôľa na jej účinnú realizáciu. Máme za to, že situácii nepomáha rozdrobenie témy migrácie a integrácie cudzincov medzi viacero aktérov, ktorí majú rôzne záujmy. Aj v záujme úspešnej integrácie cudzincov na Slovensku nachádzame argumenty v prospech centralizácie témy migrácie, integrácie a medzinárodnej ochrany pod jeden silný úrad s mandátom na komplexné pokrytie týchto tém, ktorý bude pri tvorbe jednotlivých politík a opatrení spolupracovať s ministerstvami a ostatnými orgánmi verejnej správy a samosprávy. Ako už bolo uvedené vyššie, navrhujeme vznik Imigračného a naturalizačného úradu, ktorý by sa venoval aj téme integrácie cudzincov. Jeho úlohou by bola aj aktualizácia *Integračnej politiky SR (2014)*.

Na **celoslovenskej úrovni** negatívne vnímame absenciu komplexných a prehľadných informácií pre cudzincov o ich právach a povinnostiach, pobytovom statuse a pod. vo viacerých jazykových verziách na úrovni štátu. Túto potrebu pravidelne skloňujú aj zástupcovia rôznych cudzineckých komunít na Slovensku. Dnes takéto kvalitné, prehľadné a aktualizované informácie vo viacerých jazykových verziách ponúka len webstránka IOM.

Z nášho pohľadu je neštandardné, aby štát rezignoval na napĺňanie jednej zo svojich dôležitých funkcií – poskytovať spoľahlivé informácie o právnej úprave práv a povinností cudzincov nielen v oblasti pobytu cudzincov v SR, ale aj pri riešení rôznych životných situácií pri integrácii v SR, a prenechal ju externému subjektu. Súčasné riešenie nepovažujeme za udržateľné, ani za hospodárne. Napokon, máme za to, že štát by mal plne prijať zodpovednosť za správnosť a záväznosť týchto informácií, na ktoré by sa následne cudzinec mohol spoľahnúť v styku s orgánmi verejnej moci. Sme toho názoru, že takýto štandard informovania by mal ponúkať predovšetkým samotný štát, či už prostredníctvom platformy *eSlovensko*, a v prípade vytvorenia Imigračného a naturalizačného úradu aj prostredníctvom jeho webstránky.

Navrhujeme zriadenie **národnej informačnej platformy pre cudzincov v rôznych jazykových verziách, ktorá bude slúžiť ako kľúčový a spoľahlivý zdroj informácií** a orientácie cudzincov o ich právach a povinnostiach a postupoch, ako čo vybaviť s informáciami overenými na úrovni ústredných orgánov štátnej správy (ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ÚHCP P PZ, a pod.).

Vzhľadom na značný nárast prichádzajúcich ŠPTK, najmä z Ukrajiny a Srbska, v posledných piatich rokoch (z 35.261 na 85.827), ktorí prichádzajú predovšetkým za prácou a zárobkom, je potrebné sústrediť osobitnú pozornosť na problematiku

pracovných podmienok pracujúcich migrantov, možné zneužívanie ich zraniteľnej situácie zo strany zamestnávateľov a rôznych sprostredkovateľov, či agentúr, a pracovné vykorisťovanie. Viaceré výskumné zistenia⁶⁶ aj niektoré medializované prípady z posledných rokov⁶⁷ naznačujú, že mnohí ŠPTK na území SR čelia závažným problémom v súvislosti s ich (neoprávneným) zamestnávaním.

Integračná politika SR (2014) síce zdôrazňuje dôležitosť zamerania sa na problematiku nútenej práce a ochraňovania práv obetí vykorisťovania a poskytnutia adekvátnej pomoci obetiam, prax však ukazuje niečo iné. „Legislatívne a inštitucionálne nastavenie sa viac zameriava na ochranu slovenského trhu práce a odhaľovanie nelegálnej práce, než na ochranu pracovných práv pracovníkov. Pracovné vykorisťovanie sa interpretuje ako záležitosť nelegálnej práce. Dokonca aj prípady vážneho vykorisťovania (napr. extrémne dlhý pracovný čas, nevyplácanie mzdy, chýbajúce pracovné zmluvy, a pod.) sa kvalifikujú ako nelegálna práca a pracovní migranti sú vnímaní ako páchatelia, nie obeť.“ (CVEK, 2018) V správe „Závažné pracovné vykorisťovanie: pracovníci pohybujúci sa v rámci EÚ alebo sťahujúci sa do EÚ“ (FRA, 2015) uvádza, že: „sociálna izolácia vyplývajúca z neznalosti jazyka, chýbajúcich kontaktov mimo pracoviska a neovládanie miestnych právnych noriem alebo nedostatku informácií o tom, kam sa obrátiť o pomoc, zvyšuje riziko vykorisťovania.“ Medzinárodná organizácia práce identifikuje časť pracovných migrantov ako obzvlášť zraniteľnú skupinu voči rôznym formám vykorisťovania, zneužívania a násillia; ide najmä o tých s nižšou kvalifikáciou či v náročnej ekonomickej situácii, u ktorých existuje silná motivácia udržať si prácu aj za extrémne nevýhodných podmienok.

Je dôležité, aby aktualizovaná Integračná politika obsahovala konkrétne opatrenia vo vzťahu k ochrane práv pracujúcich migrantov, a zlepšeniu ich informovanosti o právach a inštitúciách, kam sa môžu obrátiť o pomoc, o možnostiach podpory, o postupe ako žiadať kompenzáciu za dlžnú mzdu a o podávaní sťažností za porušovanie pracovných práv. Zároveň je potrebné realizovať vzdelávanie a osvetu vo vzťahu k zodpovedným štátnym orgánom, predovšetkým inšpektorátom práce, cudzineckej polícii a finančnej správe, aby pri vyšetrovaní prípadov neoprávneného zamestnávania dbali na ochranu práv migrantov a boli schopní identifikovať a vyšetrovať prípady pracovného vykorisťovania. Migranti by mali nadobudnúť pocit, že majú možnosť získať od štátnych orgánov pomoc a ochranu v ich často

⁶⁶Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Obete pracovného vykorisťovania alebo „nelegálni migranti“? Ochrana pracovných práv ukrajinských pracovníkov na Slovensku, 2018; Medzinárodná organizácia pre migráciu, Skúsenosti migrantov a migrantiek na Slovensku s násillím, kapitola 6.3. Násillie a zneužívanie súvisiace s prácou, 2013; Agentúra ľudských práv EÚ – FRA, Závažné formy pracovného vykorisťovania/Severe forms of labour exploitation, Slovakia, 2014.

⁶⁷Napr.:

- <https://www.tyzden.sk/politika/60724/na-slovensko-prisli-za-pracou-nedostali-ani-jednu-vyplatu-a-skoncili-vo-vazbe/>,
- <https://sala.sk/clanok/policia-po-zasahu-vyhostila-62-cudzincov>,
- <https://www.ip.gov.sk/oznamy/odhalili-sme-35-nelegalnych-zamestnancov-cudzincov/>,
- <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/468059-v-ziari-nad-hronom-nelegalne-zamestnavali-piatich-srbov-vyhostili-ich/>.

veľmi zraniteľnej situácii. Navrhujeme zvážiť prijatie samostatného dokumentu/stratégie vo vzťahu vochrane pracovných migrantov pred vykorisťovaním.

Lokálna a regionálna úroveň a odporúčania smerom k samospráve

V prípade integrácie je nevyhnutné **dôraz presunúť na lokálnu/regionálnu úroveň**. Miestni aktéri najlepšie poznajú situáciu na svojom území. Okrem toho, ako vyplýva z našich skúseností, podmienky v jednotlivých samosprávach sa môžu navzájom veľmi líšiť, pokiaľ ide o skladbu a dôvod usádzania sa cudzincov. Iná situácia je v Bratislave, iná v Trnave, iná v Banskej Bystrici, Žiline, Nitre, v Košiciach, či v Prešove. Rôzne miestne kontexty budú vyžadovať rôzne riešenia.

Preto odporúčame nasledujúce riešenia:

→ Na centrálnej úrovni v záujme podpory angažovania sa samospráv v oblasti integrácie cudzincov:

- V zákone o obecnom zriadení a zákone o samosprávnych krajoch zakotviť, že aj cudzinci s prechodným pobytom sú obyvateľmi samosprávy, ktorí sa majú právo podieľať na výkone samosprávy, napriek tomu, že na Slovensku nemajú trvalý pobyt, pokiaľ platia v SR daň zo svojho príjmu, resp. majú v SR tzv. stredisko záujmov.
- Legislatívne zakotviť pojem „stredisko záujmov“ cez daňový domicil alebo miesto, na ktoré sú sústredené prevažujúce osobné záujmy cudzinca (deti im tu chodia do školy, vlastní alebo prenajímajú si nehnuteľnosť, podnikajú tu) a vytvoriť tak priestor pre zohľadnenie strediska záujmov ako rozhodujúceho kritéria pre samosprávy pri tvorbe verejných politík. Stredisko záujmov by umožnilo samosprávam lepšie zohľadniť svoje potreby pri plánovaní poskytovania určitých služieb (materské školy, doprava, parkovanie), ale aj pri ukladaní povinností obyvateľom samosprávy tak, aby neboli nelogicky vynechaní cudzinci s prechodným pobytom. Pojem by mal byť konštruovaný tak, aby zohľadnil, že prechodný a trvalý pobyt u cudzinca nie je isté, čo v prípade občana SR.
- Pri prerozdeľovaní verejných zdrojov na financovanie samospráv navrhujeme zohľadniť aj počet cudzincov s prechodným pobytom, ktorí sú platiteľmi dane z príjmu na Slovensku podľa ich daňového domicilu, a počet cudzincov s prechodným pobytom, ktorí predstavujú sociálno-demografickú záťaž pre danú obec – t.j. školopovinné deti a osoby v seniorskom veku.
- V záujme uľahčenia poskytovania sociálnych služieb cudzincom žijúcim v SR bude potrebné, aby zákon o sociálnych službách rozpoznal aj tlmočenie do rôznych jazykov ako sociálnu službu na účely plánovania poskytovania sociálnych služieb cudzincom, ktorí dostatočne nerozumejú po slovensky.

- Inštitucionalizovať profesiu kultúrneho mediátora, tak aby bola zapísaná do katalógu Národnej sústavy povolania Národnej sústavy kvalifikácií, pričom legislatívne zakotviť rámec a podmienky pre jej výkon, kontrolu, sústavné vzdelávanie a odmeňovanie.
- V spolupráci s MS SR inštitucionalizovať komunitné tlmočenie, legislatívne upraviť podmienky pre jeho výkon, kontrolu, sústavné vzdelávanie a odmeňovanie. Bližšie sme popisovali v časti o tlmočníkoch.

→ **Výraznejšia podpora samospráv v oblasti integrácie cudzincov**, ktorá zahŕňa:

- Dôsledné mapovanie situácie na území, t.j. poznanie počtov, krajín pôvodu a prevažujúcich dôvodov príchodu cudzincov na územie samosprávy, na základe čoho si samospráva bude môcť vypracovať a prispôbovať vlastnú stratégiu integrácie.
- Nevyhnutnosť vytvoriť systém, v ktorom budú mať samosprávy včas k dispozícii prehľadné štatistické informácie o cudzincoch, ktorí na ich územie prichádzajú, a budú vedieť s týmito informáciami pracovať.
- Každá samospráva, ktorá je dotknutá príchodom cudzincov na jej územie, by mala byť povzbudzovaná v tom, aby si včas vypracovala miestnu stratégiu integrácie, ktorá bude vytvorená participatívne, vrátane zapojenia samotných cudzincov.
- Vzdelávanie samospráv v tom, ako pracovať s cudzincami na svojom území ("outreach"), ako ich zapájať do miestnych aktivít, ako s nimi komunikovať, a ako využívať služby komunitného tlmočenia a kultúrnej mediácie, vrátane vyčlenenia finančných prostriedkov na pokrytie týchto služieb.
- Samosprávy sa musia aktívnejšie prihlásiť k téme integrácie cudzincov na svojom území, aktívne komunikovať s majoritným obyvateľstvom o tejto téme a zapájať ho do riešenia, komunikovať s cudzincami a zapájať ich do rozhodovania o veciach lokálneho charakteru a povzbudzovať posun od „my vs. oni“ k skutočnému zahrnutiu cudzincov žijúcich na danom území pod „my“.
- Vytvárať na úrovni samosprávy personálnu kapacitu pre kontaktný ústredný bod pre cudzincov žijúcich v danej samospráve, ktorý rozumie pobytu a integrácii cudzincov v SR, ako aj pre komunitné tlmočenie a interkultúrnú mediáciu, vrátane plánovania verejných zdrojov a uchádzania sa o projektové financovanie na tento účel.

→ **Výraznejšia podpora informovanosti cudzincov najmä na lokálnej úrovni**

Samospráva na Slovensku dnes nedostatočne aktívne komunikuje s cudzincami žijúcimi na jej území. Mnohokrát informácie, ktoré webstránky miest obsahujú v anglickom jazyku, sú určené len pre turistov, ale nie pre tam usadených cudzincov.

Informovanie zo strany samosprávy nahrádzajú mimovládne organizácie, či anglicky hovoriace médiá. To je však v súčasnej situácii už nedostatočné najmä preto, že cudzinci dnes žijú po celom území SR, pričom na niektorých územiach dochádza k výraznej koncentrácii cudzincov, ktorí nehovoria po anglicky, ale používajú ukrajinčinu, ruštinu či srbčinu.

Keďže cudzinci sú obyvateľmi samosprávy, je úlohou samospráv poskytovať informácie a služby aj im. Cudzinci žijú v mestách a obciach svoj bežný život a týkajú sa ich informácie o činnosti mestského, či obecného úradu, odvoze, triedení, či spracovaní odpadu, MHD, parkovaní, zápise detí do škôl či škôlok, pravidiel poskytovania sociálnych služieb resp. posudzovania sociálnej odkázanosti alebo aj epidemiologické opatrenia počas korona krízy. Dnes sú však v prevažnej miere odkázaní na svojpomoc a informácie si často vymieňajú len v rámci komunity, v uzavretých skupinách. Takýto spôsob fungovania môže vytvárať vzťahy závislosti na komunitnom lídrovi/líderke, zamestnávateľovi/ke alebo komkoľvek inom, kto disponuje dôležitými informáciami, ku ktorým sa oni nevedia inak dostať.

Preto navrhujeme, aby samosprávy vo vzťahu k cudzincom hrali aktívnu úlohu a proaktívnym spôsobom sa im snažili sprostredkovať informácie o svojom fungovaní a službách.

Na **lokálnej úrovni** je nevyhnutné:

- Podporiť vznik úvodných uvítacích balíčkov s dôležitými informáciami o fungovaní samosprávy a iných úradov a inštitúcií na miestnej úrovni, o právach a povinnostiach obyvateľa, vrátane webových stránok, letákov a iných informačných kampaní; vo viacerých jazykových verziách. Tieto uvítacie balíčky by mali byť dostupné každému cudzincovi, ktorý príde na územie samosprávy, napríklad spôsobom, že súčasne s udelením povolenia na pobyt/vyzdvihnutím pobytovej karty dostane informáciu/leták/brožúru o samospráve alebo link na webovú adresu, kde si informácie o samospráve, do ktorej sa sťahuje, môže nájsť. To predpokladá zlepšenie spolupráce medzi samosprávami a oddeleniami cudzineckej polície, ktoré by mali pôsobiť ako prostredník medzi cudzincom a samosprávou v úvode pobytu cudzinca na Slovensku.
- Zlepšiť dostupnosť kvalitných prekladov informácií o fungovaní samosprávy a iných úradov a inštitúcií na miestnej úrovni a o právach a povinnostiach štátnych príslušníkov tretích krajín.

Prvým mestom, ktoré túto bariéru prekonalo, a vytvorilo podstránku pre obyvateľov, ktorí sa v meste nenarodili, je mesto Košice. V rámci projektu KapaCITY si aj hlavné mesto Bratislava, mesto Trnava, Banská Bystrica a Košický samosprávny kraj, v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami, chystajú vlastné tzv. uvítacie balíčky a informačné materiály pre cudzincov v anglickom, ruskom a niekde aj srbskom jazyku.

→ **Zlepšenie procesu osvojovania si slovenského jazyka**

Podporujeme zlepšenie dostupnosti osvojovania si slovenského jazyka pre deti aj dospelých, zohľadňujúc potreby osôb, ktoré potrebujú špecifické zaobchádzanie (napr. matky s malými deťmi, zdravotne znevýhodnení), a tiež doplnkové kurzy slovenčiny pre žiakov a študentov navštevujúcich slovenské školy. Prihovárame sa za organizovanie kurzov slovenského jazyka zo strany samosprávy, mimovládnych organizácií a iných aktérov a hľadanie možností na ich finančné zabezpečenie. Samosprávy môžu preskúmať **využívanie knižníc, škôl a školských zariadení, ako aj iných kultúrnych inštitúcií vo svojej správe v procese integrácie** cudzincov. Po vzore samospráv v mnohých európskych mestách odporúčame v týchto inštitúciách organizovať rôzne podporné kurzy – kurz slovenčiny, pomoc s domácimi úlohami, kurzy sociálnej a kultúrnej orientácie a pod.

V prípade, ak je osvojenie si slovenčiny vyžadované na nadobudnutie určitej výhody alebo určitého práva (napr. získanie štátneho občianstva, integračného príspevku a pod.), mala by byť **štandardizovaná požadovaná úroveň** a vytvorené podmienky na jej dosiahnutie.

→ Organizovanie kurzov sociálno-kultúrnej, občianskej a právnej orientácie pre cudzincov na miestnej úrovni

Úlohu samosprávy, zamestnávateľov, odborov alebo miestnych mimovládnych organizácií vidíme aj v možnosti organizovať pre novo prichádzajúcich cudzincov kurzy, ktoré im pomôžu zorientovať sa v sociálno-kultúrnej oblasti, kurzy zamerané na základné informovanie o právnom postavení a informácie vedúce k aktívnemu občianstvu (možnosť zakladať spolky, volebné právo v samosprávnych voľbách, zapojenie sa do kultúrnych, miestnych a iných iniciatív a podobne).

Takéto informácie sú potrebné na zorientovanie ľudí, ktorí prichádzajú na územie samosprávy. Samospráve sa podľa konkrétnych podmienok (napr. veľký zamestnávateľ) môže dohodnúť so zamestnávateľmi resp. odbormi na realizácii orientačných kurzov, alebo využiť možnosti knižníc alebo miestnych mimovládnych organizácií na ich pravidelné organizovanie. Tieto kurzy môžu slúžiť aj ako miesto zoznámenia sa cudzincov, vrátane matiek s malými deťmi, ktoré často prichádzajú na základe zlúčenia rodiny, a majú obmedzené možnosti sociálneho kontaktu a získania informácií.

→ Zlepšovanie informovanosti o aktívnom a pasívnom volebnom práve na miestnej a regionálnej úrovni

Z našich skúseností vyplýva, že len veľmi málo cudzincov využíva svoje aktívne a pasívne volebné právo v komunálnych voľbách a vo voľbách do VÚC. Je to prevažne spôsobené tým, že mnohí nevedia, že toto právo majú (ak majú trvalý alebo dlhodobý pobyt).

Považujeme za potrebné, aby informácia o volebnom práve a jeho podmienkach bola súčasťou už úvodného uvítacieho balíčka, ktorý dostane každý novo-prichádzajúci cudzinec, a to bez ohľadu na pobytový status. Povedomie

o volebnom práve treba vytvárať už na začiatku pobytu a povzbudzovať tak pocit prináležania a zároveň spoluzodpovednosti každého za vývoj na miestnej úrovni.

V čase konania volieb by mala samospráva zverejniť informácie o mieste, spôsobe a podmienkach aktívneho a pasívneho volebného práva aj v jazyku/och, ktorý prevažne používajú cudzinci trvalo žijúci na jej území, aby sa títo včas dozvedeli o tomto práve. Ako totiž vyplynulo z našich skúseností a rozhovorov s cudzincami, tí ani pri posledných komunálnych voľbách v novembri 2018 nemali takmer žiadnu vedomosť o tom, že sa ich voľby týkajú.

Odporúčame tiež všetkým kandidátom a kandidátkam, aby zvažili možnosť aktívneho kampaňovania aj vo vzťahu k cudzincom žijúcim na území samospráv a to najmä v tých samosprávach, kde dnes žije najviac cudzincov v SR (Bratislava, Trnava, Nitra, Žilina, Košice).

→ Zlepšovať dostupnosť služieb na lokálnej úrovni

Z našich skúseností tiež vyplýva, že cudzinci nemajú dostatok poradenských služieb na lokálnej úrovni, najmä pokiaľ ide o právne postavenie, sociálne veci, rodinné veci, zamestnávanie, uznávanie kvalifikácie a podobne. Tradične je najviac takýchto služieb sústredených v Bratislave a v Košiciach. Tým, ako sa postupne cudzinci začali usádzať v mnohých iných mestách, vznikol tam nedostatok týchto služieb a cudzinci sú často odkázaní na svojich zamestnávateľov, alebo na tzv. sprostredkovateľov, čo vytvára vzťahy závislosti a často aj zneužívania.

Samosprávy by sa mali snažili pôsobiť smerom k jednotlivým komunitám cudzincov na ich území, naučiť sa využívať služby komunitného tlmočenia a kultúrnej mediácie, informovať cudzincov o službách, ktoré poskytujú obyvateľom a zahrnúť cudzincov medzi obyvateľov, ktorým budú tieto služby poskytovať. Je tiež potrebné podporovať aj tzv. integračný *mainstreaming*, t.j. zahrnutie cudzincov do služieb, ktoré poskytujú organizácie, ktoré už na miestnej úrovni pôsobia (napríklad pomoc obetiam domáceho násillia, školské kluby, centrá voľného času, turistické kluby a pod.).

Ďalšie opatrenia vo vzťahu k integrácii cudzincov sa týkajú aj ďalších aktérov, nad rámec samospráv:

→ Zvyšovať aktívne zapojenie odborov

Odbory sú tradičnou inštitúciou na ochranu práv zamestnancov. Vzhľadom na vysoký počet zamestnancov z cudziny, ktorí sú zamestnaní na Slovensku, odporúčame, aby sa odbory začali aktívnejšie angažovať aj v téme ochrany práv zamestnancov z cudziny. Zamestnanci z cudziny sú totiž kvôli neznalosti predpisov a nestabilnejšiemu postaveniu vo vzťahu k zamestnávateľovi oveľa viac ohrození zneužívaním a prekérnou situáciou. Odbory by mali byť tou inštitúciou, ktorá takéto podmienky nedovolí, a bude aktívne vystupovať proti diskriminácii zamestnancov cudzincov.

Potrebné je tiež podporiť aktivity zamestnávateľov na podporu integrácie zamestnaných cudzincov a ich rodín, ktoré s nimi (resp. za nimi) prichádzajú a podporovať dialóg medzi zamestnávateľmi a samosprávou o tom, ako nastavovať opatrenia na miestnej úrovni.

→ Posilniť úlohu škôl pri integrácii cudzincov

Deti cudzincov dnes chodia do všetkých stupňov školského vzdelávania, od škôlok až po vysoké školy a univerzity. Nie je ani výnimkou, že na stredných školách študujú deti-cudzinci, ktorí sú na Slovensku počas celého školského roka bez rodičov.

Školy môžu byť dôležitým článkom, ktorý podporuje integráciu detí, ale aj ich rodinných príslušníkov. V súčasnosti však školy riešia predovšetkým problémy v oblasti výučby slovenčiny ako cudzieho jazyka (nie každá škola disponuje učiteľmi a učiteľkami, ktorí sú kvalifikovaní vyučovať slovenčinu ako cudzí jazyk), nedostatočnej hodinovej dotácii na kurz slovenčiny pre deti cudzincov a problémy pri možnosti využívať asistentov pre deti cudzincov. Dôrazne tak odporúčame zlepšiť výučbu slovenčiny pre deti cudzincov.

Okrem slovenčiny by však školy mali využívať aj svoj potenciál pre integráciu a budovanie školskej komunity, a to zapájaním rodičov detí cudzincov, osobitne s dôrazom na matky, ktoré sú na Slovensku na základe zlúčenia rodiny, nemôžu pracovať a často trpia osamelosťou. Školy, na ktorých študujú deti cudzincov, ktoré sú na Slovensku bez rodičov, tiež potrebujú podporu pre rozvoj multikultúrnych zručností vychovávateľov a vychovávateľiek, aby sa predchádzalo nedorozumeniam. Pri týchto deťoch je nevyhnutné mať na zreteli aj ich zmysluplné a bezpečné trávenie voľného času.

→ Zabezpečiť prístup k integračným opatreniam aj pre občanov EÚ

V súčasnosti sú projekty zamerané na integráciu cudzincov prevažne určené len pre ŠPTK. Zasadzujeme sa však za to, aby bola integrácia cudzincov mierená na všetkých cudzincov v SR, bez ohľadu na to, či ide o občanov iných členských krajín EÚ, alebo o ŠPTK. Všetci cudzinci, vrátane tých s iných krajín EÚ potrebujú prístup k informáciám, vrátane informácií o volebnom práve, pomoc s osvojením si slovenčiny, či základnú orientáciu na Slovensku.

→ Aktívne zapájať cudzincov do tvorby a implementácie miestnych politík a opatrení

Stratégie a opatrenia, ktoré sa dotýkajú života cudzincov v meste by mali byť prijímané s ich zapojením, vypočutím ich názoru a zohľadnením ich návrhov. Cudzinci, ako obyvatelia mesta, by nemali byť iba v pozícii pasívnych prijímateľov informácií o ich právach a povinnostiach, ale mali by byť aj aktívne zapojení do tvorby a implementácie miestnych politík.

Odporúčame vytvárať pri mestách, po vzore nemeckých miest, tzv. poradné orgány/výbory pre integráciu, v ktorých by mali zastúpenie cudzinci s pobytom v danom meste pochádzajúci z najpočetnejších cudzineckých komunít žijúcich v meste. Tieto výbory by plnili konkrétne poradné aj výkonné úlohy vyplývajúce z integračných a interkultúrnych plánov/stratégií mesta. Výhodou pre mesto by bol prístup k informáciám „z prvej ruky“, priamy kontakt s danými komunitami cudzincov a k problémom, ktoré riešia, odbúranie jazykovej bariéry pri komunikácii s komunitou, kultúrna mediácia.

→ Zlepšiť informovanosť cudzincov žijúcich v SR o trestných činoch z nenávisti, dôvodoch diskriminácie a násilia páchaného na ženách a dievčatám

Z okrúhlych stolov, ktoré sme realizovali s cudzincami a cudzinkami žijúcimi na Slovensku vyplynulo, že títo často nepoznajú svoje práva v oblasti diskriminácie, trestných činov z nenávisti a nenávistných prejavoch na internete, alebo v oblasti násilia na ženách a dievčatách. Mnohí z nich pochádzajú z krajín, kde sú tieto témy upravené inak, prípadne vôbec, alebo nemajú dôveru k polícii a neveria, že im pomôže, čo tiež môže vyplývať z konkrétneho kultúrneho kontextu.

Je potrebné sústrediť sa na zvyšovanie povedomia o právach poškodených a o právnej úprave v tejto oblasti aj medzi cudzincami a cudzinkami žijúcimi na Slovensku, t.j. viesť kampane a priamo komunikovať s cudzincami z rôznych komunít, ktoré tu žijú, ako aj zvyšovať ich dôveru vo vzťahu k polícii a štátnym orgánom.

→ Prijatť opatrenia na predchádzanie nenávisti a intolerancie voči moslimom, utečencom a migrantom na lokálnej úrovni

Z výskumu Inštitútu pre verejné otázky (2017) (ďalej ako “IVO”) vyplýva, že v posledných rokoch na Slovensku vzrástol odmietavý postoj voči migrantom, osobitne moslimom. Výskumníci z IVO vidia príčinu v politickom diskurze a v negatívnom obraze, ktorí o moslimoch prinášajú médiá.⁶⁸ Z výskumu Človeka v ohrození (2018) zameraného na analýzu stavu trestných činov z nenávisti v SR vyplývajú tieto závažné zistenia: migranti sú druhá najčastejšia obeť trestných činov z nenávisti, hneď za Rómami; vysoká latencia týchto trestných činov; nedostatok zdrojov a kapacít na poskytovanie pomoci obetiam (čo predurčuje nielen praktickú možnosť pomoci obetiam, ale aj ich vôľu vstupovať do právneho procesu samy, bez právnej a inej podpory); skúsenosť obetí s viktimizáciou, bagatelizovaním skutkov a nedotiahnutím prípadu (čo znižuje odhodlanosť obetí nahlasovať skutky); nedôveru obetí voči zodpovedným orgánom; neohlasovanie incidentov z nenávisti, atď.⁶⁹ Mimovládne organizácie zaznamenali v uplynulých piatich rokoch nárast

⁶⁸ IVO, Zaostreň na extrémizmus, výskumná štúdia 2017

⁶⁹ Človek v ohrození, Irena Biháriová a kol., Trestné činy z nenávisti, Legislatíva a nástroje na ohlasovanie trestných činov z nenávisti v Európe, 2018

nenávisti voči utečencom a migrantom, osobitne ženám – moslimkám, ktoré sú ľahko identifikovateľným cieľom kvôli noseniu šatky.

Je potrebné venovať problému Islamofóbie, xenofóbie a neznášanlivosti voči utečencom a migrantom osobitnú pozornosť, a prijímať preventívne opatrenia nielen na národnej, ale aj lokálnej úrovni. Okrem miestnych integračných politík je dôležité vytvárať aj interkultúrne plány a prijímať komplexné medzikultúrne stratégie, ktoré mestám pomôžu pozitívne zvládnuť rozmanitosť a využívať výhody rozmanitosti, podporovať vzájomné spolužitie v tolerancii a vzájomný dialóg majoritnej populácie s ľuďmi z iných kultúr. Súčasťou interkultúrnych plánov by mali byť mechanizmy a stratégie na odbúravanie predsudkov a stereotypov v mestách.⁷⁰ Zároveň je dôležité vytvárať zdroje a kapacity pre poskytovanie podpory a pomoci obetiam nenávistných trestných činov, motivovať ich k reportovaniu týchto činov, posilňovať ich dôveru v inštitúcie a predchádzať ich viktimizácii. Mestá by sa tiež mali zamerať na osvetu vo vzťahu k väčšinovej populácii, aby táto pochopila prínos a pozitíva migrácie a rozmanitosti. Dôležité je tiež vytváranie priestoru pre stretávanie sa migrantov a miestnej majoritnej populácie, aby sa títo navzájom mohli spoznať, pretože nenávisť pramení práve zo strachu z neznámeho a z nepoznaného.

Štátne občianstvo

V oblasti získavania štátneho občianstva navrhujeme opatrenia, ktoré zvýšia právnu istotu cudzincov v konaní a skvalitnia overovanie ovládania slovenského jazyka a všeobecných znalostí o SR. Prikláňame sa pritom aj k zisteniam a odporúčaniam verejnej ochrankyne práv. V Návrhoch odporúčaní verejného ochrancu práv Národnej rade SR predložených v správach za roky 2016 – 2019 VOP upozorňuje, že *„právna úprava overovania ovládania slovenského jazyka podľa zákona o štátnom občianstve je v rozpore s princípmi dobrej správy definovanými v odporúčaní CM/Rec (2007) Výboru ministrov členským štátom Rady Európy o dobrej verejnej správe.“* VOP preto *„odporúča NR SR, aby v zákone o štátnom občianstve SR prijala právnu úpravu overovania ovládania slovenského jazyka v konaní o udelenie štátneho občianstva SR, ktorá bude obsahovať konkrétne požiadavky na odbornú spôsobilosť členov hodnotiacej komisie, čo zabezpečí, aby overovanie ovládania slovenského jazyka vykonávali výlučne odborne spôsobilé osoby“.*

Preto navrhujeme:

→ Zavedenie štandardov pre overenie ovládania slovenského jazyka a všeobecných znalostí o SR

- Určenie úrovne ovládania slovenského jazyka, ktorý sa vyžaduje na získanie štátneho občianstva podľa Spoločného európskeho referenčného rámca,

⁷⁰ Takéto miestne stratégie v mnohých mestách v zahraničí už fungujú. Inšpiráciu je možné hľadať v programe Interkultúrnych miest Rady Európy

vrátane možností, ako túto úroveň preukázať iným spôsobom (napríklad preukázanie osvedčením o vykonaní štátnej skúšky zo slovenského jazyka a pod.).

- Prípravu a celoslovenské zjednotenie osnov a rozsahu skúšky v rámci konania o udelení štátneho občianstva na úrovni ústredných štátnych orgánov.
- Organizovanie kurzov smerujúcich k zloženiu skúšky v rámci konania o štátne občianstvo.
- Zavedenie a sprístupnenie standardizovaných testov v konaní o udelení štátneho občianstva.
- Vykonávanie skúšky ovládania slovenského jazyka odborne spôsobilými osobami.

Maloletí cudzinci bez sprievodu

→ Zvážiť umiestňovanie MBS do centier pre deti a rodiny vo väčších mestách kvôli infraštruktúre, dostupnosti služieb a blízkosti komunity

Maloletí cudzinci, ktorí sa v SR ocitnú bez sprievodu svojich rodičov (ďalej ako "MBS") sú umiestňovaní v detskom domove v Medzilaborciach. Z hľadiska infraštruktúry a dostupnosti služieb (tlmočnických, psychologických, integračných) navrhujeme zvážiť umiestňovanie MBS do domovov pre deti a rodinu vo väčších mestách, ideálne v Bratislave, resp. v rámci Bratislavského samosprávneho kraja, kde vedľa detských domovov využiť aj služby rôznych mimovládnych organizácií, kultúrnych mediátorov, väčší výber škôl, a prítomnosť komunity, z ktorej MBS pochádza, a ktorá môže byť veľmi nápomocná a poskytnúť takýmto deťom pomoc a podporu, ako aj čiastočne ich zapojiť do života v komunite, napr. návštevou spoločných modlitební (v prípade moslimov). Navrhujeme tiež **zvážiť umiestňovanie detí priamo do rodín, pričom by mohlo ísť aj o rodiny cudzincov** z danej komunity, aby MBS získali v SR pocit prijatia a skutočného domova.

LGBTI cudzinci

→ Prijatť takú zmenu právnej úpravy, ktorá nebude diskriminovať cudzincov, žiadajúcich o pobyt v SR za účelom zlúčenia rodiny, na základe ich sexuálnej orientácie

Kedže páry rovnakého pohlavia nemajú možnosť v SR uzavrieť manželstvá, ani registrované partnerstvá, nemajú upravenú celú škálu práv a povinností, ku ktorým je im znemožnený prístup. Manžel alebo partner rovnakého pohlavia štátneho príslušníka tretej krajiny s pobytom na území SR nemôže získať pobyt za účelom zlúčenia rodiny. To isté platí v prípade slovenského občana, ktorý v zahraničí uzavrie manželstvo s občanom tretej krajiny rovnakého pohlavia. V takom prípade jeho manžel nezíska trvalý pobyt na 5 rokov na území SR, zatiaľ čo keby bol opačného pohlavia tak by mal, pri splnení zákonných podmienok, nárok tento pobyt získať (odlišná situácia je vtedy, ak by sa manželia rovnakého pohlavia spoločne vracali z inej krajiny EÚ, kde mali zaregistrovaný pobyt v zmysle Smernice EÚ 2004/38/ES).

Súčasná právna úprava je diskriminačná a je aj v rozpore s čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, teda v rozpore s právom na rešpektovanie rodinného a súkromného života. Toto vyplýva aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva⁷¹.

Na diskrimináciu pri udeľovaní trvalého pobytu občanovi tretej krajiny na základe sexuálnej orientácie upozornila aj VOP, a odporučila NR SR, aby „*prijala zmenu právnej úpravy, ktorá umožní nerušený výkon práva na rodinný život žiadateľov o trvalý pobyt z dôvodu rodinných väzieb (platne uzatvorené manželstvo), bez ohľadu na ich sexuálnu orientáciu.*“⁷² Zhodne s verejnou ochrankyňou práv navrhujeme, aby bola právna úprava pobytov upravená tak, aby nedochádzalo k diskriminácii na základe sexuálnej orientácie, a aby platné zväzky párov rovnakého pohlavia uzatvorené v zahraničí boli na území SR uznané na účely podania žiadosti o pobyt a o zlúčenie rodiny.

⁷¹ V prípade *Orlandi a ďalší* proti Taliansku EŠLP v roku 2017 konštatoval porušenie čl. 8 EDLP, ak páry rovnakého pohlavia nemali možnosť, aby ich manželstvá, uzavreté v cudzine, boli registrované alebo uznané v nejakej forme ako zväzok v Taliansku

⁷² Návrhy odporúčaní verejného ochrancu práv Národnej rade SR predložené v správach za roky 2016 – 2019; dostupné na: <https://www.vop.gov.sk/vyrocne-spravy-o-cinnosti>

Tento dokument bol vytvorený Ligou za ľudské práva v rámci projektu *Migračný kompas*. Liga za ľudské práva o.z. so sídlom v Bratislave, uzavrela s MV SR zmluvu na realizáciu projektu *Migračný kompas*. Nenávratný finančný príspevok je poskytnutý z prostriedkov *Operačného programu Efektívna verejná správa* z Európskeho sociálneho fondu. Zmluvu o poskytnutí nenávratného príspevku Z314011M020 [nájdete tu](#). Nenávratný finančný príspevok je v sume 109.786,08 EUR. Projekt bude realizovaný v Bratislavskom kraji. Informácie o *Operačnom programe Efektívna verejná správa* nájdete na: www.opevs.eu

Jún 2020, Liga za ľudské práva



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond