



STAV INTEGRÁCIE

CUDZINCOV S DOPLNKOVOU OCHRANOU DO SPOLOČNOSTI

a návrhy odporúčaní pre tvorcov verejných politík



Stimul
Bratislava
2011

Mgr. Zuzana Bargerová
JUDr. Katarína Fajnorová
Mgr. Alena Chudžíková, Msc.



STAV INTEGRÁCIE

CUDZINCOV S DOPLNKOVOU OCHRANOU DO SPOLOČNOSTI

a návrhy odporúčaní pre tvorcov verejných politík

AUTORKY:

Mgr. Zuzana Bargerová
JUDr. Katarína Fajnorová
Mgr. Alena Chudžíková MSc.

VÝSKUMNÍČKA:

Mgr. Katarína Marinová

RECENZENTKA:

Mgr. Helena Tužinská, PhD.

OBÁLKA A GRAFICKÁ ÚPRAVA:

Mgr. Daniela Jankelová

FOTOGRAFIA Z ÚVODNEJ STRANY:

Mgr. Andrea Rábeková
Cudzinec s doplnkovou ochranou na ubytovni

Vydalo vydavateľstvo Stimul



Realizované s finančnou podporou Úradu vlády SR v rámci Akčného plánu predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie. Za obsah tohto dokumentu je výlučne zodpovedná Liga za ľudské práva, o.z.

OBSAH

1.	ÚVOD	6
2.	METODOLÓGIA	9
3.	PREDSTAVENIE PROBLEMATIKY	11
3.1	Právny rámec	11
3.2	Čo je doplnková ochrana	14
3.3	Konanie o poskytnutie doplnkovej ochrany	19
4.	ÚLOHY AKTÉROV	23
4.1	Štátne orgány	23
4.2	Mimovládne organizácie	24
4.3	Komunity migrantov	26
4.4	Iné organizácie	29
5.	OBLASTI INTEGRÁCIE CUDZINCOV S DOPLNKOVOU OCHRANOU	30
5.1	Diskriminácia	30
5.2	Pobyt cudzincov s DO	34
5.3	Jazykové vzdelávanie cudzincov s DO	39
5.4	Zamestnávanie a prístup na trh práce cudzincov s DO	41
5.5	Podnikanie cudzincov s DO	49
5.6	Zdravotná starostlivosť o cudzincov s DO	51
5.7	Zlúčenie rodiny s cudzincom s DO	56
5.8	Sociálne zabezpečenie cudzincov s DO	61
5.9	Vzdelávanie detí	62
5.10	Vzdelávanie dospelých	67
5.11	Prístup k informáciám	68
5.12	Bývanie cudzincov s DO	70
5.13	Nadobudnutie štátneho občianstva SR naturalizáciou	73
5.14	Integračný potenciál doplnkovej ochrany a dopady na duševné zdravie jej držiteľov	75
5.15	Kultúrna integrácia	81
5.16	Orientačné kurzy	87
6.	NÁVRHY ODPORÚČANÍ NA PRIJATIE DOČASNÝCH VYROVNÁVACÍCH A INTEGRAČNÝCH OPATRENÍ	90
7.	ZÁVER	102
	POUŽITÁ LITERATÚRA	104

1. ÚVOD

„Ktorý človek by nechcel bývať vo svojej domovine v spoločnosti svojej rodiny, najbližších či kamarátov? My však s veľkým žiaľom musíme konštatovať, že naše krajiny zmietané vojnou sú zničené a ako sami iste viete, situácia sa nijako nestabilizuje, ba naopak rúca sa do záhuby... Slovensko dnes už nie je len tranzitnou krajinou pre potenciálnych utečencov a preto sa domnievame, že sa touto novou realitou treba vážne zaoberať...“¹

Slovenská republika sa od svojho vstupu do Európskej únie (2004) a predovšetkým vstupom Slovenska do Schengenského priestoru (2007) stáva každý rok cieľovou krajinou stoviek novo prichádzajúcich migrantov z rôznych tretích krajín. Podľa štatistík Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR (ďalej len „ÚHCP“) a štatistík Migračného úradu MV SR (ďalej len „MÚ MV SR“) je možné konštatovať, že počet takto pobývajúcich cudzincov na našom území neustále narastá. V súčasnosti podiel cudzincov voči celkovej populácii Slovenska predstavuje cca 1%. Štátni príslušníci tzv. tretích krajín predstavujú 0,4% obyvateľov Slovenska. Z tohto počtu iba zlomok tvoria cudzinci, ktorí na Slovensko nepricestovali dobrovoľne.

Na základe štatistických údajov sa dá skonštatovať, že, v porovnaní s minulosťou, začína na Slovensku postupne vytvárať pomerne významná komunita cudzincov s poskytnutou doplnkovou ochranou (ďalej pre účel tejto štúdie len ako „cudzinci s DO“), a to predovšetkým z Afganistanu, Iraku a Somálska, ktorú už nie je možné prehliadať. Títo cudzinci sa sústreďujú predovšetkým v mestách kde im je poskytované ubytovanie alebo kde majú možnosť získať zamestnanie, a to hlavne v Bratislave, Trnave, Žiline, Košiciach, a Trenčíne (maloletí, resp. bývalí maloletí bez sprievodu, ktorí tam študujú).

Na Slovensku sa integrácii práve tejto skupiny migrantov venovala doteraz len veľmi malá pozornosť a nere realizovali sa komplexné výskumy mapujúce súčasný stav. Zákon o azyle sa v štvrtej časti s názvom „Integrácia“ zaoberá len integračnými opatreniami zo strany MÚ MV SR vo vzťahu k cudzincom s udeleným azylom; cudzinci s DO sa v tejto časti zákona vôbec nespomínajú.

Kým podľa zákona o azyle je „cieľom integrácie začlenenie azylantov do spoločnosti, najmä získanie vhodného ubytovania a zamestnania“, koncepčné dokumenty za cieľovú skupinu považujú aj cudzincov s DO.

Integračné opatrenia Slovenskej republiky sa podľa vládnej Koncepcie integrácie cudzincov (2009) majú zameriavať o. i. aj na cudzincov požívajúcich medzinárodnú ochranu udelenú Slovenskou republikou, t. j. osoby s udeleným azylom a poskytnutou doplnkovou

¹ Doslovná citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“, ktorú naformulovali samotní cudzinci s doplnkovou ochranou žijúci v SR, v januári 2011.

ochranou. Vytváranie jednotných postupov a opatrení vo vzťahu k obom uvedeným skupinám migrantov, tak ako ich definuje Koncepcia integrácie cudzincov (2009) bez zohľadnenia individuálnych špecifik oboch skupín, by však mohlo viesť k zanedbaniu podstatných prekážok prijímania typických pre tú či onú skupinu, a v konečnom dôsledku k nedosiahnutiu želaného efektu pokiaľ ide o ich úspešnú integráciu.

Kľúčovým dokumentom je **Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie**, ktorý si ako špecifický cieľ č. 10 stanovil, „vytváranie podmienok na úspešnú integráciu žiadateľov o azyl a migrantov do spoločnosti s uplatnením práva na nediskrimináciu a zásady rovnakého zaobchádzania“. Tento cieľ má byť dosiahnutý zavádzaním konkrétnych legislatívnych, organizačných, koncepčných a praktických opatrení v oblasti integrácie migrantov. Akčný plán zakotvil nasledovné úlohy:

- realizácia a monitoring integračných opatrení, vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR,
- poskytovanie sociálneho poradenstva a pomoci pre osoby s priznaným azylom ako aj osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou,
- realizácia systému všestrannej sociálnej starostlivosti a právnej ochrany pre žiadateľov o udelenie azylu s dôrazom na starostlivosť o zraniteľné osoby nachádzajúce sa na území SR,
- realizácia postupov zameraných na prevenciu sexuálne a rodovo podmieneného násillia voči žiadateľom o udelenie azylu, azylantom a osobám s poskytnutou doplnkovou ochranou.

Cieľom nášho výskumu a tejto štúdie je analýza súčasného stavu integrácie a prekážok prijímania cudzincov s DO a vymedzenie zásadných problémov v jednotlivých oblastiach ich integrácie. Na základe popísaných zistení navrhne vhodné integračné a dočasné vyrovnávacie opatrenia.

Prekážky prijímania „nútených migrantov“ sú v mnohých aspektoch odlišné od prekážok prijímania ostatných, tzv. ekonomických migrantov, preto aj opatrenia prijaté za účelom ich úspešnej integrácie s uplatnením práva na nediskrimináciu a zásady rovnakého zaobchádzania, sa musia posudzovať osobitne a s dôrazom na jednotlivé črty ich zraniteľného postavenia.

Do nášho výskumu sme vo veľkej miere zapojili cieľovú skupinu. V rámci „terénneho výskumu“ sme zrealizovali početné rozhovory s cudzincami s DO žijúcimi v Bratislave, Trnave, Trenčíne, Senci a iných mestách či obciach SR. Ich skúsenosti, názory a odporúčania sa pokúšame pre interpretovať v jednotlivých častiach tejto štúdie formou podnetných citácií z vykonaných rozhovorov.

Doposiaľ v SR neboli osobitne stanovené ani preskúmané prekážky prijímania a integrácie cieľovej skupiny tejto štúdie. Na účely našej štúdie ako prekážky prijímania a integrácie cieľovej skupiny chápeme konkrétne prekážky, ktorým členovia cieľovej skupiny čelia v rôznych oblastiach svojho života; tieto prekážky identifikujeme a podrobnejšie popisujeme v rámci jednotlivých kapitol rozčlenené podľa jednotlivých oblastí integrácie (pobyt, jazykové vzdelávanie, zamestnanie, atď.)

Ako cieľovú skupinu výskumu sme si vybrali práve cudzincov s DO preto, že ju považujeme za osobitne zraniteľnú skupinu migrantov dlhodobo pobývajúcich na území SR, pričom integrácia členov tejto skupiny je zo strany štátu a jeho kompetentných rezortov zatiaľ riešená len veľmi okrajovo, a tiež preto, že prijatie potrebných integračných opatrení predpokladá aj Konceptia integrácie cudzincov v SR prijatá vládou SR v máji 2009, pričom však konkrétne integračné opatrenia vo vzťahu k cudzincom s DO doposiaľ definované a navrhnuté neboli.

Podakovanie

Pri spracovaní tejto štúdie nám veľmi pomohli a svojimi cennými radami prispeli Mgr. Elena Gallová Kriglerová, Mgr. Milada Šimunková a Said Babakhel, ktorým touto cestou veľmi pekne ďakujeme. Ďakujeme tiež všetkým respondentom našej štúdie, cudzincom s poskytnutou doplnkovou ochranou v SR, ktorí nám poskytli vzácne rozhovory.

Zároveň naše podakovanie patrí kolegom zo zahraničia, ktorí nám poskytli cenné informácie za účelom komparatívnej analýzy – Hane Lupáčovej z Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, Tomášovi Kňezekovi z Oddelenia medzinárodnej ochrany, Odboru azylovej a migračnej politiky Ministerstva vnútra ČR, Gáborovi Gyulaiovi z Maďarského helsinského výboru, Ewe Ostaszewskej z Helsinského výboru pre ľudské práva v Poľsku a Biance Albu z Jezuitskej utečeneckej služby v Rumunsku.

2. METODOLÓGIA

Realizácia projektu pozostávala z nasledovných hlavných častí:

- analýzy súčasného stavu
- zariadenia prekážok prijímania a integrácie
- zistenia príkladov dobrej praxe zo zahraničia
- návrhov konkrétnych opatrení, vrátane dočasných vyrovnávacích opatrení

Realizačný tím projektu predstavujú skúsení odborníci, ktorí vychádzali v prvom rade z už získaných teoretických znalostí v danej oblasti, ako aj z praktických skúseností nadobudnutých dlhoročnou prácou priamo s príslušníkmi cieľovej skupiny. Jedna z realizátoriek sa podieľala na príprave Konceptie integrácie cudzincov v SR.

Pre vyváženosť odborných predpokladov a za účelom komplexného pokrytia rôznych aspektov integrácie cieľovej skupiny, realizačný tím pozostával z odborníkov z viacerých oblastí:

- dve právničky,
- sociálna pracovníčka,
- psychologička,
- etnologička, ako odborná externá konzultantka a evaluátorka projektu.

Do analýzy a návrhov potrebných opatrení bola zapojená aj priamo **cieľová skupina projektu**, a to predovšetkým na základe individuálnych pološtrukturovaných etnografických rozhovorov ako aj rozhovorov s tzv. **fokusovými skupinami**. Rozhovory realizovala sociálna pracovníčka Ligy za ľudské práva s cudzincami s DO žijúci v Bratislave, Trnave, Senci a v Trenčíne. Snažili sme sa o výber reprezentatívnej vzorky respondentov – nezamestnaných, pracujúcich aj študujúcich; žijúci vo vlastných bytoch aj na ubytovniach; dlhodobo aj krátkodobo žijúcich na Slovensku; mužov aj ženy; starších aj mladších. Celkovo sociálna pracovníčka zrealizovala rozhovory s 28 respondentmi z krajín: Afganistan, Somálsko, Irak a Irán. Členovia cieľovej skupiny boli v závere rozhovorov vyzvaní, aby predostreli svoje návrhy na riešenie nimi identifikovaných problémov. Vybrané vyjadrenia respondentov citujeme priamo v štúdiu. Okrem členov cieľovej skupiny sme zrealizovali rozhovory aj so zástupcami komunit migrantov (Zväz Afgancov na Slovensku a OZ Afganská komunita, Islamská nadácia na Slovensku, Združenie Afričanov na Slovensku) a sociálnymi pracovníkmi pracujúcimi priamo s cieľovou skupinou.

Veľmi cenným materiálom pre náš výskum bol aj list cudzincov s DO adresovaný Migračnému úradu MV SR a ďalším kompetentným inštitúciám s názvom „láskavá žiadosť na zmenu zákona o doplnkovej ochrane“, v ktorej cudzinci s DO definovali svoje postavenie a potreby.

Pokiaľ ide o **právne predpisy**, zaoberali sme sa nielen ich paragrafovým znením, ale aj ich implementáciou v praxi, transparentnosťou, efektívnosťou či neefektívnosťou relevantných ustanovení zákonov pokiaľ ide o praktické uplatňovanie práva na nediskrimináciu a zásadu rovnakého zaobchádzania.

Naša analýza má aj komparatívnu stránku. Porovnali sme, či je naša právna úprava plne zhodná s relevantnými právnymi normami komunitárneho práva, predovšetkým Kvalifikačnou smernicou, a identifikovali rozdielnosti. Zároveň sme sa zaoberali príkladmi dobrej praxe zo zahraničia, konkrétne Českej republiky, Maďarska, Poľska a Rumunska. Komparáciu sme uskutočnili len s okolitými krajinami a s Rumunskom. Tieto krajiny sme si vybrali hlavne preto, že sme mali pocit, že vzhľadom k tomu, že ide o krajiny nám blízke aj históriou (krajiny bývalého sovietskeho bloku), aj dátumom svojho vstupu do EÚ a ekonomickými podmienkami a geografickou blízkosťou, podmienky na integráciu a prijímanie cudzincov s DO by mohli byť podobné. Zámerne sme nevykonali komparáciu s krajinami západnej Európy, ktoré majú nielen silnejší ekonomický potenciál, ale aj oveľa dlhšiu históriu prijímania migrantov ako Slovensko.

Štúdia, ktorú držíte v rukách je výsledkom realizovaného výskumu. Popisujeme v nej stav integrácie cudzincov s DO v SR, identifikujeme prekážky ich prijímanie a integrácie a na základe našich zistení navrhujeme konkrétne integračné a dočasné vyrovnávacie opatrenia, ktorých prijatie a implementácia by podľa nášho názoru malo zlepšiť prístup cieľovej skupiny, ako znevýhodnenej skupiny v porovnaní s majoritnou spoločnosťou, do existujúcich sociálnych a ekonomických štruktúr.

3. PREDSTAVENIE PROBLEMATIKY

Inštitút doplnkovej ochrany bol do slovenského právneho poriadku zavedený zákonom č. 692/2006 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“) na základe transpozície ustanovení tzv. Kvalifikačnej smernice EÚ.

Cieľom prijatia tohto inštitútu bolo poskytovať medzinárodnú ochranu tým, ktorí požiadali Slovenskú republiku o udelenie azylu, a hoci na jeho udelenie neboli dostatočné dôvody, štát poskytnutím doplnkovej ochrany uznáva, že nebezpečenstvo, ktoré by im hrozilo po návrate do krajiny pôvodu, v podobe trestu smrti, mučenia alebo ohrozenia života z dôvodu prebiehajúceho ozbrojeného konfliktu, je reálne.

Podobne ako u ostatných kategórií migrantov je prakticky integrácia vo všetkých oblastiach života cudzinca, a to aj cudzinca s DO, upravená širokým spektrom medzinárodných a vnútroštátnych právnych predpisov:

3.1 PRÁVNY RÁMEC

Sekundárna legislatíva EÚ

- Smernica Rady 2004/83/ES o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (ďalej len „*Kvalifikačná smernica*“)
- Smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch a o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca² (ďalej len „*Procedurálna smernica*“)
- Smernica rady 2003/9/ES ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (ďalej len „*Prijímacia smernica*“)
- Smernica rady 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny (ďalej len „*Smernica o práve na zlúčenie rodiny*“)
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES (ďalej len „*Návratová smernica*“)

Medzinárodné pramene práva, najmä:

- Dohovor o postavení utečencov (1951), OSN
- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej tiež „*Európsky dohovor o ochrane ľudských práv*“) (1953)
- Európsky dohovor o občianstve (1997)
- Bolonská deklarácia³
- Lisabonský dohovor⁴

2 Vztahuje sa na konanie o udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany, skrátene azylové konanie.

3 Spoločná deklarácia európskych ministrov školstva prijatá v Bologni 19. 6. 1999 za účelom vyjadrenia podpory mobility študentov, výskumníkov a vedcov, za účelom podpory prijatia spoločného systému ľahko zrozumiteľných a porovnateľných akademických titulov, na zavedenie kreditného systému a podporovanie mobility študentov odstraňovaním prekážok.

4 Dohovor o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne prijatý v Lisabone 11. 4. 1997 pod spoločnou záštitou Rady Európy a UNESCO.

Koncepcné materiály – verejné politiky

- Koncepcia integrácie cudzincov v SR schválená uznesením vlády SR č. 338 v máji 2009
- Koncepcia migračnej politiky (cudzincov s DO nespomína)
- Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti - schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 105 dňa 6. februára 1996 (doplnková ochrana v tom čase ako inštitút neexistovala)

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“)

Pobyt a zlúčenie rodiny cudzincov s poskytnutou doplnkovou ochranou (ďalej len „cudzincov s DO“) upravuje:

- zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“)
- zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“)

Pozn.: Smernica Rady 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s *dlhodobým pobytom* sa na cudzincov s doplnkovou ochranou nevzťahuje.

Zamestnávanie cudzincov s DO upravuje:

- Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“)

Podnikanie cudzincov s DO:

- Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „živnostenský zákon“) sa vzťahuje na tie prípady, ak sa regulované povolanie má vykonávať formou živnosti.
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (ďalej len „obchodný zákonník“)
- Zákon 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o obchodnom registri“)

Vzdelávanie detí cudzincov s DO:

- Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „školský zákon“)

Vzdelávanie dospelých cudzincov s DO:

- Zákon 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „vysokoškolský zákon“)
- Zákon 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o uznávaní odborných kvalifikácií“), ktorý bol prijatý na účel výkonu regulovaného povolania a voľného poskytovania služieb v rámci Európskej únie

Zdravotné poistenie a zdravotná starostlivosť cudzincov s DO:

- 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o zdravotnom poistení“)
- zákon o azyle

Nárok cudzincov s DO na pomoc v hmotnej núdzi:

- Zákon 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“)⁵

Sociálne služby sú osobám s DO poskytované na základe:

- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.
- Riešenie sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia upravuje zákon č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť od 1. januára 2009.

Bývanie cudzincov s DO:

- maloletí cudzinci s DO: sú ubytovaní v detskom domove pre maloletých bez sprievodu alebo v inom detskom domove podľa zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o SPOD“)
- dospelí cudzinci s DO: zákon o azyle⁶

Nadobúdanie štátneho občianstva SR naturalizáciou:

- Zákon č. 40/1993 Zb. o štátnom občianstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“)

Diskriminácia:

- Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (ďalej len „antidiskriminačný zákon“)

⁵ "Výšku sumy dávky v hmotnej núdzi, príspevku na bývanie a ďalších príspevkov súvisiacich s pomocou v hmotnej núdzi stanovuje každoročne vláda nariadením účinným vždy k 1. septembru príslušného kalendárneho roka."

⁶ § 27a ods. 3 zákona o azyle zakotvuje možnosť ubytovania v zariadení ministerstva vnútra, ktorú si ministerstvo vysvetľuje tak, že cudzincov s DO môže, ale nemusí poskytnúť ubytovanie a v praxi im ho ani neposkytuje – viac k tomu viď v kapitole „Bývanie“.

3.2 ČO JE DOPLNKOVÁ OCHRANA

„...Naša žiadosť o azyl bola zamietnutá a bola nám pridelená doplnková ochrana, ktorá znamená, že nás môžete vrátiť domov v ktoromkoľvek momente, keď sa budete domnievať, že si ju už viac nezaslúžime. Tým pádom sa naše životy a naša budúcnosť ocitli vo vašich, a nie v našich rukách...“⁷

MÚ MV SR, ako orgán zodpovedný za posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu, udeľuje doplnkovú ochranu od roku 2007, v súlade s legislatívou EÚ⁸, ako nižšiu formu medzinárodnej ochrany.

Podľa § 13a zákona o azyle Slovenská republika poskytne doplnkovú ochranu v prípade, že sa žiadateľovi neudelil azyl, avšak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia⁹.

Vážnym bezpráviom sa pritom rozumie:

- uloženie trestu smrti alebo jeho výkon,
- mučenie alebo neludzské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest,
- vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násilia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.

Menej častým dôvodom pre poskytnutie doplnkovej ochrany je zlúčenie s rodinou. Na účel zlúčenia rodiny poskytne MÚ MV SR doplnkovú ochranu manželovi cudzinca ak manželstvo trvalo aj v čase odchodu z krajiny pôvodu, slobodným deťom cudzinca s DO, rodičom slobodného maloletého cudzinca s DO a dieťaťu narodenému na území SR cudzinke s DO¹⁰. Tu existuje pre cudzincov často neprekonateľná prekážka a to fakt, že žiadateľ doplnkovej ochrany na účel zlúčenia rodiny sa počas konania o udelenie azylu, vrátane podania žiadosti, musí nachádzať na území SR¹¹. To znamená, že v prípade, že sa rodina cudzinca nachádza v krajine pôvodu, musia najprv pricestovať na základe udelených víz na územie SR, a až potom začne proces ich zlučovania s cudzincom s DO prostredníctvom inštitútu doplnkovej ochrany. Prax však ukazuje, že získanie víz pre najbližších rodinných príslušníkov cudzinca je náročné, ak nie nemožné¹².

7 Citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“

8 Doplnková ochrana bola zavedená ako nová forma medzinárodnej ochrany Kvalifikačnou smernicou. Európska únia zavedením tohto nového inštitútu reagovala na potrebu poskytnúť ochranu aj tým núteným migrantom z tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky pre udelenie azylu avšak návrat do krajiny pôvodu by pre nich predstavoval hrozbu smrti alebo mučenia.

9 V anglickom originále „serious harm“

10 § 13b ods. 1 a 3 zákona o azyle

11 § 13 b ods. 2 zákona o azyle

12 Viac pozri v kapitole „Zlúčenie rodiny“

Doplnková ochrana je poskytovaná MÚ MV SR vždy na obdobie jedného roka¹³ a oprávňuje jej držiteľa na prechodný pobyt na území SR na dobu trvania doplnkovej ochrany¹⁴. Cudziniec môže požiadať, a to aj opakovane, o predĺženie doplnkovej ochrany¹⁵, pričom MÚ MV SR vždy opätovne posudzuje či dôvody na jej poskytnutie pretrvávajú. Doplnkovú ochranu možno predĺžiť vždy len na obdobie jedného roka¹⁶.

Podľa našich zistení¹⁷ je doplnková ochrana v SR poskytovaná predovšetkým žiadateľom o azyl z krajín pôvodu, ktorých pretrvávajú dlhodobé ozbrojené konflikty a panuje veľmi zlá bezpečnostná situácia, pričom vláda buď nemá kontrolu nad svojim územím, alebo nie je svojim občanom schopná poskytnúť účinnú ochranu pred bezpráviem. V súčasnosti na Slovensku získavajú doplnkovú ochranu najmä cudzinci z Afganistanu, Iraku a Somálska.

Vnímanie inštitútu doplnkovej ochrany cudzincami s DO

Ako ukazujú výsledky terénneho výskumu¹⁸ samotní cudzinci s DO vnímajú túto formu ochrany veľmi negatívne práve z dôvodu krátkosti jej trvania a neistej budúcnosti. Ľudia s doplnkovou ochranou, už po krátkej dobe pobytu, zažívajú aj ďalšie závažné nedostatky tejto formy ochrany v SR. Vo svojich výpovediach uvádzajú, že pre nich bolo životne dôležité zachrániť si život útekou z krajiny pôvodu, ale zároveň dodávajú, že po nájdení útočiska je frustrujúce mať dlhodobo k dispozícii len základnú stravu a posteľ. Aby mohli viesť dôstojný život, potrebujú stabilnejší, dlhohodobejší typ pobytu a prácu.

„Doplnková ochrana mi nestačí, pretože doplnková ochrana znamená, že tu môžeš iba žiť. Vlastne len prežívať.“

„...Chceme len žiť ako ostatní, a preto Vás žiadame, dajte nám šancu, keďže bez trvalého pobytu čelíme mnohým veľkým problémom.. My iba poukazujeme na nesúlad medzi tým, čo stojí v zákonoch a tým, čo sa realne deje.“¹⁹

Uvedená citácia z listu, ktorý cudzinci s DO adresovali riaditeľovi MÚ MV SR, ako aj ďalším inštitúciám, podľa našich zistení a zrealizovaných rozhovorov s cudzincami s DO, vystihuje základné vnímanie inštitútu doplnkovej ochrany a problémov, ktoré sú s ním spojené. Tým najzákladnejším je obava z budúcnosti, z toho, či im doplnková ochrana bude predĺžená o ďalší rok, a tiež perspektíva, že napr. o pár rokov by mohli podať žiadosť o trvalý pobyt v SR, čo momentálne nie je možné, a ani nový návrh zákona o kontrole hraníc a pobyte cudzincov

14 § 27a ods. 1 zákona o azyle

15 § 20 ods. 3 zákona o azyle; žiadosť o predĺženie je potrebné podať najskôr 90 a najneskôr 60 dní pred uplynutím jednoročnej lehoty.

16 Ibid.

17 Štatistické údaje na stránke MÚ MV SR.

18 Vykonané rozhovory s 28 cudzincami s DO v SR.

19 Citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“.

takúto možnosť nezakotvuje. Cudzinci s DO majú pocit, že ich budúcnosť a ich život je v rukách MÚ MV SR, a nie v ich vlastných, a tento pocit neistoty zanecháva vážne následky na ich psychickom stave²⁰.

Chlapec z Afganistanu, ktorý prišiel na Slovensku ako maloletý cudzinec bez sprievodu vo veku 16 rokov, žije tu už takmer tri roky, študuje na strednej škole, hovorí plynule slovensky, v škole patrí medzi najšikovnejších študentov, a tiež snívá o azyle, dostal len doplnkovú ochranu. Momentálne má 18 rokov a v rozhovore uviedol nasledovné:

„Najväčší problém je v tom, v čo všetci dúfajú, aby sme mohli dostať azyl, pretože my sme vlastne utečenci. My vlastne nepotrebujeme to, aby nám Slovensko stále prispievalo na ubytovanie, či na jedlo. My sme tu, pretože sme utečenci, a potrebujeme azyl. Keď ho budeme mať, tak budeme mať pokoj. Napríklad – aj keď chodím do školy, aj keď sa večer učím, rozmýšľam, že čo bude so mnou. Každý človek potrebuje plánovať svoj život, čo chce nabudúce, kde chce žiť - a ja vlastne nič neviem. Niekedy mám pocit, že som ako nejaký človek, ktorý nevie kde je múr, a nevie kde má ísť. Mám strašne zlé pocity a stále rozmýšľam, rozmýšľam. Niekedy som naozaj chorý, pretože veľa rozmýšľam. Nevie, že čo bude nabudúce, že čo bude s nami robiť vláda. Mám pocit, že moja situácia sa každý deň zhoršuje, moju pravdu každý deň zhoršuje, a tu na Slovensku stále iba dúfam, a neviem kedy dostanem azyl. Môj čas je pre mňa ako zlato, ale preteká mi cez prsty. Mrzí ma to, a kvôli tomu som veľmi smutný. Chcem tento čas využiť. Ja si myslím, že som na tomto svete, aby som mohol niečo pre ostatných urobiť. Nie som tu preto, aby som jedol a spal. A niekedy keď vidím, že nemôžem nič robiť, tak to ma hrozne mrzí.“

V praxi sme sa tiež stretli s prípadmi, kedy cudzinci neporozumeli inštitútu doplnkovej ochrany. Cudzinci často nazývajú doplnkovú ochranu tzv. „malým azylom“, a domnievajú sa, že po určitej dobe dostanú či už „veľký azyl“ alebo „papiere na 5 rokov“. Tieto pojmy sa zaužívali medzi cudzincami nesprávne. V prípade, že cudzinec nemá v azylovom konaní právnik, alebo mu jeho právny zástupca nedostatočne ozrejmi jeho právne postavenie a poučenie pre cudzinca s DO, ktoré dostávajú od MÚ MV SR, je to nepostačujúce pre náležité pochopenie tejto formy medzinárodnej ochrany. Mnohí z nich sa tešia, že dostanú aspoň nejaké doklady, aj keď „zatiaľ“ iba na jeden rok, a až následne si uvedomia, že možnosť získať dlhodobější pobyt pre nich neexistuje.

Krátkodobosť pobytu a strach zo zrušenia alebo nepredĺženia doplnkovej ochrany a z následného vyhostenia do krajiny pôvodu, je častou hlavnou prekážkou v integrácii cudzincov s DO. Ako vyplynulo z terénneho výskumu, cudzinci s DO majú pocit, že táto krajina ich „nechce“ prijať, čo demonštrovala práve tým, že im nedáva žiadnu možnosť dlhodobého pobytu, na základe ktorého by si u nás mohli plánovať svoju budúcnosť.

20 Pozri kapitolu „Integračný potenciál DO a dopady na duševné zdravie jej držiteľov.“

Cudzinec z Iraku, ktorý sa nachádza na Slovensku už sedem rokov, a od roku 2007 mal udelenú doplnkovú ochranu, pracoval, dokonca mu bolo v roku 2010 vydané živnostenské oprávnenie, ovláda slovenský jazyk, a v roku 2011 mu MÚ MV SR zrušil udelenú doplnkovú ochranu. Svoj postoj a strach z návratu do Iraku vyjadril nasledovnými slovami:

„Ak vidíte, že človek pracuje, tak nech má občiansky, lebo tento človek platí dane, a nespôsobuje problémy. Sám si platí za byt, štát mu za to neplatí. Slovenská republika by mala byť šťastná, že tu prišiel človek takto šikovný. Ja neviem kam som to prišiel. Keď vycestujem do inej krajiny v Európe, vrátia ma naspäť na Slovensko. Prečo? Lebo tu mám finger²¹, odkedy je 2004, čo je SR v EÚ. Utrácam tu svoje peniaze, a nič nedostávam. To je ťažký život. Nevieť čo mám teraz robiť, pretože mi zrušili doplnkovú ochranu. Ak sa vrátim naspäť do mojej krajiny, zomriem. Ja sa späť nevrátim. Ak ma vyhostia na Ukrajinu, radšej zomriem tu, ale naspäť nepôjdem. Lebo tam je oveľa horší život. Počuli ste, čo sa deje v Iraku. Som kresťan, a pred dvoma mesiacmi na kostol v Iraku zhodili bombu. Z Bagdadu som, a už tam nemám nič. Aj na môj byt padla bomba. A nedostanem nič, nič, nič. Nevieť čo mám robiť.“

Z vyššie uvedeného rozhovoru je zjavné, že cudzinci s DO opodstatnene vnímajú tento inštitút ako nestabilný a neistý. Ani hlbšia miera integrácie do spoločnosti, dlhoročný život na Slovensku, a prerušené väzby v krajine pôvodu nemusia byť pri zrušení doplnkovej ochrany brané do úvahy. Uvedený prípad nie je ojedinelý, nakoľko najmä v poslednom čase došlo zo strany MÚ MV SR k zrušeniu niekoľkých doplnkových ochrán cudzincom dlhodobo žijúcim na území SR.

Štatistické údaje

Ku koncu februára 2011 Slovenská republika poskytla niektorú z foriem medzinárodnej ochrany, teda buď azyl alebo doplnkovú ochranu, celkovému počtu 875²³ cudzincom z tretích krajín. Podľa štatistických údajov MÚ MV SR²⁴ bolo na Slovensku poskytnutých celkovo 303 doplnkových ochrán²⁵. Tieto štatistické údaje však neodrážajú presný počet

21 Myslí tým odtlačky prstov; na základe Nariadenia Rady 343/2003/ES ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (tzv. dublinské nariadenie) je za každého žiadateľa o azyl zodpovedný len jeden členský štát EÚ; nariadenie obsahuje kritériá na určenie zodpovedného členského štátu, jedným z nich je aj kritérium, že štát EÚ, do ktorého cudzinec z tretej krajiny vstúpil ako do prvej krajiny EÚ (ktorá krajina bola prvá sa určuje rôznymi spôsobmi, pričom jedným z najzákladnejších je nájdenie odtlačkov prstov cudzinca v celoeurópskom systéme EURODAC).

22 Citácia z rozhovoru s cudzincom z Iraku, ktorému MÚ MV SR nedávno zrušil doplnkovú ochranu.

23 Z tohto počtu je 572 azylantov, teda cudzincov, ktorým bol na Slovensku udelený azyl (od r. 1993 do konca januára 2011); pred nadobudnutím účinnosti zákona o azyle 1. 1. 2003 sa na Slovensku priznával štatút utečenca, ktorý je však obsahovo identický s inštitútom azylu; pojem „štatút utečenca“ bol zavedený Dohovorom o postavení utečencov z r. 1951, zatiaľ čo pojem „azyl“ je terminológiou EÚ; ide však o identické formy medzinárodnej ochrany

24 Štatistiky MÚ MV SR sú dostupné na stránke MV SR: www.minv.sk/?statistiky-20

25 Za obdobie od 1. 1. 2007 do 31. 1. 2010

povení na prechodný pobyt cudzincov s DO, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana, pretože do každoročných štatistík sa započítavajú aj cudzinci, ktorým bola doplnková ochrana predĺžená.

Štátnym príslušníkom uvedených krajín bola najpočetnejšie poskytnutá doplnková ochrana²⁶: Afganistan: 121, Irak: 76, Somálsko: 40

V roku **2007** udelil MÚ MV SR doplnkovú ochranu 6 Afgancom, 5 Arménom, 42 Iračanom, po 1 DO osobe bez štátnej príslušnosti, občanovi Nigérie, Jemenu, Kamerunu, Konga, 2 občanom Kuby a Palestíny, 9 Somálska, 11 štátnemu príslušníkovi Sýrie, spolu 82 poskytnutých doplnkových ochrán.

V roku **2008** bolo poskytnutých 29 DO občanom Afganistanu, 25 Iračanom, po 1 DO občanom Bangladéša, Kuby, Pakistanu, Palestíny, Senegalu, Somálska, Sýrie, 2 DO občanom Pobrežia Slonoviny, a 3 DO občanom Uzbekistanu, spolu 66.

V roku **2009** poskytol MÚ MV SR 48 DO občanom Afganistanu, 2 Alžírcom, 5 Arménom, 3 osobám bez štátnej príslušnosti, 9 Iračanom, 7 Iráncom, po 1 DO občanom Kamerunu, Ruskej federácie, Turecka, Konga, Kuby a Líbye, 11 občanom Somálska, 6 občanom Sýrie, celkovo spolu 98.

Mierny pokles počtu sme zaznamenali v roku **2010** kedy MÚ MV SR poskytol (údaj ku koncu roka) spolu 57 doplnkových ochrán. Z toho 17 doplnkových ochrán udelil občanom Somálska. 37 Afgancom, 2 občanom Iránu, a 1 občanovi Sýrie.

Ku koncu februára **2011** to bolo zatiaľ 7 DO pre občana Afganistanu a 2 DO občanom Somálska.

Na základe vyššie uvedeného sa dá konštatovať, že sa na Slovensku postupne tvoria komunity cudzincov predovšetkým z Afganistanu, Iraku a Somálska, do ktorých sa začleňujú aj osoby s udelenou doplnkovou ochranou, a ktoré vyžadujú zavedenie systémových integračných opatrení. Vo svojej prosbe zaslanej MÚ MV SR skupina cudzincov s DO vyjadruje túto požiadavku a potrebu nasledovne:

„Náš počet (utečencov) v SR je malý, myslíme si, že nepredstavujeme negatívny fenomén, ani nevrháme zlý tieň na slovenskú spoločnosť. Udržiavame si aktívne a dobré vzťahy s občanmi SR, a snažíme sa plne integrovať a komunikovať s ľuďmi cez naše zamestnanie a nadviazať priateľstvá, hoci nám v ceste stoja nemalé prekážky, ako je jazyková bariéra... Kladieme si v tejto súvislosti otázku: Kde je štátny program na integráciu do spoločnosti?“²⁷

26 V čase spracovania tejto štúdie (marec 2011).

27 Citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“

3.3 KONANIE O POSKYTNUTIE DOPLNKOVEJ OCHRANY

V zmysle platnej právnej úpravy MÚ MV SR posudzuje tak udelenie či neudelenie azylu ako aj poskytnutie či neposkytnutie doplnkovej ochrany v rámci jedného konania, a to konania o azyle. Toto konanie upravuje zákon o azyle, pričom keďže ide o konanie pred správnym orgánom, podporne sa naň vzťahuje aj všeobecný predpis o správnom konaní – Správny poriadok²⁸. Samostatné konanie o poskytnutí doplnkovej ochrany neexistuje.

Konanie o azyle²⁹ začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvere o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR, pričom za maloletého cudzinca podáva žiadosť jeho zákonný zástupca alebo súdom ustanovený opatrovník³⁰.

Žiadosť o azyl prijíma príslušné oddelenie azylu cudzineckej polície, avšak žiadosť následne posudzuje Procedurálny odbor MÚ MV SR. Za účelom posúdenia žiadosti vykoná poverený zamestnanec MÚ MV SR so žiadateľom o azyl pohovor³¹, v ktorom je žiadateľ povinný podrobne a pravdivo uviesť všetky dôvody svojej žiadosti o medzinárodnú ochranu, a predložiť všetky dôkazy na podporu svojej žiadosti.

Počas konania o udelenie azylu je žiadateľ povinný sa zdržiavať na území SR v zariadení MÚ MV SR. Po podaní vyhlásenia sa žiadateľ musí do 24 hodín dostaviť do Záchytného tábora pre cudzincov MV SR v Humennom³², kde absolvuje vstupnú lekársku prehliadku a následné vyšetrenia na infekčne prenosné choroby. Až do ukončenia lekárskeho vyšetrení podlieha žiadateľ karanténe a nemôže opustiť záchytný tábor. Po ukončení karantény môže záchytný tábor opustiť len na základe udelenia krátkodobej priepustky. Približne po troch až štyroch týždňoch je žiadateľ prepravený do jedného z pobytových táborov MV SR, buď do Rohoviec alebo do Opatovskej Novej Vsi³³. Pobytový tábor môže žiadateľ opúšťať na základe priepustky, ktorú mu vydajú pracovníci tábora. Ak žiadateľ má dostatok finančných prostriedkov, a je schopný si sám hradiť ubytovanie mimo tábor, môže požiadať MÚ MV SR o udelenie dlhodobej priepustky³⁴.

28 Zákon 77/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok)

29 Zákon o azyle používa aj označenie „konanie o azyle“ aj označenie „konanie o udelenie azylu“

30 § 3 ods. 1 zákona o azyle

31 § 4 ods. 1 zákona o azyle

32 § 3 ods. 6 zákona o azyle

33 Tábor v Rohovciach je určený primárne na ubytovanie dospelých žiadateľov o azyl mužského pohlavia, zatiaľ čo tábor v Opatovskej Novej Vsi by mal slúžiť predovšetkým na umiestňovanie rodín s deťmi a zraniteľných skupín žiadateľov o azyl – maloletých, žien, matiek s deťmi, starých ľudí.

34 § 22 ods. 3 zákona o azyle: „Ministerstvo môže povoliť žiadateľovi pobyt mimo pobytového tábora na základe jeho písomnej žiadosti, ak

a) je schopný uhradiť si všetky výdavky spojené s pobytom mimo pobytového tábora z vlastných prostriedkov alebo

b) štátny občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky alebo cudzinec s povolením na pobyt na území Slovenskej republiky predloží písomné čestné vyhlásenie o tom, že zabezpečí ubytovanie žiadateľa a úhradu všetkých výdavkov spojených s jeho pobytom na území Slovenskej republiky.“

„...Utečenecké tábory bývajú ďaleko od mestských centier, a nachádzajú sa na národnostne zmiešaných územiach, kde sa po slovensky, teda úradným jazykom SR, hovorí menej ako v iných častiach Slovenska.“³⁵

Žiadateľovi o azyl sa v tábore poskytuje ubytovanie, strava, základné hygienické potreby, symbolické vreckové, a iné veci, ktoré nevyhnutne potrebuje na prežitie³⁶. MÚ MV SR za žiadateľa uhrádza neodkladnú zdravotnú starostlivosť³⁷. Žiadateľ, na ktorého sa vzťahuje povinná školská dochádzka, t.j. žiadateľ do 16 rokov veku, je povinný navštevovať kurz slovenského jazyka³⁸, ktorý prebieha priamo v tábore³⁹. Ostatní žiadatelia majú právo, ale nie povinnosť navštevovať jazykový kurz⁴⁰.

Žiadateľ o azyl nie je oprávnený na území SR vstupovať do pracovnoprávných vzťahov, ani podnikat'. Vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu však môže, ak sa nerozhodne právoplatne o jeho žiadosti o azyl do jedného roka od začatia konania⁴¹.

Počas konania o udelení azylu MÚ MV SR žiadateľovi staršiemu ako 15 rokov vydá preukaz žiadateľa o azyl⁴². Preukaz žiadateľa sa považuje za doklad o jeho totožnosti len vtedy, ak sa žiadateľovi zadržal cestovný doklad alebo iný doklad totožnosti alebo ak mal žiadateľ na území SR povolený prechodný pobyt alebo trvalý pobyt⁴³. V prípadoch žiadateľov o azyl, ktorí pricestovali na Slovensko bez dokladov alebo na falošný cestovný doklad, čo je prevažná väčšina žiadateľov o azyl, sa preukaz žiadateľa o azyl nepovažuje za doklad totožnosti⁴⁴.

MÚ MV SR je povinný v prípade každého žiadateľa o azyl po tom, čo dospeje k záveru, že žiadateľ nespĺnil podmienky pre udelenie azylu zväžiť, či nie sú splnené podmienky pre poskytnutie doplnkovej ochrany. Základný rozdiel spočíva v tom, že zatiaľ čo pri udelení azylu musí byť splnená podmienka preukázania individuálneho ohrozenia žiadateľa z dôvodu prenasledovania v krajine pôvodu⁴⁵, v prípade poskytnutia doplnkovej ochrany stačí ak existuje všeobecné ohrozenie žiadateľa z dôvodu reálnej hrozby vážneho bezprávia

35 Citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane

36 § 22 ods. 4 zákona o azyle

37 § 22 ods. 5 zákona o azyle

38 § 23 ods. 3 písm. f) zákona o azyle

39 V táborech MÚ MV SR prebieha kurz základov slovenského jazyka v rozsahu dva až tri krát týždenne.

40 § 22 ods. 7 zákona o azyle

41 § 23 ods. 6 zákona o azyle; oprávnenie pracovať po roku od začatia konania neplatí ak bola jeho žiadosť zamietnutá ako zjavne neopodstatnená alebo ako neprípustná .

42 § 5 ods. 1 zákona o azyle

43 Ibid.

44 Táto skutočnosť žiadateľom o azyl spôsobuje nemalé komplikácie v bežnom živote, napr. majú problém uzatvoriť zmluvu (nájomnú, pracovnú a pod.) alebo si založiť účet v banke či sa preukázať dokladom totožnosti na pošte alebo v inej inštitúcii.

45 § 8 zákona o azyle: MÚ MV SR udelí azyl žiadateľovi, ktorý „má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu“

v krajine pôvodu, napr. z dôvodu, že v krajine pôvodu prebieha ozbrojený konflikt, ktorý ohrozuje aj civilné obyvateľstvo. Preto, ak sa žiadateľovi napr. z Iraku či Afganistanu, nepodarí preukázať individuálne ohrozenie, MÚ MV SR zväží poskytnutie doplnkovej ochrany na základe vyhodnotenia všeobecnej bezpečnostnej situácie a dostupnosti vnútroštátnej ochrany v krajine pôvodu⁴⁶.

MÚ MV SR má povinnosť vydať rozhodnutie v konaní o azyle do 90 dní od podania vyhlásenia⁴⁷. V konaní sa vydáva len jedno rozhodnutie, v ktorom ak MÚ MV SR rozhodne o neudelení azylu, musí zároveň rozhodnúť o poskytnutí alebo neposkytnutí doplnkovej ochrany. Taktiež sa v odôvodnení rozhodnutia uvádzajú tak dôvody pre neudelenie azylu ako aj dôvody pre poskytnutie či neposkytnutie doplnkovej ochrany.

Negatívne rozhodnutie MÚ MV SR je preskúmateľné súdom⁴⁸. V prípade, že žiadateľovi nebol poskytnutý azyl, ale bola mu poskytnutá doplnková ochrana, môže podať opravný prostriedok len proti výrokovej časti rozhodnutia o neudelení azylu; jeho doplnková ochrana podaním opravného prostriedku zostáva nedotknutá, avšak žiadateľ až do právoplatného rozhodnutia v azylovom konaní je v pozícii žiadateľa o azyl⁴⁹. V prípade rozhodnutia o neudelení azylu a o neposkytnutí doplnkovej ochrany sa žiadateľ môže rozhodnúť či podá opravný prostriedok proti celému rozhodnutiu, alebo len proti časti o neposkytnutí doplnkovej ochrany⁵⁰. V prípade potvrdzujúceho rozsudku krajského súdu má žiadateľ možnosť v zmysle ustanovení Občianskeho súdneho poriadku podať odvolanie na Najvyšší súd SR⁵¹.

46 Žiadateľovi však podľa § 13c ods. 2 a ods. 4 zákona o azyle nebude poskytnutá doplnková ochrana, ak (2) „(...) je dôvodné podozrenie, že žiadateľ

a) sa dopustil trestného činu proti mieru, trestného činu vojnového alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov,

b) spáchal obzvlášť závažný zločin,

c) je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov,

d) predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky alebo

e) predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť.

(4) Ministerstvo ďalej neposkytne doplnkovú ochranu, ak žiadateľ

a) má viac štátnych občianstiev a odmieta ochranu štátu, ktorého je štátnym občanom, pričom nejde o štát podľa § 13a, b) mohol využiť účinnú ochranu v inej časti krajiny pôvodu, ak v tejto časti neexistuje reálna hrozba vážneho bezprávia a je v nej možný aj pobyt žiadateľa; ministerstvo pritom prihliada na všeobecné okolnosti prevládajúce v tejto časti a na osobné pomery žiadateľa, alebo

c) je dôvodne podozrivý, že pred vstupom na územie Slovenskej republiky spáchal iný čin, ako je uvedený v odseku 2, ktorý je podľa osobitného predpisu trestným činom, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej päť rokov, a krajinu pôvodu opustil len z dôvodu, aby sa vyhol trestnému stíhaniu.“

47 § 20 ods. 1 zákona o azyle; túto lehotu možno v odôvodnených prípadoch, najmä ak je to potrebné na zabezpečenie dôkazov, predĺžiť

48 § 21 ods. 1 zákona o azyle

49 Z dôvodu, že rozhodnutie o poskytnutí doplnkovej ochrany je súčasťou rozhodnutia o neudelení azylu a preto až do vydania rozhodnutia ako také nenadobudne právoplatnosť, žiadateľ neziska postavenie cudzinca s DO, Toto mnohých žiadateľov odrádza od podania opravného prostriedku proti neudeleniu azylu. Z tohto pohľadu by bolo výhodnejšie ak by MÚ MV SR vydával dve rozhodnutia – jedno vo vzťahu k udeleniu či neudeleniu azylu a druhé vo vzťahu k poskytnutiu či neposkytnutiu doplnkovej ochrany, čo by však bolo predpokladom pre dve samostatné konania – o azyle a o doplnkovej ochrane, čo by celý proces získania doplnkovej ochrany predĺžilo. Je preto otázne ako daný nedostatok vyriešiť.

50 Na konanie o súdne preskúmanie rozhodnutia MÚ MV SR je miestne príslušný buď Krajský súd v Bratislave alebo Krajský súd v Košiciach; krajský súd má podľa § 21 ods. 3 zákona o azyle na vydanie rozhodnutia lehotu 90 dní.

51 O odvolaní NS SR rozhodne do 60 dní od predloženia veci odvolaciemu súdu – lehota je stanovená podľa § 21 ods. 4 zákona o azyle

Pri prevzatí právoplatného rozhodnutia o neudelení azylu a o poskytnutí doplnkovej ochrany, MÚ MV SR odovzdá cudzincovi Poučenie pre cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana o ich právach a povinnostiach, ktoré súvisia s poskytovaním doplnkovej ochrany (ďalej len „poučenie pre cudzincov s DO“), ktoré v zásade obsahuje takmer doslovné znenie zákonných ustanovení vzťahujúcich sa na cudzincov s DO⁵². Toto poučenie vydá MÚ MV SR cudzincovi v preložené do jazyka, ktorému rozumie, alebo musí byť cudzincovi pretlmočené tlmočníkom.

Po právoplatnom skončení azylového konania si cudzinec, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana, podá žiadosť na príslušnom oddelení cudzineckej polície o vydanie povolenia na prechodný pobyt a ak nemá vlastný cestovný doklad, má právo požiadať aj žiadosť o vydanie cudzineckého pasu, ktorý ho oprávňuje na vycestovanie z územia SR ako aj na návrat na územie SR⁵³.

52 Vzhľadom k tomu, že poučenie v zásade len kopíruje ustanovenia zákona, obsahuje aj niektoré informácie, ktoré nie sú pravdivé. V poučení sa napr. uvádza v časti „Ubytovanie“, že cudzinec môže počas poskytovania doplnkovej ochrany byť ubytovaný v zariadení MÚ MV SR, čo však od 1.1.2010, pretože MÚ MV SR poskytoval ubytovanie pre cudzincov s DO v Pobytovom tábore pre cudzincov s DO v Gabčíkove len do konca roku 2009, momentálne zabezpečujú ubytovanie pre cudzincov s DO mimovládne organizácie z prostriedkov Európskeho fondu pre utečencov. Taktiež nie je pravda, že kurz základov slovenského jazyka pre cudzincov s DO zabezpečuje MÚ MV SR, tak ako je uvedené v poučení, pretože vyučovanie slovenského jazyka taktiež zabezpečujú mimovládne organizácie.

53 § 47 ods. 1 v spojení s ods. 2 písm. d) zákona o pobyte cudzincov

4. ÚLOHY AKTÉROV

4.1 ŠTÁTNE ORGÁNY

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR

MÚ MV SR je inštitúcia zodpovedná za zabezpečovanie komplexnej starostlivosti o cudzincov vyžadujúcich si niektorú z medzinárodnej formy ochrany (azyl, doplnkovú ochranu, dočasnú útočisko). MÚ MV SR predovšetkým rozhoduje o udelení azylu alebo o poskytnutí doplnkovej formy ochrany, zabezpečuje základnú starostlivosť o žiadateľov o azyl, zaisťuje integráciu azylantov a osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou do spoločnosti, poskytuje im pomoc, čo sa týka ubytovania, zamestnania, jazykovej prípravy, vzdelávania, sociálneho a zdravotného zabezpečenia. Úlohy MÚ MV SR plnia jeho odbory: organizačný a právny, procedurálny, odbor migrácie a integrácie, dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, odbor ekonomiky a prevádzky, ďalej dublinské stredisko, integračné stredisko vo Zvolene, záchytný tábor, pobytové tábory a zariadenia na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana⁵⁴.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej MPSVR SR) vypracúva právne predpisy ustanovujúce právnu úpravu zamestnávania cudzincov na území SR, kritériá vstupu jednotlivých kategórií cudzích štátnych príslušníkov na trh práce SR, vrátane stanovenia podmienok na udelenie povolenia na zamestnanie, vypracúva právne predpisy týkajúce sa problematiky sociálnej starostlivosti o cudzincov, azylantov, odídencov, zahraničných Slovákov a pod. Konkrétny výkon sociálnej starostlivosti zabezpečujú úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Tí, ktorí sa nachádzajú v zložitej sociálnej situácii alebo sú nezamestnaní, môžu požiadať odbor sociálnych vecí na príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny o priznanie dávky sociálnej pomoci. Tieto dávky sa im priznávajú rovnako ako občanom SR na základe platných právnych predpisov. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny okrem toho oprávneným kategóriám migrantov pomáhajú pri sprostredkovaní zamestnania v SR. Majú v starostlivosti aj maloletých migrantov (deti) bez sprievodu, zadržaných na území Slovenska⁵⁵.

Čiastkové úlohy v oblastiach pobytov a zamestnávania cudzincov s DO plnia oddelenia cudzineckej polície, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny ako aj ďalšie štátne inštitúcie. Pre účel tejto štúdie sa ich práci nebudeme venovať podrobnejšie.

⁵⁴ Grethe Guličová, M. – Bargerová, Z. Organizácia azylovej a migračnej politiky v SR (2010) IOM EMN.

⁵⁵ Ibid.

4.2 MIMOVĽADNE ORGANIZÁCIE

Mimovládne organizácie (ďalej len „MVO“) poskytujú pomoc cudzincom s DO predovšetkým z prostriedkov Európskeho fondu pre utečencov (ďalej len „ERF“) v rámci projektov predkladaných na základe národných výziev na predkladanie projektov a schvalovaných MV SR. Aktivity MVO vo vzťahu k cudzincom s DO zahŕňajú predovšetkým poskytovanie ubytovania, stravného, základných hygienických potrieb, ošatenia a iných vecí nevyhnutných na prežitie. Prevažná väčšina prostriedkov z jednotlivých výziev sa preto vyčerpá na pokrytie základných životných potrieb cudzincov s DO, a služby ako sú právne poradenstvo a právna pomoc, kurzy slovenského jazyka, sociálna asistencia a psychologická pomoc sú v dôsledku toho len doplnkovými službami.

Samotný text výzvy na predkladanie projektov na dvojročné obdobie (roky 2011 a 2012) bol koncipovaný tak, že z neho vyplýva, že zatiaľ čo v prípade aktivít pre azylantov sa kladie dôraz na právne a pracovné poradenstvo, pomoc pri hľadaní vhodného zamestnania a činnosti zamerané na vzdelávanie, odbornú prípravu a kurzy slovenského jazyka, nadobudnutie kvalifikačných zručností, činnosti zamerané na prípravu konštruktívnych a efektívnych integračných plánov na základe individuálneho posúdenia každej cieľovej osoby, ale aj činnosti podporujúce účasť azylantov na občianskom a kultúrnom živote Slovenska, aktivity MVO zamerané na cieľovú skupinu cudzincov s DO sa majú orientovať na zabezpečenie ubytovania a následnej starostlivosti (stravné, základné hygienické veci, sociálna a právna asistencia)⁵⁶.

Domnievame sa, že základné životné podmienky by mal pre cudzincov s DO vytvoriť štát, a služby MVO by mali byť len doplnkové. Ak by sa prevažná väčšina prostriedkov ERF nevyčerpala na pokrytie základných potrieb cudzincov s DO, zostal by MVO oveľa väčší priestor na realizáciu aktivít zameraných na skutočnú integráciu cudzincov s DO, vrátane realizácie orientačných kurzov, intenzívnu výučbu slovenčiny, aktívnu pomoc pri hľadaní zamestnania, vypracúvanie individuálnych integračných plánov, a pod.

Momentálne na Slovensku fungujú nasledovné MVO poskytujúce pomoc cudzincom s DO:

► **Liga za ľudské práva**

Občianske združenie, ktoré sa zameriava predovšetkým na poskytovanie právnej pomoci a právneho poradenstva cudzincom pochádzajúcim z tretích krajín, najmä žiadateľom o azyl, azylantom, cudzincom s DO a maloletým cudzincom bez sprievodu. Od roku 2006 do konca roku 2010 boli tieto jej aktivity financované predovšetkým z prostriedkov ERF. Projekty právneho poradenstva pre žiadateľov o azyl, azylantov a cudzincov s DO na roky 2011 a 2012 jej neboli schválené. Dlhodobých alebo vybraných nových klientov preto momentálne rieši *pro bono*.

56 Vybrané z výzvy ERF 2010 (http://www.minv.sk/?erf_vyzva); Operačný cieľ 2; str. 6..

Snaží sa o zlepšenie situácie cudzincov s DO, a o ich lepšie zaradenie sa do spoločnosti. V mesiacoch marec až jún 2011 bude realizovať pilotný projekt s názvom „Malá škola pre cudzincov s DO“. Ide v podstate o orientačný kurz spojený s výučbou slovenského jazyka, zapojením dobrovoľníkov z radov občianskej spoločnosti ako aj priblížením kultúry cudzincov s DO bežným Slovákom⁵⁷.

Liga za ľudské práva je aktívna aj na poli presadzovania zmien či už v legislatíve alebo v praxi, jednak formou pripomienkovania návrhov zákonov alebo prostredníctvom štúdií, pracovných stretnutí so zodpovednými orgánmi a organizáciou rôznych konferencií a okrúhlych stolov za prizvania odborníkov tak zo Slovenska, ako aj zo zahraničia.

Osobitnou skupinou cudzincov s DO, ktorým sa Liga za ľudské práva venuje sú maloletí alebo bývalí maloletí bez sprievodu.

► Slovenská humanitná rada

Národné dobrovoľnícke centrum humanitných a charitatívnych organizácií, občianskych združení a nadácií pôsobiacich v sociálnej oblasti v širokom ponímaní, ktoré pôsobí na Slovensku od roku 1990. V súčasnosti združuje viac ako 170 dobrovoľníckych neziskových organizácií na území celej republiky. Úrad SHR vykonáva riadiace, metodické, koordinačné a informačné služby pre dobrovoľnícke organizácie, ktoré združuje. Samotná SHR realizuje v súčasnosti najmä projekty zamerané na utečeneckú problematiku.

Vo vzťahu k cudzincom s DO sa zameriava predovšetkým na uspokojenie základných životných potrieb týchto cudzincov, ako sú ubytovanie, stravné, vreckové, hygienické potreby, ošatenie a iné veci potrebné na prežitie, a to z prostriedkov ERF. Okrem toho poskytujú cudzincom s DO aj kurz základov slovenčiny, sociálnu asistenciu (napr. na úradoch), právne poradenstvo a psychologickú pomoc. Momentálne ide o jedinú organizáciu na západnom Slovensku, ktorá poskytuje v rámci schváleného projektu pomoc cudzincom s DO⁵⁸.

57 Ide o drobný projekt financovaný prostredníctvom Nadácie Pontis z prostriedkov spoločnosti Accenture; v rámci „Malej školy“ bude okrem hodín slovenčiny prebiehať výučba geografie a histórie Slovenska, právneho systému, demografického a náboženského zloženia obyvateľstva, kultúry a zvykov, ale aj slovenských remesiel (košíkárstva a drotárstva). Súčasťou bude kurz sebaapredsedania sa. Okrem výučby slovenčiny bude vyučovanie v Malej škole prebiehať čisto na dobrovoľníckej báze, pričom je však kladený dôraz na kvalitu (právny systém bude učiť právnik, geografiu geograf, a pod.). Cudzinci s DO dostanú taktiež možnosť priblížiť svoju kultúru alebo jazyk a zároveň si trošku zarobiť. Budú učiť arabský jazyk, brušné tance a somálsku kultúru. Tieto kurzy budú otvorené pre verejnosť bezplatne. Malá škola bude priestorom na interakciu medzi Slovákami a cudzincami s DO a vzájomné spoznanie sa. Dvaja až traja najaktívnejší študenti Malej školy zároveň dostanú príležitosť vybrať si rekvalifikačný alebo iný vzdelávací kurz podľa vlastného výberu, ktorý im bude z projektu preplatený a zvýši ich šancu nájsť si vhodné zamestnanie.

58 Vzhľadom na nízky počet hodín právnej pomoci a veľký počet záujemcov o právnu pomoc sa však ukazuje byť poskytované právne poradenstvo nepostačujúce. Do konca roku 2010 poskytovali právne poradenstvo na západnom Slovensku v rámci projektov ERF dve MVO (aj Liga za ľudské práva).

► ETP Slovensko

Nezisková konzultačno-vzdelávacia organizácia, ktorá je priamym pokračovateľom medzinárodného programu Environmental Training Project for the Central and Eastern Europe. Poslaním ETP je podporovať regionálny rozvoj, chrániť životné prostredie, napomáhať rozvíjať sociálny, ekonomický, vzdelanostný a kultúrny potenciál jednotlivcov, organizácií a komunit s dôrazom na riešenie problémov znevýhodnených regiónov a sociálne znevýhodnených skupín obyvateľov a etnických menšín.

Od roku 2011 spoločne so SHR realizuje projekt ASAP 3 je zameraný na integráciu cudzincov s udeleným azylom a subsidiárnou ochranou medzi majoritnú spoločnosť Slovenskej republiky. Hlavným cieľom projektu je efektívne napomáhanie sociálnej a ekonomickej integrácie cudzincov s udeleným azylom a poskytnutou doplnkovou ochranou do majoritnej spoločnosti Slovenskej republiky, so zvláštnym zreteľom na zraniteľné skupiny prostredníctvom poskytovania komplexných služieb v rámci všetkých integračných dimenzií, t.j. jazykovej, ekonomickej a kultúrno-spoločenskej, pričom koncepcia projektu zdôrazňuje najmä riešenia s trvalým dopadom na proces a výsledky integrácie cieľovej skupiny. SHR sa v rámci projektu zameriava na aktivity poskytované na západo-slovensku a ETP realizuje aktivity na východe SR. Trvanie projektu je od 01.01.2011 do 31.12.2012. Projekt je spolufinancovaný Európskou úniou z Európskeho fondu pre utečencov. Solidarita pri riadení migračných tokov.

4.3 KOMUNITY MIGRANTOV

Na Slovensku si komunity migrantov vytvárajú rôzne zoskupenia a spolky, či už na neformálnych alebo formálnych základoch. Do týchto komunit patria aj cudzinci s DO, resp. im rôzne formálne komunity môžu poskytnúť službu alebo pomoc.

Na neformálnej báze sa cudzinci spájajú voľne, či už preto, že pochádzajú z tej istej krajiny alebo napríklad z dôvodu, že zdieľajú spoločný osud (napr. cudzinci s DO žijúci spoločne na ubytovni). Môže ich spájať aj presadenie spoločných cieľov (napr. cudzinci s DO, ktorý sa spojili a spoločne naformulovali „láskavú žiadosť o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“, o ktorej presadenie sa spolu snažia). Mladí cudzinci žijúci na Slovensku si napr. vytvorili akúsi neformálnu „komunitu“ na spoločenskej internetovej sieti Facebook, pričom uvádzajú, že ide o spojenie medzi utečencami na Slovensku a vítajú každého kto chce byť ich priateľom.

Okrem týchto voľných zoskupení vznikajú registrované spolky, zväzy a združenia migrantov dlhodobo žijúcich na Slovensku, často už štátnych občanov SR, snažiacich sa o dosiahnutie cieľov, ktoré si spoločne určia vo svojich stanovách alebo zakladacích listinách. V rámci terénneho výskumu sme sa snažili zistiť do akej miery niektoré z týchto združení zapájajú do svojej činnosti alebo vykonávajú aktivity v prospech cudzincov s DO.

► Zväz Afgancov na Slovensku

Zväz Afgancov na Slovensku (ZANS) je kultúrno-spoločenské združenie Afgancov trvalo žijúcich v SR. ZANS bol založený v roku 1997 a členmi sú občania SR afganského pôvodu alebo štátni príslušníci Afganistanu s trvalým pobytom na území SR. Činnosť ZANS spočíva v organizácii rôznych podujatí za účelom zachovania kultúry, tradícií a materinského jazyka. Jeho snahou je predstavovať Afganistan a afganskú kultúru slovenskej spoločnosti⁵⁹.

Najdôležitejšou udalosťou, ktorú ZANS každoročne organizuje je Nawroz – oslava Afganského Nového roka. Na túto udalosť bývajú pozývaní všetci Afganci žijúci na Slovensku, vrátane cudzincov s DO. ZANS nevykonáva žiadne konkrétne aktivity pre cudzincov s DO⁶⁰.

► Afganská komunita

Afganská komunita (AK) je občianske združenie s celoslovenskou pôsobnosťou a združuje príslušníkov všetkých etnik z Afganistanu žijúcich v SR ako aj Slovákov, zaujímavých sa o afganskú kultúru. Združenie poskytuje svojim členom rôznu pomoc, organizuje spoločenské, kultúrne, športové a informačné podujatia otvorené aj občanom SR⁶¹.

Zakladateľ AK v rozhovore uviedol, že víziu tohto občianskeho združenia je „*aby boli noví Afganci začlenení do slovenskej spoločnosti minimálne tak, ako sme my – Afganci, ktorí v SR žijeme už dlhodobo*“. AK sa podľa jeho zaoberá sociálnymi, právnymi a inými problémami Afgancov, novým Afgancom, vrátane cudzincov s DO, ktorí sa na nich obrátia, poskytujú poradenstvo, a snažia sa pomáhať najmä zraniteľným skupinám Afgancov, ako sú žiadatelia o azyl, cudzinci s DO, azylanti, maloletí bez sprievodu a rodiny s deťmi. Nadviazanie kontaktu s AK funguje predovšetkým na báze osobných kontaktov, nemajú k dispozícii žiadne letáky ani inú formu rozširovania povedomia medzi cudzincami o svojich aktivitách⁶².

► Islamská nadácia na Slovensku

Islamská nadácia na Slovensku vznikla v roku 1999 za účelom dosahovania verejno-prospešného cieľa s celoslovenskou pôsobnosťou. Nadácia podporuje a rozvíja priateľské vzťahy medzi Slovenskou republikou a islamskými krajinami, organizuje spoločensko-kultúrne akcie pre moslimov žijúcich na území Slovenskej republiky ako aj pre širokú slovenskú verejnosť, koreluje vzájomné vzťahy majority a minority, taktiež realizuje humanitárnu pomoc a napomáha migrantom pri pozitívnej integrácii⁶³.

Pokiaľ ide služby poskytované cudzincom s DO, terénny výskum ukázal, že cudzinci s DO využívajú predovšetkým modlitebnú miestnosť nachádzajúcu sa v priestoroch

59 Informácie z webovej stránky ZANS: www.zans.sk

60 Informácie poskytnuté v rámci rozhovoru s členom Výkonného výboru ZANS p. Saidom Babakhelom

61 Zdroj informácie: <http://mic.iom.sk/sk/partneri-mic/komunity-migrantov-na-slovensku.html>

62 Rozhovor so zakladateľom AK, p. Saidom Babakhelom

63 Zdroj informácie: <http://mic.iom.sk/sk/partneri-mic/komunity-migrantov-na-slovensku.html>

Islamskej nadácie, ktorá je voľne prístupná všetkým moslimom, a kde sa môžu prísť aj cudzinci s DO v priebehu dňa pomodliť. Okrem toho v rámci priestorov Islamskej nadácie je možné prísť sa neformálne poradiť s pracovníkom nadácie o rôznych problémoch. Islamská nadácia taktiež funguje viac menej na báze osobných kontaktov, a je predovšetkým schopná cudzincom sprostredkovať kontakt na rôzne organizácie alebo osoby, ktoré by im mohli viesť v danom probléme poskytnúť pomoc⁶⁴.

► **Občianske Združenie Afričanov na Slovensku**

Občianske združenie Afričanov na Slovensku (OZAS), je nezisková, dobrovoľná, neštátna a nepolitická organizácia, združujúca slovenských občanov afrického pôvodu a ich rodinných príslušníkov, ktoré vzniklo za účelom uspokojovať spoločné záujmy svojich členov. Vznik OZAS bol motivovaný snahou upevniť vzťahy na Slovensku žijúcich Afričanov a vytvoriť z jej príslušníkov komunitu usilujúcu sa o integráciu do slovenskej spoločnosti⁶⁵.

OZAS vedie Informačné centrum pre cudzincov, v ktorom sa zameriava na výučbu jazyka a poradenstvo, ktoré spočíva predovšetkým v sprostredkovaní kontaktu na organizáciu či inštitúciu, ktorá môže cudzincovi poskytnúť službu alebo pomoc. Služby poskytuje cudzincom trvalým alebo prechodným pobytom na Slovensku, nie však utečencom. Cudzinci s DO nepatria do cieľovej skupiny OZAS. Podľa informácií poskytnutých OZAS s cudzincami zo Somálska prichádzajú do kontaktu len zriedka⁶⁶.

Okrem týchto voľných zoskupení vznikajú registrované spolky, zväzy a združenia migrantov dlhodobo žijúcich na Slovensku, často už štátnych občanov SR, snažiacich sa o dosiahnutie cieľov, ktoré si spoločne určia vo svojich stanovách alebo zakladacích listinách. V rámci terénneho výskumu sme sa snažili zistiť do akej miery niektoré z týchto združení zapájajú do svojej činnosti alebo vykonávajú aktivity v prospech cudzincov s DO.

Vo všeobecnosti možno skonštatovať, že kontakty medzi cudzincami s DO a uvedenými zväzmi či združeniami sú len veľmi zriedkavé a nemožno hovoriť o systémovej pomoci. Cudzinci s DO nie sú členmi uvedených združení a často ani nevedia o ich existencii a o možnosti obrátiť sa na nich so žiadosťou o pomoc. Aj samotná pomoc týchto spolkov je limitovaná ich finančnými a personálnymi možnosťami. Tieto združenia nerealizujú žiadne projekty zamerané na cieľovú skupinu cudzincov s DO. Ak sa však na nich nakontaktuje takýto cudzinec sú ochotní sa s ním porozprávať, poskytnúť mu radu a pomoc, napr. sprostredkovaním kontaktu na kompetentnú osobu či organizáciu, ktorá im vie ponúknuť konkrétnu službu. V tom, že môžu cudzincom s DO poskytnúť prostredníctvom rozhovoru radu, podporu alebo užitočnú informáciu vidíme potenciál aj do budúcnosti. Konkrétna pomoc cudzincom s DO zo strany ich krajanov už dlhodobejšie žijúcich na Slovensku často, podľa našich zistení, prebieha skôr formou neformálnej pomoci fyzických osôb, a nie prostredníctvom združenia ako takého.

64 Informácie poskytnuté v rozhovore so Zuzanou Hasna z Islamskej nadácie na Slovensku.

65 Informácie stiahnuté vo februári 2011 z webovej stránky združenia: www.ozas.sk

66 Informácie poskytnuté na základe telefonického rozhovoru v marci 2011.

4.4 INÉ ORGANIZÁCIE

Vo vzťahu k cudzincom s DO treba spomenúť aj činnosť Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov na Slovensku (ďalej len „UNHCR“), ktorý poskytuje cudzincom predovšetkým pomoc pri presadzovaní systémových zmien, pripomienkuje zákony, rokujú s kompetentnými zástupcami štátnych orgánov, monitoruje dodržiavanie práv cudzincov s DO a spolupracuje s mimovládnyimi organizáciami. Pozitívne vnímame predovšetkým zavedenie pozície Integračného asistenta na UNHCR v Bratislave, ktorý má na starosti predovšetkým riešenie otázok integrácie cudzincov v záujme UNHCR, vrátane cudzincov s DO, do slovenskej spoločnosti.

Nezanedbateľnú úlohu by podľa Koncepcie integrácie cudzincov mali v budúcnosti, po presune kompetencii v tejto oblasti, plniť aj orgány samosprávy. Vzhľadom na aktuálnu legislatívnu úpravu sa ich pôsobeniu na účel tejto štúdie podrobnejšie nevenujeme.

5. OBLASTI INTEGRÁCIE CUDZINCOV S DOPLNKOVOU OCHRANOU

5.1 DISKRIMINÁCIA

Oblasť boja proti diskriminácii upravuje antidiskriminačný zákon. Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa cit. zákona spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Cudzinci s DO z vyššie uvedených dôvodov diskriminácii čelia, a to vo všetkých oblastiach ich integrácie, pričom najvýraznejšie sa prejavuje napr. v oblasti zamestnávania, bývania, alebo prístupu k službám. Z tohto dôvodu považujeme tému diskriminácie za prierezovú a rozhodli sme sa ju zaradiť na úvod tejto kapitoly, pričom opatrenia, ktoré navrhujeme v jednotlivých podkapitolách, môžu slúžiť aj na jej prevenciu alebo odstraňovanie.

Antidiskriminačný zákon podľa § 8a⁶⁷ umožňuje prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení, a to najmä opatrení spočívajúcich v podporovaní záujmu príslušníkov znevýhodnených skupín o zamestnanie, vzdelávanie, kultúru, zdravotnú starostlivosť a služby, alebo opatrení smerujúcich k vytváraniu rovnosti v prístupe k zamestnaniu a vzdelávaniu najmä prostredníctvom cielených prípravných programov pre príslušníkov znevýhodnených skupín. Cudzincov s DO považujeme na základe našich zistení za znevýhodnenú skupinu vo vzťahu k majoritnej spoločnosti z dôvodu ich dlhodobej sociálnej exklúzie a s tým súvisiacej chudoby.

67 § 8a (1) Diskriminácia nie je prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení orgánmi štátnej správy zameraných na odstránenie foriem sociálneho a ekonomického znevýhodnenia a znevýhodnenia vyplývajúceho z dôvodu veku a zdravotného postihnutia, ktorých cieľom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi. Takými dočasnými vyrovnávacími opatreniami sú najmä opatrenia

- a) spočívajúce v podporovaní záujmu príslušníkov znevýhodnených skupín o zamestnanie, vzdelávanie, kultúru, zdravotnú starostlivosť a služby,
 - b) smerujúce k vytváraniu rovnosti v prístupe k zamestnaniu a vzdelávaniu najmä prostredníctvom cielených prípravných programov pre príslušníkov znevýhodnených skupín alebo prostredníctvom šírenia informácií o týchto programoch alebo o možnostiach uchádzať sa o pracovné miesta alebo miesta v systéme vzdelávania.
- (2) Dočasné vyrovnávacie opatrenia uvedené v odseku 1 môžu byť prijaté, ak:
- a) existuje preukázateľná nerovnosť,
 - b) cieľom opatrení je zníženie alebo odstránenie tejto nerovnosti,
 - c) sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie stanoveného cieľa.
- (3) Dočasné vyrovnávacie opatrenia je možné prijímať len v oblastiach uvedených v tomto zákone. Tieto opatrenia môžu trvať len do doby odstránenia nerovnosti, ktorá viedla k ich prijatiu. Orgány podľa odseku 1 sú povinné ukončiť vykonávanie týchto opatrení po dosiahnutí stanoveného cieľa.
- (4) Orgány podľa odseku 1 sú povinné priebežne monitorovať, vyhodnocovať a zverejňovať prijaté dočasné vyrovnávacie opatrenia s cieľom prehodnotenia opodstatnenosti ich ďalšieho trvania a podávať správy Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva o týchto skutočnostiach.

Medzinárodnými prameňmi práva sú najmä Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie a Európsky dohovor o ochrane ľudských práv. Vnútroštátnym prameňom práva je Antidiskriminačný zákon. Smernica Rady 2000/43/ES ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (ďalej ako "smernica Rady 2000/43") v čl. 5 umožňuje štátom prijať tzv. „pozitívnu akciu“. Pozitívnu akciou sa rozumie podľa cit. Smernice prijatie osobitného opatrenia na predchádzanie nevýhodám súvisiacim s rasou alebo etnickým pôvodom a pre ich vyrovnanie z dôvodu zabezpečenia úplnej rovnosti v praxi. Členské štáty môžu prijať priaznivejšie ustanovenia pre ochranu zásady rovnakého zaobchádzania.

Diskriminácia v zamestnaní

V mapovaní stavu diskriminácie príslušníkov a príslušníčok etnických minorít ako i migrantov a migrantiek v oblasti trhu práce sa možno len ťažko oprieť o štatistické údaje, pretože tie v súčasnosti takmer vôbec nepokrývajú danú oblasť (Pufflerová 2010)⁶⁸.

Nerovnosť, ktorá vzniká pri zamestnávaní cudzincov na Slovensku, má mnoho legislatívnych, administratívnych a kultúrnych príčin. Vyplýva z právnych predpisov, ktoré upravujú práva a povinnosti cudzincov osobitým spôsobom. Je podmienená odlišným pôvodom, jazykovou bariérou, podmienkami uznávania kvalifikácie a cudzím kultúrnym prostredím. Antidiskriminačný zákon zakotvuje dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch a podobných právnych vzťahoch, v ktorých ide o rešpektovanie základných ľudských práv a slobôd, práv, ktoré cudzincovi zaručujú platné právne predpisy, ale aj práv, pri ktorých má cudzinec rovnaké postavenie ako občan SR.

Cudzinec s DO si musí na rozdiel o občana SR alebo cudzinca s iným typom pobytu, vybaviť povolenie na zamestnanie. Podľa názoru úradov práce⁶⁹ to sa mu môže udeliť len za účelom pracovného pomeru, nie na účel uzatvorenia dohôd mimo pracovného pomeru. V zamestnaní sa mu už musia priznať rovnaké práva a povinnosti ako občanovi SR⁷⁰. Za **diskrimináciu sa podľa antidiskriminačného zákona nepovažuje rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z podmienok vstupu a zdržiavania** sa cudzincov na území Slovenskej republiky **vrátane zaobchádzania s nimi**, ktoré ustanovujú osobitné predpisy. Je preto potrebné v tejto oblasti vzdelávať aj cudzincov s DO, aby v prípade, kedy sa domnievajú, že ich práva boli porušené, sa dokázali účinne brániť (napr. prostredníctvom orientačných kurzov).

Príčiny nerovnosti v praxi

V rámci realizovaného terénneho výskumu sme identifikovali viaceré možné príčiny diskriminácie cudzincov s DO.

68 Správa o Zamestnanosti, Etnicite a Migrantoch v SR, spracovaná pre Sieť sociálno-ekonomických expertov v oblasti anti-diskriminácie v roku 2010.

69 Na základe rozhovoru so sociálnou pracovníčkou SHR, Miladou Šimunkovou.

70 BARGEROVÁ Z., DIVINSKÝ B.: Integrácie migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik. Bratislava: IOM 2008, str. 75

Patrí medzi nevedomosť zodpovedných osôb a orgánov o tom, čo je doplnková ochrana, a aké práva majú cudzinci s DO. Tento nedostatok informácií spôsobuje, že sa úrady alebo kompetentné osoby k cudzincom s DO správajú neprimerane - až diskriminačne, a nesprávne vyhodnotia ich postavenie, niekedy ich dokonca nesprávne klasifikujú ako „nelegálnych migrantov“. Cudzinci s DO sa s takýmto postojom podľa našich zistení stretávajú pravidelne v každodennom živote, pri hľadaní práce, na úradoch, u lekára, atď.

„Je to ďalší problém tejto doplnkovej ochrany: doplnkovú ochranu nikto nepozná, a neviem prečo, ja neviem čo si myslí ten človek, ako máme žiť v takomto zákone. Nevie, je to veľmi ťažké. Akože pre mňa je to nie veľmi, lebo ja viem po slovensky. Ale niektorí, čo sú starí, a nevedia po slovensky, tak ako to vybaví sami? Dobré, keď nevedia, je tam nejaký sociálny pracovník v každom meste? Sociálny, ktorý bude vedieť poradiť nejaké informácie, keď ten cudzinec nič nevie? Len vy, vaša kancelária, organizácia... a migračný kde? Tento nič, nula.“

„Jedna pani bola z odboru kontroly z Volkswagenu. Povedal som, že som z Afganistanu, ale pani povedala, že ja som nelegálny imigrant. Tie slová sa mi nepáčili, keď povedala, že „Ty si odkiaľ? Ako bývaš na Slovensku? Ja bývam na Slovensku ako imigrant, ale mám oficiálny doklad. To je ťažké troška pre imigranta ako ja, že ľudia pozerú na mňa a povedia – nelegálny imigrant.“

Ako príčinu diskriminačného správania voči cudzincom s DO sme identifikovali „strach“. Strach voči neznámemu, strach z toho, že prevažne ide o moslimov, ktorých „bežní“ ľudia väčšinou vo všeobecnosti považujú za potenciálne nebezpečných, ako aj strach z migrantov pochádzajúcich z tretích krajín všeobecne. Tento strach vyplýva prevažne zo všeobecného uzavretého postoja slovenskej spoločnosti, ale často je podnecovaný alebo vyvolávaný aj predstavami, ktorí o cudzincoch z Afganistanu, Iraku či Somálska a o Islame poskytujú médiá.

„Ľudia sa tu strašne boja, že sme teroristi zo Sýrie, z Iraku. Myslia, že my sme všetci rovnakí. Každá krajina má dobrých a zlých ľudí, múdrych aj hlúpych. Každá krajina to tak má. Vy vyrábate bomby. To aj v Peugeot. Prečo som potom tu? Ja som preto tu, na Slovensku. Aj ja sa bojím teroristov. Pozerajú na nás ako na zlých ľudí. Ja to nechápem, keď na nás hľadajú ako na zlých ľudí.“

„Tam, kde som robil sa ma opýtali: „Si Arab?“ – „Nie, ja som Kurd.“ A oni ma pýtajú, prečo bomby vyrábam. Vy ste všetci Moslimovia.“

Strach a predsudky majú vplyv nielen na celkový negatívny postoj mnohých Slovákov, s ktorými cudzinci s DO prichádzajú do kontaktu v každodennom živote, ale spôsobuje napr. aj nevôľu prijať takéhoto cudzinca do zamestnania alebo s ním uzatvoriť nájomnú zmluvu a prenajať mu svoj byt. Negatívnym postojom a narážkam čelia cudzinci zo strany zamestnávateľa, spolupracovníkov, susedov a mnohých ďalších Slovákov, s ktorými sa pravidelne stretávajú.

„Ale keď ja cítim, že keď ľudom poviem, že som z Afganistanu, oni sa hneď boja, tak sa boja... Pretože každý deň pozerajú o Afganistane, Bin Ladin, terorizmus – to je politika pravdaže. Ale napríklad v minulosti nebol v Afganistane terorizmus, všetko „bolo v poriadku“, hoci už 30 rokov je v Afganistane vojna... každý občan Afganistanu už vyzerá ako Bin Ladin, hoci neviem, prečo takýto politik existuje. Ja tiež nemám veľa takých informácií, ale cítim, že keď poviem, že som z Afganistanu, oni ma nechcú zobrat' do roboty, pretože som občan Afganistanu. Takýto negatívny nápad príde na ľudí, keď počujú, že Afganistan.“

Diskriminácia v zamestnaní sa prejavuje aj v horších pracovných podmienkach cudzincov s DO v porovnaní so zamestnancami, ktorí sú občanmi SR. Cudzinci s DO, ktorí sú našimi klientmi a tí, s ktorými sme realizovali rozhovory na účely štúdie sa často sťažovali na nerovnaké zaobchádzanie, nedostatočné finančné ohodnotenie a neúmerné pracovné vyťaženie (pracovný čas nad rámec zákona). Zamestnávaní sú zväčša prostredníctvom personálnych agentúr a zamestnávateľia sú neochotní ich zamestnať priamo, pretože to je pre nich nevýhodnejšie. Keď pracujú prostredníctvom agentúry majú nižší plat ako keby pracovali priamo, keďže agentúra si necháva časť ich zárobku za sprostredkovanie práce a nepoživajú tiež výhody súvisiace s trvalým pracovným pomerom, vrátane istoty, ktorú so sebou pracovná zmluva na neobmedzenú dobu prináša.

„Pretože zmluva bola napísaná na 400 euro, a pretože sme platili zdravotnú poisťovňu, dane a tak ďalej, zostatok bol 320, alebo 300 euro. Potom 141 euro pre ubytovňu, a zostalo málo peňazí.“

„Niektorí pracovali vo Volkswagene, Samsungu a iných firmách. To je už druhý mesiac čo ich zo Samsungu a Volkswagenu vyhodili... povedali, že cudzincom neposkytujeme prácu.“

„Prekmeňovať⁷¹ nemôže tento, čo má doplnkovú ochranu, nemôže... tam chalani pracujú 15 rokov, 10 rokov pracujú... aj ja by som tak chcel prekmeňovať, lebo agentúra takýchto na 6 mesiacov zoberie, a potom, keď nepotrebuje ľudí, potom prepustí ľudí.“

71 Pozn. „prekmeňovať“ znamená zamestnať priamo vo firme a nie cez agentúru

Odporúčanie: Ako najzásadnejšia sa nám javí potreba scitlivovania slovenskej spoločnosti, napr. formou cielených informačných a edukačných kampaní v médiách, k otázkam migrácie a kultúrnych odlišností za účelom odstránenia predsudkov a stereotypov, ktoré v spoločnosti panujú.

5.2 POBYT CUDZINCOV S DO

Doplnková ochrana sa poskytuje na jeden rok, a po uplynutí jedného roka sa poskytovanie doplnkovej ochrany na žiadosť cudzinca predlži vždy o jeden rok, ak cudzinec naďalej spĺňa zákonom stanovené podmienky na jej poskytovanie⁷². Splnenie podmienok na poskytovanie doplnkovej ochrany MÚ MV SR vždy pri podaní žiadosti o predĺženie posudzuje, to znamená, že predĺženie doplnkovej ochrany nie je automatické, a MÚ MV SR vždy skúma pretrvávajúce dôvody na jej poskytovanie⁷³. MÚ MV SR môže cudzincovi s DO doplnkovú ochranu zo zákonom stanoveného dôvodu zrušiť⁷⁴.

Cudzinec je povinný podať žiadosť o predĺženie doplnkovej ochrany najskôr 90 dní a najneskôr 60 dní pred uplynutím jednoročnej lehoty⁷⁵. Podanie doplnkovej ochrany skôr ako 90 dní a neskôr ako 60 dní uplynutím jednoročnej lehoty vedie k odmietnutiu prijať žiadosť a k zrušeniu doplnkovej ochrany⁷⁶.

„Škola nie je problém, učím sa, mám záujem. Problém je druh pobytu: nejako sa necítim byť doma. Učenie sa jazyku predpokladá niečo do budúcnosti: neviem, či nás zajtra či pozajtra nevyhostia.“

Cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, považuje sa za cudzinca, ktorému sa udelilo povolenie na prechodný pobyt⁷⁷.

Zákon o pobyte cudzincov potom v § 46 ods. 4 ustanovuje nasledovné: „Cudzincovi, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, vystaví policajný útvar doklad o pobyte, v ktorom uvedie názov „doplnková ochrana“; **dobu platnosti dokladu o pobyte je najviac jeden rok**. Po uplynutí platnosti dokladu o pobyte alebo v prípade predĺženia doplnkovej ochrany policajný útvar vystaví cudzincovi, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, nový doklad o pobyte s dobou platnosti najviac jeden rok.“

72 § 20 ods. 3 zákona o azyle

73 Dôvody neposkytnutia doplnkovej ochrany sú stanovené v § 13c zákona o azyle. Ďalšie dôvody zániku doplnkovej ochrany sú uvedené v § 15a zákona o azyle.

74 Dôvody zrušenia doplnkovej ochrany sú zakotvené v §15b zákona o azyle.

75 § 20 ods. 3 zákona o azyle

76 Podľa § 15b ods. 1 písm. d) zákona o azyle; z vlastných skúseností vieme, že MÚ MVSR zmeškanie zákonom stanovenej lehoty neodpúšťa a takýmto cudzincom doplnkovú ochranu ruší

77 § 27a ods. 1 zákona o azyle

V praxi je bežné, že cudzinci s DO majú doklad o pobyte **platný menej ako jeden rok**. Hlavnou príčinou je fakt, že kým cudzinec podá žiadosť o doklad o pobyte, spravidla súčasne s podaním žiadosti o cudzinecký pas⁷⁸, a kým sú mu tieto doklady vystavené prejde spravidla niekoľko týždňov⁷⁹. Pri predlžovaní doplnkovej ochrany komplikuje situáciu aj skutočnosť, že MÚ MV SR zákonnú 90-dňovú lehotu na vydanie rozhodnutia a konaní o udelenie azylu aplikuje analogicky aj na konanie o predĺženie doplnkovej ochrany⁸⁰. V praxi to znamená, že rozhodnutie o predĺžení doplnkovej ochrany môže byť cudzincovi vydané až potom, čo mu uplynie jednoročná lehota poskytovania doplnkovej ochrany⁸¹, a cudzinec je niekoľko týždňov v neurčitej situácii – je síce na území SR oprávnený, pretože mu prebieha konanie o predĺžení doplnkovej ochrany, avšak nemá už platné doklady, a až do vydania rozhodnutia o predĺžení doplnkovej ochrany nemôže požiadať o vydanie nového dokladu o pobyte⁸². Vyskytli sa aj prípady, kedy MÚ MVSR predĺžil lehotu na konanie o predĺžení doplnkovej ochrany⁸³ a cudzinec bol bez dokladov niekoľko mesiacov.

Skúsenosti ako aj výpovede samotných cudzincov s DO ukazujú, že reálne majú títo cudzinci platné doklady cca 9 až 11 mesiacov, teda menej ako jeden rok⁸⁴. Z rozhovorov s cudzincami s DO vyplynulo, že majú pocit, že dostali: „pobyť na 9 mesiacov, pretože polícií dlho trvá kým dostanú doklady.“

Kvalifikačná smernica v čl. 24 hovorí o povolení cudzincov s DO na pobyt: „2. Ako náhle je to možné po udelení ich postavenia, členské štáty vydajú príjemcom postavenia doplnkovej ochrany povolenie na pobyt, ktoré musí byť platné minimálne jeden rok, a obnoviteľné, pokiaľ nevyžadujú inak závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku.“

Slovenská republika podľa nášho názoru neimplementovala predmetné ustanovenie smernice presne, keď zakotvila, že „doba platnosti dokladu o pobyte je najviac jeden rok“, pričom smernica hovorí o minimálne jednom roku. V praxi nemá žiadny cudzinec s DO na Slovensku doklad platný jeden rok.

78 Okrem dokladu o pobyte má cudzinec s DO, ktorý nemá vlastný cestovný doklad a ktorý nemožno zabezpečiť ani prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, podľa § 47 zákona o pobyte cudzincov nárok, aby mu bol vydaný cudzinecký pas, ktorý ho oprávňuje na vycestovanie z územia SR ako aj na návrat na naše územie.

79 Bežná doba je dva až tri týždne.

80 Podľa § 20 ods. 1 prvá veta zákona o azyle.

81 Takýto prípad nastane vtedy keď napr. cudzinec podá žiadosť o predĺženie doplnkovej ochrany 60 dní pred skončením jednoročnej lehoty. O dva mesiace na to mu skončí lehota poskytovania doplnkovej ochrany, ale MÚ MVSR má ešte ďalší mesiac na vydanie rozhodnutia o predĺžení doplnkovej ochrany.

82 Táto situácia môže mať za následok, že cudzinec napr. príde o prácu (keďže bez platných dokladov a prechodného pobytu s ním zamestnávateľ pracovnú zmluvu nepredĺži) alebo mu zanikne živnostenské oprávnenie, ktoré je vydané len na dobu trvania doplnkovej ochrany.

83 Podľa § 20 ods. 1 druhá veta zákona o azyle

84 V minulosti sa pritom často vyskytovali prípady, kedy samotné oddelenia cudzineckej polície nevydávali cudzincom s DO doklady na celú dobu trvania doplnkovej ochrany, ale len na niekoľko mesiacov, s tým, že cudzinec si potom musel ich platnosť opakovane predlžovať, čo podstatne sťažovalo jeho situáciu a možnosť sa napr. zamestnať alebo uzatvoriť nájomnú zmluvu.

Kvalifikačná smernica ustanovuje minimálne štandardy pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny požívajúcich medzinárodnú ochranu, pričom samotná smernica v čl. 3 zakotvuje, že „členské štáty môžu zaviesť alebo zachovávať výhodnejšie normy pre určovanie, kto je oprávnený ako utečenec alebo ako osoba oprávnená na doplnkovú ochranu a pre určenie obsahu medzinárodnej ochrany“.

Z komparatívnej analýzy, ktorú sme realizovali vo vzťahu k okolitým krajinám, Českej republike, Poľsku a Maďarsku, vyplynulo, že Slovenská republika je jediná spomedzi krajín V4, ktorá striktnie aplikuje minimálnu dĺžku trvania doplnkovej ochrany.

Aj pokiaľ ide o trvalé riešenia pre cudzincov s DO, teda možnosť získať trvalý pobyt a/ alebo občianstvo, aj v tomto smere sa javí SR z našej komparatívnej analýzy najvýhodnejšie. Zatiaľ čo v ČR, Poľsku, Maďarsku aj Rumunsku táto možnosť pre cudzincov s DO existuje, slovenský zákon o pobyte cudzincov, ani slovenský zákon o štátnom občianstve cudzincom s DO takúto možnosť neposkytuje.

Trvalé riešenia pre cudzincov s DO v SR

Podľa súčasne platnej a účinnej legislatívy nemajú cudzinci s DO možnosť získať v SR trvalý pobyt⁸⁵. Ani pripravovaný nový zákon o kontrole hraníc a pobyte cudzincov túto možnosť pre cudzincov s DO nezakotvuje⁸⁶.

Nemožnosť získať trvalý pobyt bráni cudzincom s DO požiadať o štátne občianstvo SR vzhľadom k tomu, že podľa zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky⁸⁷ štátne občianstvo SR možno udeliť cudzincom, ktorý má nepretržitý trvalý pobyt v SR aspoň osem rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o štátne občianstvo⁸⁸.

85 Podľa § 38 zákona o pobyte cudzincov:

„(1) Policajný útvar na žiadosť cudzinca udelí ďalšie povolenie cudzincomi,

a) ktorý má udelené prvé povolenie, b) ktorý

1. má povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania, ak jeho predchádzajúci nepretržitý prechodný pobyt trvá najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,

2. má povolenie na prechodný pobyt na účel podnikania, ak jeho predchádzajúci nepretržitý prechodný pobyt trvá najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,

3. je rodinným príslušníkom v rozsahu určenom v § 23 ods. 1 písm. b) až e) cudzinca s povolením na prechodný pobyt podľa § 19 alebo § 20 ods. 1 a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,

4. je manželom cudzinca s povolením na trvalý pobyt a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti alebo

5. je osamelým rodičom odkázaným na starostlivosť cudzinca s povolením na trvalý pobyt a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti.

c) ktorému zaniklo ďalšie povolenie z dôvodu podľa § 41 písm. g) alebo mu bolo zrušené podľa § 42 ods. 1 písm. f), d) je dieťaťom mladším ako 18 rokov cudzinca s ďalším povolením.“

86 Liga za ľudské práva sa zapojila do medzirezortného pripomienkového konania, kde ako jednu z pripomienok vyslovili práva zakotvenie možnosť získať trvalý pobyt na neobmedzený čas „ak ide o cudzinca s poskytnutou doplnkovou ochranou, ktorému bola táto poskytnutá a následne opakovane predĺžená najmenej 4 po sebe nasledujúce roky a je zamestnaný alebo podniká“; podobnú pripomienku vyslovilo UNHCR s tým rozdielom, že navrhli 5 rokov pobytu cudzinca s DO v SR.

87 Zákon č. 40/1993 Z. z.

88 § 7 ods. 1 písm. a) zákona o štátnom občianstve.

Nemožnosť získať trvalý alebo aspoň dlhodobejší druh pobytu v SR predstavuje podľa našich zistení najväčšiu prekážku v integrácii cudzincov s DO do slovenskej spoločnosti. Cudzinci uvedené zákonné ustanovenia vnímajú veľmi negatívne, a majú pocit, že ich Slovensko nechce prijať, a nechce im umožniť, aby v SR žili plnohodnotným životom.

Respondent, ktorý už žije v SR viac ako 5 rokov hodnotí svoje právne postavenie:

„Môj sen – papier na Slovensku – z tohto som na nervy. Keby som mal tento papier, bol by som veľmi happy. To je prvoradé, keď máš papiere, budeš spokojný, máš robotu a potom môžeš mať i rodinu. Preto je môj prvý sen trvalý pobyt.“

Cudzinci s DO vnímajú svoj krátkodobý pobyt veľmi neperspektívne. Ich opis je podobný zisteniam o bezvýhodiskovosti, ktorú pociťujú žiadatelia o azyl. (Tužinská 2009). Z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“:

„Život bez riadneho, životaschopného a perspektívneho pobytu znamená, že budeme stále žiť v začarovanom kruhu (ako utečenci) pod t'archou chudoby, nedostatku a nezamestnanosti a budeme neustále odkázaní na pomoc štátu a spoločnosti.“

EÚ sa prijímaním sekundárnej legislatívy snaží harmonizovať oprávnenia a postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bola na území EÚ poskytnutá niektorá z foriem medzinárodnej ochrany (azyl alebo doplnková ochrana). Napriek tomu v praxi stále existuje pre cudzincov veľký rozdiel v tom, v ktorom členskom štáte sa im podarí ochranu získať. Svedčia o tom aj výsledky našej malej komparatívnej analýzy.

Stručný popis lehoty poskytovania doplnkovej ochrany vo vybraných krajinách EÚ:

Česká republika

V Českej republike poskytuje Ministerstvo vnútra doplnkovú ochranu na minimálne jeden rok⁸⁹, s tým, že v praxi sa lehota poskytovania doplnkovej ochrany určená podľa mesiacov, najčastejšie sa udeľuje na 12, 18 alebo 24 mesiacov, v závislosti od konkrétneho prípadu. Rovnako sa potom v praxi predlžuje doplnková ochrana na 12, 18 alebo 24 mesiacov⁹⁰.

89 § 53a ods. 1 českého zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů stanovuje, že „Ministerstvo udělí osobě požívající doplňkové ochrany oprávnění k pobytu na území na dobu, po kterou jí hrozí vážná újma podle §14a, nejméně však na 1 rok, a na tuto dobu jí vydá průkaz oprávnění k pobytu, jehož náležitosti stanoví §60a. Trvají-li důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena, nebo nenastanou-li důvody uvedené v §17a, tuto dobu ministerstvo na žádost osoby požívající doplňkové ochrany podanou nejpозději 30 dnů před uplynutím doby, na niž jí je doplňková ochrana udělena, i opakovaně prodlouží, vždy nejméně o 1 rok (...)“

90 Informácie poskytnuté e-mailom z Oddelenia azylu a migrácie MV ČR; e-mail zo 4.2.2011.

Pozitívne je aj to, že je zákonne upravené, že ak ministerstvo nevydá rozhodnutie o predĺžení doplnkovej ochrany počas doby trvania platnosti dokladu o pobyte, predlžuje sa automaticky doba trvania pobytu až dokiaľ nenadobudne právoplatnosť rozhodnutie ministerstva o žiadosti o predĺženie doplnkovej ochrany⁹¹.

Ako príklad dobrej praxe môže slúžiť aj ustanovenie českého zákona o azyle, podľa ktorého aj cudzinec s DO nepodal žiadosť o predĺženie doplnkovej ochrany v zákonom stanovenej lehote z dôvodov nezávislých na vôli cudzinca, je oprávnený túto žiadosť podať do troch pracovných dní od pominutia týchto dôvodov⁹².

Po piatich rokoch pobytu môže cudzinec s doplnkovou ochranou požiadať o trvalý pobyt v ČR⁹³.

Maďarsko

V zmysle maďarského zákona o azyle zodpovedné orgány overujú či sú splnené podmienky na poskytovanie doplnkovej ochrany cudzincovi najmenej každých 5 rokov od poskytnutia doplnkovej ochrany. V praxi to znamená, že doplnková ochrana je v Maďarsku poskytovaná spravidla na 5 rokov s tým, že ak štátne orgány zistia, že pretrváva dôvod jej poskytovania, pokračuje sa v jej poskytovaní a znovu sa k revízii dôvodov pristúpi spravidla až po piatich rokoch. Po ôsmych rokoch od poskytnutia doplnkovej ochrany však cudzinec s DO môže požiadať o maďarské štátne občianstvo⁹⁴.

Poľsko

V Poľsku cudzinec, ktorému je poskytnutá doplnková ochrana dostane povolenie k pobytu na dva roky. Po dvoch rokoch si požiada o predĺženie platnosti dokladu o pobyte, pričom však neprebíha konanie o predĺženie doplnkovej ochrany⁹⁵.

Cudzinec s doplnkovou ochranou môže požiadať o povolenie na trvalý pobyt⁹⁶ po piatich rokoch oprávneného pobytu v Poľsku, pričom do doby oprávneného pobytu sa započítava aj doba trvania azylového konania. Povolenie na trvalý pobyt je udelené na neobmedzený čas a doklad o pobyte je vystavený na dobu trvania 10 rokov⁹⁷.

91 § 53a ods. 1 českého zákona o azyle: „Nerozhodne li ministerstvo o žiadosti v době platnosti oprávnění k pobytu na území, prodlužuje se udělené oprávnění k pobytu na území do dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o žádosti“

92 § 53a ods. 1 posledná veta: „Pokud podání žádosti ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je oprávněn tuto žádost odat do 3 pracovních dnů o odpadnutí těchto důvodů.“

93 Podľa § 68 českého zákona o pobyte cudzincov: „(1) Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.“

(2) Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítává doba pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů a na povolení k dlouhodobému pobytu nebo doba pobytu na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu (toto je odkaz na zákon o azyle)“

94 § 14 maďarského zákona o azyle a informácie poskytnuté z Maďarského helsinského výboru e-mailom zo dňa 3. 2. 2011.

95 Informácie poskytnuté z Helsinského výboru pre ľudské práva Poľsko; e-mail z 4. 2. 2011

96 Tzv. „settlement permit“

97 Informácie poskytnuté z Helsinského výboru pre ľudské práva Poľsko; e-mail z 4. 2. 2011

Rumunsko

V Rumunsku je doplnková ochrana poskytovaná tiež len na jeden rok⁹⁸, avšak cudzinci s doplnkovou ochranou majú v Rumunsku možnosť po piatich rokoch od poskytnutia doplnkovej ochrany požiadať o rumunské štátne občianstvo⁹⁹.

Odporúčanie: Domnievame sa, že uvedená skutočnosť nenapomáha kvalite života cudzinca s DO, nenapomáha jeho integrácii a navrhujeme aby MV SR zvážilo jej legislatívne predĺženie na dva resp. tri roky.

Odporúčanie: Možnosť získať trvalý pobyt, a to po piatich rokoch nepretržitého prechodného pobytu.

Odporúčanie: Navrhujeme do zákona o azyle zakotviť, že „ak MV SR nevydá rozhodnutie o predĺžení doplnkovej ochrany počas doby trvania platnosti dokladu o pobyte, predlžuje sa automaticky doba trvania pobytu až dokiaľ nenadobudne právoplatnosť rozhodnutie ministerstva o žiadosti o predĺženie doplnkovej ochrany“

5.3 JAZYKOVÉ VZDELÁVANIE CUDZINCOV S DO

„I lost two jobs, they said something like we need Slovak people, you have problems with „jazyk“ ...something. (Preklad: Dva krát ma nezobrali do práce s tým, že potrebujú niekoho, kto hovorí slovensky).“

Jednou z najvýznamnejších prekážok vstupu migranta s akýmkoľvek právnym postavením na trh práce, ale aj celkového „začlenenia“ sa do spoločnosti a bežnej komunikácie s okolím a na úradoch, je neznalosť slovenského jazyka. Znalosť jazyka hostiteľskej krajiny je na druhej strane predpokladom, a tiež formálnym potvrdením miery jeho integrácie a jeho nezávislosti.

Vzdelávanie cudzincov s DO v slovenskom jazyku sa začína momentom vstupu na územie SR, a prebieha v čase pred udelením DO. Je im zabezpečené podľa zákona o azyle ako žiadateľom o azyl priamo v pobytových táboroch. Jazykové vzdelávanie cudzincov s DO

97 § 20 ods. 6 rumunského zákona 122/2006 o azyle

99 Informácie poskytnuté Jezuitskou utečeneckou službou v Rumunsku v liste z februára 2011

prebieha v zmysle § 27c ods. 2 zákona o azyle: „ministerstvo zabezpečí kurz základov slovenského jazyka cudzincovi, ktorému sa poskytla doplnková ochrana.“ V poučení pre cudzincov s DO sa tiež uvádza, že cudzinec s DO môže navštevovať kurz základov slovenského jazyka, ktorý zabezpečí migračný úrad. Podľa § 23 odsek 3 písmeno f) je žiadateľ povinný, ak ministerstvo nerozhodne inak, navštevovať kurz slovenského jazyka, ak sa na neho vzťahuje povinná školská dochádzka.

Pre informáciu uvádzame text z českého poučenia: *Informace pro osoby požívající doplňkové ochrany:*

„Při předání rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany můžete vyplnit žádost o zařazení do Státního integračního programu. Účast v tomto programu je dobrovolná. V rámci tohoto programu Vám bude nabídnut bezplatný kurz českého jazyka prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.“

Zákon 325/1999 Sb. o azylu: § 68: Státní integrační program je program zaměřený na pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti. Součástí státního integračního programu je i vytvoření předpokladů pro získání znalostí českého jazyka a v případě azylantů také zajištění bydlení.“

V ČR je v rámci Štátneho integračného programu poskytnutých 600 hodín výučby jazyka.

„Azylanti a osoby požívající doplňkovou ochranu by měli být schopni po absolvování výuky dosáhnout komunikační úrovně, která odpovídá popisu referenční úrovně B1 dle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky a popisu jednotlivých úrovní pro češtinu“¹⁰⁰.

Jazykové kurzy pre osoby s DO sú na Slovensku organizované mimovládnyimi organizáciami z prostriedkov Európskeho utečeneckého fondu, pričom nie je oficiálne stanovená úroveň, ktorá má byť dosiahnutá po ich absolvovaní.

Slovenská humanitná rada („SHR“) zabezpečuje a realizuje kurzy Slovenského jazyka v ubytovni cudzincov s DO na Starej Vajnorskej a to 2x týždenne po 3 x 1,5h. SHR taktiež zabezpečuje kurz na individuálnej úrovni pre klientov žijúcich v Bratislave a v Trnave a to aj pre rodiny s deťmi. Kurzy v Trnave vyučuje učiteľka s aprobáciou Slovenčina pre cudzincov, ktorá sa venuje najmä príprave detí do školy a aj rodičom, ktorých rovnako učí Slovenský jazyk, okrem nej ďalší dvaja lektori. Pracovníci SHR konštatujú, že o kurzy slovenského jazyka poskytované na ubytovni nie je zo strany cudzincov s DO veľký záujem, hoci sú zamerané na bežnú praktickú komunikáciu „s okolím“, nie na gramatiku. O individuálne kurzy vedené aj formou doučovania je väčší záujem.

Na druhej strane s kvalitou vyučovania niektorí respondenti nie sú spokojní, a v rozhovoroch uviedli, že najviac komunikovať sa naučili v práci a od priateľov.

¹⁰⁰ SOZE: Státní integrační program, www.soze.cz/?page_id=38

¹⁰¹ Na základe rozhovoru so sociálnou pracovníčkou Slovenskej Humanitnej Rady Miladou Šimunkovou 24. 2. 2011.

Názory aktérov ako aj respondentov tejto štúdie sa líšia jednak pokiaľ ide o úroveň a kvalitu kurzu, ale aj efektívnosť a výslednú úroveň znalosti jazyka. Domnievame sa, že sa integrácii tejto cieľovej skupiny po všetkých stránkach, vrátane jazykovej výchy, nevenuje dostatočná pozornosť a to ani v právnych predpisoch a v oficiálnych politických dokumentoch.

Odporúčame: zaviesť systematickejšie vzdelávanie cudzincov s DO, so stanovením úrovne dosiahnutej znalosti s možnosťou získania osvedčenia v zmysle Európskeho referenčného rámca. Vo vzdelávaní prihliadať na potreby, miesta štúdia a časové možnosti zamestnaných cudzincov a ich rodín.

Odporúčame: zaviesť dôslednejší „integračný mainstreaming“ v zmysle požiadavky Konceptie integrácie cudzincov a sledovať dopad zmien legislatívy na túto špecifickú cieľovú skupinu migrantov.

5.4 ZAMESTNÁVANIE A PRÍSTUP NA TRH PRÁCE CUDZINCOV S DO

Možnosť vstupu na trh práce cudzincov s DO

Kvalifikačná smernica v článku 26 ako minimálny štandard požaduje, aby členské štáty povolili cudzincom s DO aktívne vykonávať činnosti zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činné osoby podľa pravidiel všeobecne uplatniteľných na povolanie alebo štátnu službu, a to bezprostredne po udelení postavenia doplnkovej ochrany. Smernica pripúšťa isté prvky ochrany pracovného trhu, keď umožňuje úradu práce prihliadať pri ich zamestnávaní na aktuálnu situáciu na trhu práce vrátane prípadnej „prioritizácie prístupu k zamestnaniu“ na obmedzené časové obdobie.

Právna úprava zamestnávania cudzincov s doplnkovou ochranou v SR sa riadi, tak ako u ostatných štátnych príslušníkov tretích krajín, zákonom o službách zamestnanosti. Podľa toho sa zákona cudzinci s DO **smú zamestnať**, avšak pred nástupom do zamestnania musia vždy požiadať miestne príslušný úrad práce o **povolenie na zamestnanie**, v opačnom prípade by svoju prácu vykonávali nelegálne.

Podľa ustanovenia § 22 odsek 5 písmeno f) cit. zákona úrad práce udolí povolenie na zamestnanie bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce cudzincovi, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana. Pri jeho udelení sa teda neprihliada na aktuálnu situáciu na trhu práce, čiže neuprednostňujú sa nezamestnaní vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Žiadosť o pracovné povolenie tak logicky stráca svoj význam, ide o čisto formálne

102 Zákon o službách zamestnanosti sa v ďalšom texte zamestnávaním cudzincov s DO nezaobrá.

a neefektívne ustanovenie, ktoré v praxi neplní žiaden praktický účel. **Hrozba byrokracie však odrádza zamestnávateľov, ktorí by potenciálne mali o zamestnanie cudzinca s DO záujem**¹⁰³.

Domnievame sa, že ochrana pracovného trhu SR je legitímny zámer, avšak pri súčasnom nízkom počte udelených doplnkových ochrán ročne nie je podľa nášho názoru nutná, odôvodnená a pokiaľ ide o integráciu, ktorú deklaruje v Konceptcii integrácie cudzincov, je aj kontraproduktívna.

Úrad práce, ktorý žiadosť posudzuje, v zásade vyhovie každému žiadateľovi, a to napriek tomu, že cudzinec s DO (rovnako ako iní štátni príslušníci tretích krajín) by mal dokladovať, že má na výkon uvedeného zamestnania dostatočnú, primeranú kvalifikáciu. Dokladovanie odbornej kvalifikácie ako aj uznanie dosiahnutého vzdelania u týchto osôb je pre väčšinu osôb, ktoré požiadali o poskytnutie medzinárodnej ochrany, prakticky nemožné, ak si so sebou „na úteku“ z krajiny pôvodu nevzali doklady o vzdelaní a odbornej kvalifikácii, a tiež, ak hostiteľská krajina neprijala tzv. alternatívne postupy pre ich uznávanie. Úrady práce vo svojej praxi však v tomto prípade „privierajú oči“ a posudzujú žiadosť aj bez preskúmavania kvalifikácie, logicky napr. u nízkokvalifikovaných, manuálnych povolání. Ako uviedla v rozhovore s nami sociálna pracovníčka SHR, úrad práce v konaní o udelenie povolenia na zamestnanie akceptuje čestné vyhlásenie s notársky overeným podpisom, že žiadateľ nedokáže doložiť najvyššie dosiahnuté vzdelanie z krajiny pôvodu.

Ako uvádzajú respondenti v rozhovoroch najčastejšie, zamestnanie pre nich znamená omnoho viac ako len možnosť zárobku, ide tiež o dôležitú sociálnu aktivitu, ktorá im dáva pocit vlastnej hodnoty, seberealizácie a prospešnosti, pri ktorej sa prirodzeným spôsobom začleňujú do spoločnosti a učia slovenský jazyk.

„Človek ktorý spí, je, a nemôže robiť, je viac menej ako invalid. Máme taký pocit, že nemôžeme nič robiť, a sme ako invalidi“

103 Na základe rozhovoru so sociálnou pracovníčkou SHR, Miladou Šimunkovou.

Prekážky vstupu na trh práce a sociálno ekonomickej integrácie cudzincov s DO

Viacerí respondenti v rozhovoroch uvádzajú a zhodujú sa, že ich štartovacia pozícia je mimoriadne ťažká. Najmä neznalosť slovenského jazyka im bráni nájsť si prácu, alebo akékoľvek adekvátne zamestnanie, primerané ich vzdelaniu a kvalifikácii. Jeden z respondentov hovorí:

„Pýtal som sa nejakých cudzincov, ako si tu môžem nájsť prácu, oni mi odpovedali, že „v tejto krajine si prácu nenájdeš“. Niektorí z nich nemajú prácu 6, 7, 10 rokov. Ani ekonomike sa teraz nedarí, nie každý si môže nájsť prácu. Slovensko je krajina Slovákov, oni si prácu nájdu skôr ako cudzinci... Keď som si hľadal prácu, niekde mi povedali, že mi ju nedajú lebo neviem po slovensky, ale keby som sa naučil, možno by som sa dozvedel pravé dôvody (smiech)“.

Krátka doba platnosti povolenia na prechodný pobyt je ďalšou zo zásadných prekážok integrácie identifikovaných štúdiou. Takmer každý respondent uvádza, že si nedokáže plánovať svoj život a že krátkodobé povolenie na pobyt pôsobí aj voči potenciálnym zamestnávateľom veľmi demotivujúco:

„...mali pohovor do Volkswagenu, „nakoľko máte jednoročný pobyt, my vám nemôžeme poskytnúť žiadnu prácu“ Ak bude táto situácia naďalej pokračovať, všetci budú mať psychické problémy. Štát by mal taký program stanoviť, aby mali prácu... keď si nájdu prácu, naučia sa jazyk, aj psychicky budú spokojní a to je zisk - aj pre štát, aj pre nich...“

Členské štáty majú tiež podľa kvalifikačnej smernice zaistiť, aby príjemcovia postavenia doplnkovej ochrany mali prístup k činnostiam, ako sú možnosti vzdelávania týkajúce sa zamestnania pre dospelých, odborné školenia a praktické skúsenosti na pracovisku za podmienok, o ktorých majú rozhodnúť členské štáty. Kvalifikačná smernica tak jednoznačne naráža na skutočnosť, že bez dostatočných informácií a osobitnej asistencie sa táto skupina cudzincov môže ocitnúť v bezvýchodiskovej situácii, a jej práva môžu byť ohrozené.

Osobnú asistenciu v procese hľadania adekvátneho zamestnania poskytujú sociálni pracovníci mimovládnych organizácií, ktoré implementujú integračné programy, otáznou však ostáva ich personálna kapacita zabezpečiť individuálne potreby celej cieľovej skupiny.

Riziku nezamestnanosti a dlhodobej nezamestnanosti tak čelí práve táto skupina obyvateľstva, a to aj z dôvodu, že u nich často nie sú splnené viaceré predpoklady integrácie na trh práce súčasne:

- a) nestabilné právne postavenie a krátkodobé povolenie na prechodný pobyt pôsobia pre zamestnávateľa demotivujúco,
- b) náročnosť konania o povolenie na zamestnanie môže zamestnávateľa odradiť,
- c) uznanie dosiahnutej kvalifikácie, odbornej praxe a vzdelania je bez relevantných dokladov u cudzincov s DO prakticky nemožné,
- d) neznalosť slovenského jazyka považujú zamestnávateľa často za neprekonateľnú prekážku aj u nízkokvalifikovaných zamestnaní,
- e) chýbajúce kontakty a celková neznalosť prostredia,
- f) vysoká nezamestnanosť a nedostatok pracovných miest v regióne kde cudzinec s DO býva,
- g) nedostatok finančných prostriedkov súvisiacich s pracovnou mobilitou (presťahovanie za zamestnaním).

Ako zásadný problém vnímame prax úradov práce spočívajúcu v tom, že cudzincom s DO neudeľujú povolenia na zamestnanie v prípade dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti). Toto bráni cudzincom s DO zamestnať sa aspoň „na dohodu“ a vykonávať rôzne brigádnické a sezónne práce. Problematickým sa javí nejednotný výklad zákona o službách zamestnanosti jednotlivými úradmi práce.

Na základe usmernenia z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR môže cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na zamestnanie, vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu so zamestnávateľom len formou pracovného pomeru, ktorý sa zakladá písomnou pracovnou zmluvou medzi zamestnávateľom a zamestnancom¹⁰⁴. Na základe uvedeného usmernenia úrady práce odmietajú cudzincom s DO vydávať povolenie na zamestnanie ak nejde o uzatvorenie pracovného pomeru, pretože pracovnoprávne vzťahy vznikajúce na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru nepovažujú za zamestnanie v zmysle zákona o službách zamestnanosti.

Odporúčanie: zavedením cielených legislatívnych a integračných opatrení v zmysle Koncepcie integrácie cudzincov napomáhať integrácii cudzincov s DO a odstraňovať identifikované prekážky. Napomáhať vyrovnávaniu nerovností voči ostatným kategóriám cudzincov.

104 Usmernenie ÚPSVR nám bolo oznámené prostredníctvom Migračného úradu MV SR v apríli 2010

Informovanosť cudzincov s DO o ich právach a povinnostiach

Pokiaľ ide o kvalitu informácií poskytnutých cudzincom s DO pred nástupom do zamestnania, aj tu sme zaznamenali nedostatky. V poučení pre cudzincov s DO sa v jazyku, ktorému cudzinec rozumie uvádza, že „sa môže zamestnať na základe udelenia povolenia na zamestnanie“, a je povinný vznik, zmenu a zánik svojho pracovnoprávneho vzťahu oznámiť migračnému úradu. Uvedená informácia nie je pre cudzinca s DO podľa nášho názoru a skúseností dostatočná ani vyčerpávajúca. Oceňujeme, že informuje cudzinca o jeho právach a povinnostiach je tiež v inom ako slovenskom jazyku, avšak bez akejkoľvek nadstavby akceptujúcej kultúrnej odlišnosti, prípadné rozdiely vo vzdelaní, alebo informácii potrebných pre pochopenie ďalších krokov a dosiahnutie konečného výsledku (t.j. zamestnanie).

Pre informáciu uvádzame text českého poučenia cudzincom s DO: Z českého poučenia pre cudzincov s DO:

“Oblast zaměstnanosti: K výkonu zaměstnání nepotřebujete povolení k zaměstnání, pouze zaměstnavatel je povinen o této skutečnosti písemně informovat příslušný úřad práce nejpozději v den Vašeho nástupu k výkonu práce¹⁰⁵. Pro účely zaměstnanosti jste považován/a za osobu s trvalým pobytem na území. Znamená to, že po dobu platnosti Vašeho povolení k pobytu máte v oblasti zaměstnanosti stejná práva jako občané ČR¹⁰⁶.”

Za etický nedostatok praxe považujeme, že cudzinci s DO pri nástupe do zamestnania často podpisujú pracovnú zmluvu, a jej prípadné prílohy v slovenskom jazyku, ktorému v tom čase nerozumejú natoľko, aby vedeli posúdiť, aké je ich postavenie voči zamestnávateľovi.

„Doniesli nám papiere, a povedali, aby sme ich podpísali. Tak sme ich podpísali.“

Odporúčanie: vypracovať v spolupráci s rezortom MPSV SR komplexné poučenie pre cudzincov s DO o ich právach a povinnostiach v pracovnoprávnych vzťahoch. Na stránke MPSVR SR poskytovať poučenie pre cudzinca s DO o možnostiach obrany v prípade, ak sa domnieva, že jeho práva boli akýmkoľvek spôsobom porušené.

105 Upravuje ustanovení § 98c zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

106 Upravuje ustanovení § 53c zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Odmeňovanie za prácu a právne postavenie cudzincov s DO v pracovnoprávných vzťahoch

Za obzvlášť citlivú a závažnú považujeme aj tému odmeňovania cudzincov s DO. Kvalifikačná smernica vyzýva k uplatňovaniu práva platného v členských štátoch na odmeňovanie, prístup k systémom sociálneho zabezpečenia pokiaľ ide o činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba a iné podmienky zamestnania.

Vyzýva tak k rovnakému prístupu a odstraňovaniu nerovností. Z rozhovorov s cudzincami s DO však opakovane zaznieva sťažnosť, že ich odmeňovanie neprebíha vždy spravodlivo a že sa nedokážu efektívne brániť, ak im je odopretá časť odmeny (napr. za nadčasy). Niektorí napriek tomu vyjadrujú obavy zo straty zamestnania.

Cudzinec s DO z Iraku dlhodobo žijúci v SR popisuje prácu v reštaurácii, kde robil 3 r:

„...najhoršie bolo, že každý deň som musel furt robiť 12 hodín, mesačne 26 dní. To bolo ťažko, vieš. Skoro ma zničil. No musel som, keď toľko nerobíš, vyhodí ťa.“

Ako cudzinci s DO sami uvádzajú, niekedy musia napriek pracovnému času stanovenému v pracovnej zmluve pracovať dlhšie, bez preplatenia nadčasov, ktoré vyplýva zo zákonníka práce. Niektorí zamestnaní respondenti a klienti Ligy za ľudské práva tiež uvádzajú v rozhovoroch, že pracovnej zmluve, ktorú podpísali nerozumejú, vykonávajú nadčasy za ktoré nie sú náležite odmenení, pričom akýkoľvek pracovný postup alebo trvalejšie pracovné miesto je pre nich nereálnym snom.

Hoci postrehy v nasledujúcom citáte sa vyskytli zriedkavo, jeden z respondentov s dlhodobým pobytom v SR konštatuje:

„Teraz je to také pozitívne, že proste ľudia, ktorí s tebou robia, sú úplne skvelí ľudia, a nerozdeľujú ťe, že ty si Iračan a ja som Slováč a takéto veci, alebo neviem ty si cez agentúry, a ja som kmeňový. Takéto veci tam vôbec neriešia, proste robíš ako oni. Niekedy som aj šikovnejší, a sú radi. Napríklad každá linka tam má svojho šéfa, a ten šéf pozrie na každého ako robí, a potom posledný mesiac okrem výplaty máš osobnú odmenu podľa toho, že ako to robíš.“

Poradenské služby v oblasti zamestnávania cudzincom poskytujú najmä mimovládne organizácie (v momente prípravy tejto štúdie Slovenská humanitná rada v spolupráci s ETP). Pokiaľ ide o štátne inštitúcie, v zmysle § 42 zákona o službách zamestnanosti úrad poskytuje občanom, uchádzačom o zamestnanie, záujemcom o zamestnanie a zamestnávateľom informačné a poradenské služby pri voľbe povolania, výbere zamestnania vrátane zmeny zamestnania a výbere zamestnanca, či adaptácii zamestnanca v novom zamestnaní. Tieto služby sú však určené primárne pre občanov SR a osoby vedené v evidencii uchádzačov o zamestnanie, medzi ktorých cudzinci s doplnkovou ochranou nepatria. Cudzinci s DO sa na úrad práce môžu obrátiť o povolenie na zamestnanie až po tom, ako majú nájdené konkrétne pracovné miesto, pričom asistenciu im poskytne buď sprostredkovateľská agentúra alebo mimovládna organizácia.

Problematická je aj skutočnosť, že cudzincom s DO sa neudeľuje povolenie na zamestnanie v prípade, ak by chceli pracovať na základe dohody o práci mimo pracovného pomeru, čo ich na trhu práce znevýhodňuje podobne ako ďalšia z vyššie spomínaných administratívnych prekážok.

Odporúčanie: Navrhujeme aby MPSVR SR dalo podnet na zmenu právnej úpravy zamestnávania cudzincov a zrušilo povolenia na zamestnanie pre cudzincov s DO.

Odporúčame: v spolupráci s MPSVR SR spracovať pre cudzincov s DO poučenie o právach a povinnostiach a odporúčaných postupoch v zmysle aktuálnej legislatívy.

Odporúčanie: Úplne zo zákona o službách zamestnanosti odstrániť požiadavku pracovného povolenia pre cudzincov s DO.

Odporúčanie: Formou vhodných informačných materiálov a školení zlepšiť informovanosť pracovníkov úradov práce a zamestnávateľov o právnom postavení cudzincov s DO.

Odporúčanie: Sprostredkovanie rekvalifikačných kurzov v rámci individuálnych akčných plánov úradov práce.

Odporúčanie: Zvýšiť informovanosť potenciálnych zamestnávateľov o cieľovej skupine v rámci prehĺbenia spolupráce úradov práce, MVO a zamestnávateľských subjektov.

Situáciu v oblasti zamestnávania hodnotila skupina osôb s DO v liste začiatkom roka 2011 adresovanom MÚ MV SR nasledovne:

„Nemôžeme si zobrat' úver, aby sme si mohli založiť rodinu, či začali podnikat', a mnoho ďalších vecí. Budeme naďalej vydaní na milosť či nemilosť zamestnávateľských agentúr, ktoré nám diktujú svoje podmienky a okrádajú nás sofistikovanými spôsobmi. Boli to ony, ktoré prepustili mnoho z nás pod zámenkou ekonomickej krízy v krajine a neustále sa vyhrážajú, že prepustia aj ďalších v prípade, že objednávky sa budú i naďalej znižovať. Dalo by sa povedať, že máme veľmi malý manévrovací

manévrovací priestor na vyjednávanie a hľadanie vhodných pracovných príležitostí, pretože jestvuje len jedna jediná zamestnávateľská agentúra, ktorá spolupracuje s utečeneckým táborm, diktuje svoje podmienky a vyhráza sa, že zamestnaných utečencov vráti do tábora v prípade, že by sa niekto odvážil s nimi polemizovať či odmietnuť akúkoľvek zverenú prácu.¹⁰⁷

Odporúčanie: Vzhľadom na tieto indície by bolo vhodné, aby sa zodpovedné inštitúcie zamerali na túto cieľovú skupinu a preskúmali, za akých podmienok prebieha nábor cudzincov a či nedochádza v zamestnávaní týchto ľudí k negatívnym javom, porušovaniu ich práv alebo zneužívaniu.

Odporúčanie: Navrhujeme aby Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR po konzultácii s UPSVR SR a MÚ MV SR umožnilo zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie aj cudzincom s doplnkovou ochranou. Ročne ich počet neprekročí 100 osôb, ich zamestnávanie preto nemôže mať zásadný dopad na trh práce v SR.

Odporúčanie: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR by malo pripraviť a na svojej stránke poskytovať v iných jazykoch návod pre cudzincov ako postupovať pri podaní sťažnosti alebo v prípade, ak sa domnievajú, že ich práva boli porušené.

Odporúčanie: Na úradoch práce v mestách s vyššou mierou sústredenia nielen cudzincov s DO, ale cudzincov všeobecne (predovšetkým Bratislava, Trnava, Žilina, Košice), by mali pracovať jazykovo zdatní zamestnanci vyškolení na poskytovanie pracovnoprávneho poradenstva cudzincom, ktorí by v rámci určených úradných hodín poskytovali takéto poradenstvo cudzincom žijúcim v SR.

107 Citácia z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane“.

5.5 PODNIKANIE CUDZINCOV S DO

Slovenská právna úprava podnikanie cudzincov s DO osobitne nevymedzuje, ale ani nezakazuje. Kvalifikačná smernica v článku 26 ods. 1 zakotvuje, že „členské štáty povolia príjemcom postavenia doplnkovej ochrany, aby mohli aktívne vykonávať činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba podľa pravidiel všeobecne uplatniteľných na povolanie alebo štátnu službu, bezprostredne po udelení postavenia doplnkovej ochrany“.

Vychádzajúc z uvedeného máme za to, že cudzinci s DO môžu na území SR nielen vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu, ale za splnenia zákonom stanovených podmienok môžu aj podnikáť ako samostatne zárobkovo činné osoby, predovšetkým formou získania živnostenského oprávnenia.

Zákon o živnostenskom podnikaní neobsahuje ustanovenia vzťahujúce sa čisto na cudzincov s DO, hovorí len fyzických osobách s bydliskom mimo územia SR, pričom bydliskom sa rozumie trvalý pobyt mimo územia SR¹⁰⁸. Zákon ustanovuje, že fyzická osoba s bydliskom mimo územia SR môže na území SR prevádzkovať živnosť za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako slovenská fyzická osoba, ak zo živnostenského zákona alebo z iného právneho predpisu nevyplýva niečo iné¹⁰⁹.

Vzhľadom k tomu, že cudzinci s DO majú trvalý pobyt mimo územia SR¹¹⁰, považujú sa za zahraničné fyzické osoby, a živnostenské oprávnenie im vzniká až dňom zápisu do obchodného registra¹¹¹.

Podnikanie zahraničných osôb upravuje Obchodný zákonník v § 21 odsek 4 nasledovne: „Oprávnenie zahraničnej osoby podnikáť na území Slovenskej republiky vzniká ku dňu zápisu podniku tejto osoby alebo jeho organizačnej zložky do obchodného registra v rozsahu predmetu podnikania zapísanom v obchodnom registri. Návrh na zápis podáva zahraničná osoba.“

Zákon o obchodnom registri potom upravuje podmienky zapísania zahraničnej fyzickej osoby do obchodného registra. Registráciu vykonávajú príslušné registrové sudy. Pred zápisom do obchodného registra registrový súd preverí¹¹² či návrh na zápis podala

108 § 5 živnostenského zákona: Osoby oprávnené prevádzkovať živnosť

109 Ustanovenie § 5 ods. 3 živnostenského zákona.

110 Aj keď sa nemôžu alebo nechcú vrátiť do krajiny svojho pôvodu, cudzinci s DO majú v zmysle slovenskej právnej úpravy v SR len prechodný pobyt a trvalý pobyt majú stále v krajine svojho pôvodu. Adresu trvalého bydliska sú povinný vyplňať do žiadosti o živnostenské oprávnenie. Mali sme prípad, kedy cudzinec s DO tvrdil, že on už adresu trvalého bydliska nemá, pretože jeho dom v Bagdade zničila bomba. Napriek tomu bol nútený do žiadosti túto adresu uviesť, pretože inak by bola jeho žiadosť nekompletná.

111 V zmysle § 10 odsek 3 živnostenského zákona: „Živnostenské oprávnenie: Ak tento zákon neustanovuje inak, zahraničným osobám a fyzickým osobám, ktoré sa podľa osobitného predpisu povinne zapisujú do obchodného registra, sa pri splnení určených podmienok vydá osvedčenie o živnostenskom oprávnení pred zápisom do obchodného registra. Pri nesplnení určených podmienok sa im o tom vydá rozhodnutie. Podľa ods. 5: Osobám uvedeným v odsekoch 3 a 4 vzniká živnostenské oprávnenie dňom zápisu do obchodného registra.“

112 Podľa § 6 zákona o obchodnom registri

oprávnená osoba¹¹³, či je návrh úplný, či boli spolu s návrhom predložené všetky zákonom požadované prílohy, či sú tieto prílohy predložené v požadovanej forme, či údaje uvedené v návrhu na zápis sa zhodujú s údajmi vyplývajúcimi z predložených príloh, a či bol zaplatený súdny poplatok¹¹⁴. Pred zápisom predmetu podnikania alebo činnosti registrový súd z predložených listín preverí, či bolo na ich výkon vydané živnostenské alebo iné podnikateľské oprávnenie¹¹⁵.

V praxi to znamená, že cudzinec s DO, ak sa mu podarí splniť všetky zákonom predpísané podmienky a získa živnostenské oprávnenie, môže začať prevádzkovať svoju živnosť až po zápise do obchodného registra. Splnenie všetkých týchto podmienok je pre cudzinca náročne nielen časovo a finančne¹¹⁶, ale predovšetkým cudzinec s DO bez pomoci pracovníkov mimovládnych organizácií by sám ani nebol schopný živnostenské oprávnenie a zápis do obchodného registra získať. Podmienky sú komplikované aj pre slovenských občanov a cudzinec neovládajúci dobre slovenský jazyk pochádzajúci z tretej krajiny je v spleti zákonných ustanovení a požiadaviek dezorientovaný. Kým sa cudzincovi s DO podarí reálne začať podnikáť uplynie, aj niekoľko mesiacov od poskytnutia doplnkovej ochrany.

V zmysle živnostenského zákona zahraničným fyzickým osobám živnostenské oprávnenie zaniká uplynutím lehoty povoleného prechodného alebo trvalého pobytu alebo zrušením pobytu¹¹⁷. V prípade cudzincov s DO to teda znamená, že im je udeľené živnostenské oprávnenie len na dobu trvania doplnkovej ochrany a prakticky len na niekoľko mesiacov. Tieto podmienky mnohých cudzincov s DO odrádzajú od podnikania. Referent žijúci v SR 7 rokov, ktorému MÚ MV SR v roku 2011 zrušil doplnkovú ochranu hovorí:

„Asi 3 mesiace som na Slovensku učil, a potom som si otvoril živnosť. Pracoval som v pohode, a bol som spokojný so životom. Mal som robotu, živnosť, tak som videl perspektívu. A prišiel 2011, oznámenie, že rušia moju doplnkovú ochranu. Nevieť prečo mi povedali – nechceme ťa – choď preč! Teraz som bez práce, a neviem čo mám robiť. Zastavili mi živnosť, lebo nemôžem pracovať.“

113 Podľa § 7 zákona o obchodnom registri: „(14) Pred zápisom zahraničnej fyzickej osoby ako osoby oprávnenej konať v mene podnikateľa registrový súd preverí, či táto fyzická osoba má povolenie na pobyt v Slovenskej republike. (...)“

114 Podľa Položky 17 zákona 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a o poplatku za výpis z registra trestov je za zápis fyzickej osoby – podnikateľa do obchodného registra potrebné uhradiť súdny poplatok vo výške 165,50 EUR

115 Ustanovenie § 7 ods. 13 zákona o obchodnom registri

116 Okrem súdneho poplatku za zápis do obchodného registra musí cudzinec uhradiť správny poplatok za vydanie živnostenského oprávnenia, poplatok za výpis z registra trestov, notárske overenie dokladov, úhradu prekladov dokumentov do slovenského jazyka, a pod.

117 § 57 ods. 1 písm. f) živnostenského zákona

Odporúčanie: Zjednodušiť živnostenské podnikanie cudzincov s DO – odstrániť potrebu zápisu do obchodného registra po tom čo im je vydané živnostenské oprávnenie.

Odporúčanie 2: Zvýšenie informovanosti ohľadne podmienok a postupu založenia živnosti – letáky na živnostenských úradoch a obchodných registroch s jednoduchým návodom na to, ako si založiť živnosť a ako sa zaregistrovať (v rôznych jazykových mutáciách).

5.6 ZDRAVOTNÁ STAROSTLIVOSŤ O CUDZINCOV S DO

Článok 29 kvalifikačnej smernice požaduje, aby cudzinci s DO mali prístup k zdravotnej starostlivosti za rovnakých podmienok oprávnenosti ako občania SR. Táto povinnosť je formálne zavedená § 27c odsek 3 zákona o azyle.

Podľa tohto ustanovenia za cudzinca, ktorému sa poskytla DO a nie je verejne zdravotne poistený, ministerstvo uhradí zdravotnú starostlivosť poskytnutú na území Slovenskej republiky **v rozsahu, v akom sa uhrádza na základe verejného zdravotného poistenia.**

Predpokladom k poskytnutiu zdravotnej starostlivosti môže u cudzincov s DO byť buď:

- a) *doklad o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti* podľa zákona o azyle alebo
- b) *preukaz poistenca* (tzv. kartička zdravotného poistenia) podľa zákona o zdravotnom poistení.

Podľa **zákona o azyle** MV SR na poskytovanie zdravotnej starostlivosti vydá cudzincovi s DO, ak zároveň nie je zamestnaným, doklad o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti. Zákon o azyle je tak základnou normou upravujúcou zdravotnú starostlivosť o cudzincov s DO. Osobitným zákonom upravujúcim zdravotné poistenie cudzincov s DO, ktorí sú zamestnaní, je zákon o zdravotnom poistení.

Podľa zákona o zdravotnom poistení sa zdravotná starostlivosť cudzincov s DO hradí z verejného zdravotného poistenia, v prípade ak sú zamestnaní a zamestnávateľ za nich odvádza poistné na verejné zdravotné poistenie. Zákon o zdravotnom poistení v ustanovení § 3 ods. 3 síce taxatívne vymedzuje, v ktorých prípadoch môže byť poistencom verejného zdravotného poistenia cudzinec, ktorý nemá udelený trvalý pobyt na území SR, avšak cudzinec s DO v tomto zozname nie je uvedený.

Slovenský právny poriadok tak pripúšťa dve možnosti dokladovania, že náklady spojené s ošetrovaním cudzinca s DO bude mať kto uhradiť.

Vzhľadom k tomu, že zákon o zdravotnom poistení už neumožňuje dobrovoľné, ale len povinné verejné poistenie, cudzinec s DO, ktorý nepracuje sa nemôže dať verejne zdravotne poistiť ani keby si zdravotnú starostlivosť chcel hradiť sám z vlastných zdrojov. Jedinou možnosťou preňho by bolo individuálne zdravotné poistenie na základe poistnej zmluvy podľa Občianskeho zákonníka¹¹⁸, t.j. o komerčné poistenie na základe ktorého sa poskytuje zdravotná starostlivosť v rozsahu určenom v zmluve. Toto poistenie je veľmi drahé a jeho uzatvorenie spočíva na rozhodnutí zdravotnej poisťovne¹¹⁹.

„A: Nemôžeš si platiť poistné?

R: Nemôžem, lebo mám ten ružový najlepší...

A: Takže ty sám keby si chcel platiť poistné

R: Lebo ja sám, keď som sa snažil mi povedali, že nemôžem, lebo mám toto. A keď chcem to urobiť, musím zobrať potvrdenie „dva roky potvrdenie, že mám, že som študent, potvrdenie z môjho študijného oddelenia a potom môžem robiť.“

Z rozhovorov počas spracovania tejto štúdie vyplynulo, že doklad o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti podľa zákona o azyle, cudzinci nazývajú tzv. „ružovou kartičkou“. Práva a povinnosti s ním spojené vysvetľuje zákon o azyle a poučenie pre cudzinca s DO.

V praxi je jeho nedostatkom, že o existencii tohto špeciálneho dokladu lekári často nie sú vopred informovaní, nemajú dostatočné informácie o právnom postavení jeho držiteľa a rozsahu zdravotnej starostlivosti poskytovanej na jeho základe. Bez intervencie sociálneho pracovníka by bolo poskytnutie zdravotnej starostlivosti problematické¹²⁰. Prítomnosť tretej osoby je preto v prípade choroby alebo úrazu nevyhnutnosťou.

„To, že poznáme nejakých priateľov, to je naša aktivita, a oni nám pomôžu tie sociálne problémy riešiť, skôr to naši priatelia vybavujú. Ako majú ľudia, ktorí neovládajú ani jazyk, ako majú oni riešiť problémy? Byť hľadáme, či do nemocnice, školu pre deti – všetko len cez kamarátov.“

Cudzinec s DO má teda aj v praxi zabezpečenú úplnú formálnu rovnosť s občanom SR iba ak je zamestnaný a teda aj verejne zdravotne poistený. Použitie dokladu je v skutočnosti problematické. Vyplýva to aj z rozhovoru so sociálnou pracovníčkou SHR ako aj z viacerých rozhovorov s respondentmi. Jeden z nich doklad o oprávnení nazýva:

„kartička ružových snov...“

118 § 788 až 791 Občianskeho zákonníka

119 V súčasnosti iba jedna zdravotná poisťovňa v SR poskytuje produkt zdravotného poistenia pre cudzincov.

120 Na základe rozhovoru so sociálnou pracovníčkou SHR Miladou Šimunkovou.

Respondent ďalej tiež uvádza:

„Len jeden krát som v Gabčíkove išiel k lekárovi. Hrali sme futbal a ja som padol, veľmi ma boleli nohy. Doktor mi dal na to panadol. Skoro som mal zlomenú nohu, prisahám... Povedal som mu, dajte mi niečo, aby som to liečil. Nie, on ma vyhodil a zabuchol dvere.“

„Lekáreň, to je ďalšia vojna. To potom, keď si to už vybavil, a máš už slabý hlas od hádania, konečne ťa ošetril doktor. Na to máš druhý problém, lekáreň. Nie každá lekáreň (ružovú kartičku) chce, nie každá lekáreň to zoberie a musím platiť celú sumu na ten liek.“

Spôsob informovania cudzincov s DO o zdravotnej starostlivosti

Problematickou sa nám nejaví v tomto prípade iba samostatná právna úprava a to, že je tematicky zverená do pôsobnosti ministerstva vnútra, ale aj rozsah a spôsob informovania poskytovateľov zdravotnej starostlivosti ako aj samotných cudzincov s DO, a to prostredníctvom poučenia pre cudzincov s DO, kde sa uvádza, že „cudzincovi sa poskytne zdravotná starostlivosť v rozsahu verejného zdravotného poistenia“. Táto informácia je na účel informovania cudzinca s DO síce právne a formálne správna, ale nie dostatočná a vyčerpávajúca, nakoľko nepodáva zrozumiteľné vysvetlenie čoho a ako sa môže cudzinec s DO u lekára domáhať na základe osobitného zákona¹²¹.

Zákon o azyle cudzincovi s DO ukladá viacero povinností spojených s použitím dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, aby tak sa predchádzalo jeho zneužitiu. Cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, je podľa zákona povinný o.i. ohlásiť bezodkladne ministerstvu odcudzenie, poškodenie, zničenie alebo zneužitie dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti a odovzdať ministerstvu uvedený doklad napr. bezodkladne po vzniku pracovnoprávneho vzťahu, alebo ak doplnková ochrana zanikla.

Zásadným zisteným nedostatkom praxe je, že lekári, nemocnice či lekárne doklad o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti vydaný MÚ nepoznajú a cudzincov s DO odmietajú ošetriť.

121 Zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov a v súvislosti so zákonom o azyle.

„A s touto kartou ja musím byť advokát sám sebe, a musím vedieť, aký ten zákon, číslo a neviem čo, aby som vysvetlil každému lekárovi, čo to je po slovensky, lebo nepustí...“čo to je? ..nepoznám...odkiaľ to je...“, usmeje sa, „a niekto si aj robí srandu, vôbec nevie, čo to je za karta“ „Ja si myslím, že to nie je ich chyba, ja myslím, že to migračný. Dobre by bolo urobiť kartičku zdravotnej poisťovne, a tú keď budú vidieť, a pečiatku migračného úradu, dobre, pustia ju. Alebo by mali poslať, keď urobili ružový preukaz, mali by poslať každej nemocnici, každej lekárni, každému lekárovi. Lebo to je nie koniec, keď máš veľké boje s lekárom, možno teba ošetrí, to je nejakých 30 percent. Podľa toho, aký je to lekár, a musí mať dobrú náladu, aby teba prijal. Keď nemá dobrú náladu, to je... Predstavte si, že ten, čo má „ružové sny“ kartu, čo nevie slovenčinu, ako to bude spraviť? Ako bude hľadať a vysvetľovať, čo to je karta...a je to problém, a nemajú záujem to riešiť. Hovoril som to aj pred 6 mesiacmi na mojom interview, aj predtým, aj predtým.“

Said Babakhel z OZ Afganská komunita v rozhovore s nami spomenul na ilustráciu príklad cudzinky s DO:

„volali pohotovosť a nechceli ju na základe preukazu MÚ ani ošetriť ani vziať do nemocnice... Pudia v SR, vrátane lekárov, nevedia čo je MÚ a aké má právomoci... v praxi cudzinci s DO nemajú rovnaký prístup k zdravotnej starostlivosti ako občania...“

Pokiaľ ide o informovanosť cudzincov s DO o zdravotnej starostlivosti, pre informáciu uvádzame text českého poučenia pre cudzincov s DO:

„Působnost Ministerstva zdravotnictví:

a) Jste oprávněnou osobou ke vstupu do systému zdravotní péče a veřejného zdravotního pojištění. Pro účely zdravotní péče jste považován/a za osobu s trvalým pobytem na území. Znamená to, že po dobu platnosti Vašeho povolení k pobytu máte v oblasti zdravotní péče stejná práva jako občané ČR.

Do 8 dnů od udělení oprávnění k pobytu jste povinen se zaregistrovat u zdravotní pojišťovny, kterou si sám/a zvolíte.

b) Zdravotní pojišťovna pro registraci vyžaduje: průkaz oprávnění k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany. Vyplníte přihlašovací formulář přímo na kontaktním místě pojišťovny. Karta pojištěnce Vám pak bude zaslána poštou do místa bydliště. Kontaktní místo Vám při registraci vydá prozatímní náhradní doklad, s tímto náhradním dokladem nebo průkazem pojištěnce se zaregistruje u praktického lékaře v místě Vašeho trvalého bydliště, děti pak u dětského lékaře.

c) Stát za Vás platí pojistné, pokud jste:¹²³

- nezaopatřeným dítětem (posuzuje se podle zákona o státní sociální podpoře);
- poživatelem důchodů z důchodového pojištění;
- příjemcem rodičovského příspěvku;
- ženou na mateřské a rodičovské dovolené a osobou pobírající peněžitou pomoc v mateřství podle předpisů o nemocenském pojištění;
- osobou celodenně osobně a řádně pečující alespoň o jedno dítě do sedmi let věku nebo nejméně o dvě děti do 15 let věku. O těchto skutečnostech musíte prokazatelně informovat Vaši zdravotní pojišťovnu, aby Vás mohla zařadit mezi pojištěnce, za které je plátcem pojistného stát;
- veden/a jako uchazeč o zaměstnání v evidenci vedené Úřadem práce;
- osobou pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi, která není v evidenci uchazečů o zaměstnání, O této skutečnosti musíte neprodleně předložit vaši pojišťovně potvrzení, které Vám vystaví pověřený obecní úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V ostatních případech si musíte platit pojistné sám/a. Od 1. 1. 2007 činí částka za pojistné 1 080,- Kč měsíčně. Bližší informace obdržíte ve Vaší pobočce zdravotní pojišťovny.

Odporúčenie: Navrhujeme inšpirovať sa praxou v ČR a v spolupráci s MZ SR a MÚ MV SR spracovať poučenie pre cudzincov s DO, v ktorom by bol zrozumiteľne vysvetlený rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe predloženia dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti.

123 Upravuje ustanovení § 7 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Odporúčanie: Navrhujeme v spolupráci s MZ SR a MÚ MV SR spracovať a distribuovať poučenie pre lekárov, v ktorom by bol zrozumiteľne vysvetlený rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe predloženia dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti cudzincovi s DO.

Opatrenie: Navrhujeme po dohode MÚ MV SR s MZ SR v zákone o azyle vsunúť odkaz na zákon upravujúci rozsah zdravotnej starostlivosti, aby bolo zrejmé, že rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe „ružovej kartičky“ je rovnaký ako rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovaný na základe verejného zdravotného poistenia.

Odporúčanie: Osobitne sa venovať a analyzovať dáta týkajúce sa vyššie uvedených skupín cudzincov s DO a ich špecifických potrieb.

Odporúčanie: V budúcnosti navrhujeme zvážiť vyňatie zdravotnej starostlivosti o cudzincov s DO (ako aj žiadateľov o azyl) spod pôsobnosti rezortu vnútra a presunúť túto agendu na MZ SR, ktoré je podľa nášho názoru kompetentným rezortom.

5.7 ZLÚČENIE RODINY S CUDZINCOM S DO

Rodina je všeobecne uznávaná ako základná a prirodzená jednotka spoločnosti, ktorá si vyžaduje plnú ochranu a podporu zo strany spoločnosti a štátu. Rešpektovanie jednoty rodiny je humanitárny princíp, obvykle napĺňaný na úrovni národného práva v závislosti od práv a záväzkov vymedzených štátom. Otázka zlúčenia rodiny je priamo vyvodená z práva na rešpektovanie rodinného a súkromného života, zakotveného v mnohých dohodách. V kontexte medzinárodnej migrácie je „zlúčenie rodiny“ zákonným procesom, ktorý sa opiera o potrebu jednoty rodiny a jeho cieľom je opätovne spojiť rozdelených rodinných príslušníkov, ktorí žijú v rôznych krajinách (Volanská 2009: 42¹²⁴).

Cudzinec s DO má právo na zlúčenie so svojou najbližšou rodinou. Toto právo je zakotvené nielen v medzinárodných dohodách, ktorými je SR viazaná, ale aj v zákone o azyle. Podľa ustanovení zákona o azyle MÚ MV SR poskytne doplnkovú ochranu na účel zlúčenia rodiny manželovi cudzinca s DO, ak manželstvo trvá a trvalo aj v čase, keď cudzinec

124 Mittelmannová M. – Volanská M. – Tužinská H. 2009. Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenávratenia, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť. Stimul. Bratislava

odišiel z krajiny pôvodu, a tento cudzinec so zlúčením vopred písomne súhlasí, slobodným deťom cudzinca s DO do 18 rokov ich veku, a rodičom slobodného cudzinca s DO mladšieho ako 18 rokov¹²⁵. Ministerstvo poskytne doplnkovú ochranu aj dieťaťu narodenému na území SR cudzinke s DO¹²⁶.

Je síce pravda, že MÚ MV SR poskytne na účel zlúčenia rodiny vyššie uvedeným členom rodiny cudzinca s DO, avšak v praxi sa často neprekonateľnou javí požiadavka zákona o azyle, že rodinní príslušníci cudzinca s DO sa počas konania o udelenie azylu musia zdržiavať na území SR¹²⁷ a aj žiadosť musia podať na území SR.

„... spolubývajúcí má psychické problémy. Predal majetok, aby sem mohol pozvať rodinu, ale veľvyslanectvo im neudelilo víza...“

Prvý krok, ktorý musí spraviť cudzinec, ak chce pozvať na Slovensko svoju rodinu za účelom zlúčenia, je podanie žiadosti o overenie pozvania na príslušné oddelenie cudzineckej polície¹²⁸.

Podľa dikcie § 15 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov: „Pozvanie sa podáva na úradnom tlačíve, v ktorom sú uvedené údaje o pozývajúcej osobe, pozývanom cudzincovi, účel, na ktorý je cudzinec pozývaný na územie Slovenskej republiky, a záväzok pozývajúcej osoby, že uhradí všetky náklady spojené s pobytom a vycestovaním pozývaného cudzinca. Pozývajúca osoba má povinnosť preukázať, že je schopná uhradiť všetky náklady spojené s pobytom a vycestovaním pozývaného cudzinca.“

Schopnosť uhradiť všetky náklady spojené s pobytom a vycestovaním pozývaného cudzinca sa preukazuje v zásade výpisom z účtu. K žiadosti treba priložiť aj notársky overené kópie cestovných dokladov pozývaných cudzincov a doklad preukazujúci príbuzenský vzťah (napr. rodný list či sobášny list). Pozývajúci cudzinec musí uhradiť aj správny poplatok¹²⁹.

Ak má žiadosť všetky potrebné náležitosti, a nie je daný iný dôvod pre neoverenie pozvania¹³⁰, policajný útvar rozhodne o overení pozvania do 15 dní od prijatia žiadosti¹³¹.

125 § 13b ods. 1 zákona o azyle

126 § 13b ods. 3 zákona o azyle

127 § 13b ods. 2 zákona o azyle

128 Podľa miesta pobytu pozývajúcej osoby (§ 15 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov)

129 V súčasnosti vo výške 33 EUR

130 Podľa § 15 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov: „Policajný útvar neoverí pozvanie, ak

a) je pozývaný cudzinec nežiaducou osobou,

b) pozvanie nemá náležitosti podľa odseku 1,

c) je dôvodné podozrenie, že účel pobytu cudzinca uvedený v pozvaní nezodpovedá skutočnému účelu pozvania,

d) je dôvodné podozrenie, že pozývaný cudzinec môže pri svojom pobyte ohroziť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, zdravie alebo práva a slobody iných a na vymedzených územiach aj prírodu, alebo

e) nedostane súhlas ministerstva vnútra.“

131 § 15 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov

Na rozhodovanie o overení pozvania sa nevzťahuje Správny poriadok a policajný útvar o neoverení pozvania nevydáva rozhodnutie a neposkytne cudzincovi odôvodnenie, prečo pozvanie neoveril. Ak pozvanie neoverí, cudzinec sa tak ani nedozvie dôvod, prečo tak rozhodol, a nemôže sa proti rozhodnutiu policajného útvaru odvolať. V praxi sme zaznamenali problém predovšetkým s pozývaním iných rodinných príslušníkov, ako sú rodinní príslušníci vymedzení v § 13b zákona o azyle (manžel, dieťa či rodič maloletého cudzinca s DO). V prípade ostatných príbuzných (súrodenc, rodič plnoletého cudzinca s DO, teta, strýc, druh/družka, a pod.) sa na nich nevzťahuje právo na poskytnutie doplnkovej ochrany na účel zlúčenia rodiny v zmysle § 13b. Preto ak tieto osoby požiadajú na území SR o azyl, resp. doplnkovú ochranu¹³², ich žiadosti sa posudzujú nezávisle od ochrany, ktorú požíva v SR ich rodinný príslušník. MÚ MV SR môže na ich rodinný vzťah prihliadnuť, ale doplnková ochrana na účel zlúčenia rodiny im nebude poskytnutá. Môže im však po splnení zákonom stanovených podmienok poskytnutá doplnková ochrana z dôvodu reálnej hrozby vážneho bezprávia v krajine pôvodu¹³³. V prípade, že teda ide o rodinných príslušníkov, ktorí nemajú zákonný nárok na poskytnutie doplnkovej ochrany za účelom zlúčenia rodiny, útvary cudzineckej polície nie vždy overia pozvanie rodinného príslušníka¹³⁴.

Ak dôjde k overeniu pozvania zo strany cudzineckej polície, ďalší krok je podanie žiadosti o udelenie víza. Žiadosť si podáva rodinný príslušník cudzinca s DO na zastupiteľstve SR v krajine pôvodu, resp. v krajine kde sa nachádza zastupiteľstvo určené aj pre štátnych príslušníkov krajiny pôvodu¹³⁵. Podľa zákona o pobyte cudzincov sa rodinnému príslušníkovi cudzinca s DO udeľuje schengenské vízum s obmedzenou územnou platnosťou¹³⁶. Navrhovaný zákon o kontrole hraníc a pobyte cudzincov navrhuje, aby rodinným príslušníkom cudzincov s DO (a rovnako aj azylantov) bolo udeľované národné vízum. Toto vnímame veľmi problematicky, pretože je v podstate nemožné, aby si cudzinec z tretej krajiny (napr. z Afganistanu či Iraku) zabezpečil priamy let do Bratislavy. Na základe navrhovanej úpravy by si tak rodinný príslušník cudzinca s DO musel okrem slovenského národného víza zvlášť vybaviť aj tranzitné, resp. letiskové tranzitné víza na prepravu cez tie krajiny Schengenského priestoru, cez ktoré bude

132 Vzhľadom k tomu, že neexistuje samostatné konanie o doplnkovej ochrane, cudzinec musí v podstate vždy podať žiadosť o azyl (vyhlásenie) a v rámci jedného konania sa posudzuje tak udelenie azylu ako aj poskytnutie doplnkovej ochrany

133 Podľa § 13a zákona o azyle

134 Keďže policajné útvary nevydávajú rozhodnutie o neoverení pozvania, dôvody neoverenia pozvania možno len predpokladať. Ak cudzinec s DO splnil všetky zákonom stanovené náležitosti žiadosti o overenie pozvanie, najpravdepodobnejším sa javí byť dôvod podľa § 15 ods. 3 písm. c) zákona o pobyte cudzincov, a to že policajný útvar dospeje k záveru, že „je dôvodné podozrenie, že účel pobytu cudzinca uvedený v pozvaní nezodpovedá skutočnému účelu pozvania“. Dôvod tendencie neoveriť pozvanie napr. cudzincom z Afganistanu môže byť obava, že rodinní príslušníci cudzincov s DO si podajú na Slovensku žiadosť o azyl a vzhľadom na reálnu hrozbu vážneho bezprávia v Afganistane by im SR musela doplnkovú ochranu poskytnúť. Tak by na Slovensku pribúdali počty cudzincov s DO, čo SR vníma negatívne. Preto je jednoduchšie takéto pozvania neoveriť a zabrániť tak ich pricestovaniu na územie SR, kde požiadajú o azyl.

135 Napr. v Afganistane SR nemá zastupiteľský orgán a príslušný je zastupiteľský orgán v Iráne, v Teheráne. Na žiadosť cudzinca možno povoliť podanie žiadosti na zastupiteľskom orgáne SR v inej krajine (napr. v Indii, vzhľadom k tomu, že Irán nechce vydávať víza na vstup na svoje územie Afganským štátnym príslušníkom).

136 § 8 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov; podľa čl. 2 ods. 4 Nariadenia EP a Rady 810/2009/ES, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva, „vízum s obmedzenou územnou platnosťou“ je vízum

počas tranzitovať na svojej ceste do SR. Vzhľadom na to, že už teraz je celá procedúra, ktorú musia rodiny za účelom svojho zlúčenia veľmi komplikovaná, navrhovanú zmenu v novom zákone vnímame ako príliš reštriktívnu.

Nevyhnutnou podmienkou na udelenie víza je platný cestovný doklad. Aj táto požiadavka môže predstavovať pre rodinného príslušníka cudzinca s DO zásadný problém. Napr. v prípade Somálskych štátnych občanov, SR podobne ako iné štáty sveta, neuznáva žiadne somálske cestovné doklady¹³⁷. Preto rodinní príslušníci Somálčanov s poskytnutou DO nemajú vôbec možnosť na svoj cestovný doklad legálne do SR pricestovať.

Veľký problém predstavujú aj financie, vzhľadom k tomu, že výdavky na získanie víza a pricestovanie do Európy sú vysoké¹³⁸. Toto je často dôvodom, prečo mnohí rodinní príslušníci, často krátko manželky s deťmi, nemôžu do SR reálne pricestovať aj keď zákon im dáva možnosť na zlúčenie.

Aj po splnení všetkých podmienok zastupiteľský orgán môže cudzincovi neudelieť vízum. Proti rozhodnutiu, ktorým nebolo udelené schengenské vízum, sa môže rodinný príslušník cudzinca s DO odvolať¹³⁹, pričom o odvolaní rozhoduje ministerstvo zahraničných vecí¹⁴⁰.

Referent z Afganistanu, ktorý sa pokúsil zlúčiť s manželkou a deťmi uvádza:

„Poslal som ich do Indie na veľvyslanectvo, zaplatil som im letenky za 7500 dolárov, ale ich nepustili, a museli sa vrátiť späť do Kábulu. Kvôli tomu som predal celý majetok, ale nepodarilo sa mi ich priviesť sem, vrátili sa do Afganistanu. Potrebujem peniaze, aby som sem dostal svoju rodinu.“

Procedúra zlúčenia s rodinou je komplikovaná. Dôvody, pre ktoré sa cudzincom s DO nepodarí na Slovensku zlúčiť so svojou rodinou sú rôzne – nedostatok finančných prostriedkov, neuznané cestovné doklady či neudelenie víz. Vzhľadom na všetky prekážky sa len veľmi malému percentu cudzincov s DO podarí priviesť na Slovensko svoje rodiny a zlúčiť sa s nimi. Z „láskavej žiadosti o zmenu zákona o doplnkovej ochrane:

137 Informácia poskytnutá Oddelením analýzy cestovných dokladov UHCP na základe telefonického rozhovoru zo dňa 23. 3. 2011

138 Výdavky sú rôzne: letenky, poplatky súvisiace s vybavením víza (vrátane prípadnej cesty a vybavenia víza do inej krajiny, keď SR nemá veľvyslanectvo v krajine pôvodu), preukázanie dostatočných finančných prostriedkov na pokrytie nákladov súvisiacich s pobytom v SR (v súčasnosti 56 EUR/deň pobytu)

139 § 13 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov

140 § 13 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov

“Okrem toho sa zlúčenie rodiny pre každého z nás stáva takmer nespĺniteľným snom, pretože prakticky žiadny človek (možno sa to podarilo v jednom prípade) nemohol prizvať svoju rodinu cez migračný úrad priamo a hladko, tak, ako to zákon stanovuje. Dokáže niekto z Vás žiť ďaleko od svojej ženy alebo troch detí?”

Treba tiež poznamenať, že čl. 23 Kvalifikačnej smernice, ktorý hovorí o zachovaní celistvosti rodiny odporúča v odseku 5 nasledovné:

„Členské štáty môžu rozhodnúť, že tento článok sa uplatňuje tiež na ostatných blízkych príbuzných, ktorí žijú spolu ako súčasť rodiny v čase opustenia krajiny pôvodu, a ktorí boli v tomto čase celkom alebo podstatne závislí od príjemcu postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany.“

Odporúčanie: Rozšíriť kategórie rodinných príslušníkov oprávnených na zlúčenie s rodinou aj na tých, ktorí sú definovaní v čl. 23 ods. 5 Kvalifikačnej smernice.

Odporúčanie: Urýchliť a zjednodušiť, uľahčiť proces udeľovania víz rodinným príslušníkom cudzincov s DO.

5.8 SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE CUDZINCOV S DO

Nárok na štátne sociálne dávky („rodinné dávky“) si môžu podľa platnej vnútroštátnej legislatívy uplatniť aj cudzinci, ktorým bol udelený azyl alebo poskytnutá doplnková ochrana v zmysle zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Článok 28 Kvalifikačnej smernice upravuje oblasť Sociálneho zabezpečenia. Členské štáty podľa tohto článku zaistia, aby príjemcovia postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany získali v členských štátoch, ktoré im udelili takéto postavenie, potrebnú sociálnu pomoc, ako je poskytovaná štátnym príslušníkom tohto členského štátu. Výnimkou zo všeobecného pravidla členské štáty môžu obmedziť sociálnu pomoc udeľovanú príjemcom postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany na základné výhody, ktoré sú potom poskytnuté na rovnakých úrovniach a za rovnakých podmienok oprávnenosti ako štátnym príslušníkom.

Cudzincom s DO sa v rámci projektov na asistenciu (SHR) vypláca podpora 3,50 € na deň stravné a 0,50 € vreckové. Osoba, ktorá poberá túto podporu, nemá nárok na dávku v hmotnej núdzi podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi¹⁴¹.

Predmetom kritiky našich respondentov je forma vyplácania podpory pre DO. V rozhovoroch sa spomína, že by cudzinci s DO privítali jej vyplácanie bezhotovostne na účet:

„Ja osobne sa hanbím, keď sa obrátim pre tú sumu peňazí mesačne, čo dostávam od sociálov, že to je naše právo, prečo by som tam osobne šla, pre tú sumu.“

V takmer každom rozhovore respondenti tiež uvádzajú, že je pre nich finančne nepredstaviteľné cestovať verejnou dopravou:

Mám mesačnú električku. Ale videl som toľko ľudí, že majú problémy s lístkami. Napríklad mňa táto karta stála päť eur, keď si ju musíte vybaviť prvý krát, a všetky tie veci... včera som zaplatil 19 eur a nejaké centy na poplatok za mesiac. Ale títo ľudia, ktorých som videl tu, majú problémy ísť do centra, lebo nemajú dost' peňazí.“

¹⁴¹ Podľa § 5 ods. 4 zákona o pomoci v hmotnej núdzi „Za príjem sa pri posudzovaní hmotnej núdze, zabezpečení základných životných podmienok a pomoci v hmotnej núdzi na účely tohto zákona nepovažuje v) podpora alebo príspevok poskytnuté z prostriedkov nadácií a občianskych združení, neziskových organizácií a neinvestičných fondov vrátane nepenažného plnenia účelovo určené pre jednotlivca na posilnenie účinkov pomoci v hmotnej núdzi najviac však do výšky 12-násobku životného minima získaných v bežnom roku“. Vzhľadom k tomu, že podpora poskytovaná cudzincom s DO od SHR (stravné, vreckové a platenie ubytovania) prevyšuje mesačne sumu životného minima, cudzinci s DO poberajúci podporu od SHR nemajú nárok na dávku v hmotnej núdzi ani príspevky k dávke v hmotnej núdzi.

„Ja som tu na Slovensku 9 mesiacov, a som bez práce. Náš životný štýl na ubytovni je veľmi zlý a veľmi ťažký, aj z ekonomického hľadiska je zlý, 120 eur platia, v tom je strava. Keď si hľadáme prácu, a v autobusoch dostaneme pokutu, to je 40 eur.“

Said Babakhel z OZ Afganská komunita v interview ohľadne sociálnej pomoci cudzincom s DO poskytovanej štátom uviedol:

„V roku 2010 im úrady práce neposkytovali ani dávku v hmotnej núdzi ani prídavky na deti... úrady nevedeli či cudzinci s DO majú na to právo... odhadom 70% štátnych úradníkov nevie čo majú robiť, keď za nimi príde cudzinec s DO... základné životné podmienky by mal zabezpečovať štát.“

Odporúčame: Viest' rokovania s dopravným podnikom BA a ďalšími mestami podľa miesta bývania cudzincov s DO, aby im bolo odpustené platenie cestovného, nakoľko si ho v ich sociálnej situácii nemôžu dovoliť. Podobné opatrenie zaviedli napr. v Maďarsku.

Odporúčanie: Zvýšenie informovanosti cudzincov o ich nároku na dávky sociálneho zabezpečenia. Zvýšenie informovanosti pracovníkov úradov práce v tomto smere.

5.9 VZDELÁVANIE DETÍ

Právo detí na vzdelanie sa odvodzuje z článku 28 Dohovoru o právach dieťaťa, a je ustanovené aj v článku 42 Ústavy SR, podľa ktorej má každé dieťa právo na vzdelanie. Ústava SR v článku 35 hovorí, že každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, a zakotvuje jeden zo základných princípov výchovy a vzdelávania v SR, a to princíp slobodnej voľby vzdelávania s prihliadnutím na očakávaná a predpoklady detí a žiakov v súlade s možnosťami výchovno-vzdelávacej sústavy¹⁴².

Tieto práva sa rovnako vzťahujú aj na deti cudzincov s DO, resp. na deti, ktoré sú v SR bez sprievodu, a majú poskytnutú doplnkovú ochranu, tzv. maloletí bez sprievodu. Zásadu rovnakého zaobchádzania obsahuje aj Školský zákon¹⁴³, ktorý stanovuje, že všetkým MBS,

142 zákon 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 3 písm. h) § 3 písm. c) – princíp rovnoprávnosti v prístupe k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích

143 potrieb jednotlivca, a písm. d) – zákaz všetkých foriem diskriminácie a obzvlášť segregácie

bez ohľadu na ich právny status, sa poskytuje výchova a vzdelávanie, ubytovanie a stravovanie v školách za tých istých podmienok ako občanom Slovenskej republiky¹⁴⁴.

To znamená, že aj na MBS sa vzťahuje povinná školská dochádzka¹⁴⁵ a princíp bezplatnosti štúdia v materských¹⁴⁶, základných a stredných štátnych školách v SR¹⁴⁷, ako aj ďalšie princípy zakotvené v Školskom zákone¹⁴⁸.

Vzdelávanie cudzincov upravujú ustanovenia Školského zákona. Deťom cudzincov s povoleným pobytom na území Slovenskej republiky ako aj deťom žiadateľov o udelenie azylu sa poskytuje výchova a vzdelávanie, ubytovanie a stravovanie v školách podľa za tých istých podmienok ako občanom Slovenskej republiky¹⁴⁹.

Navyše sa pre deti, ktoré sú cudzincami, zákon zakotvuje organizovanie základných a rozširujúcich kurzov slovenského jazyka na účel odstránenia jazykových bariér¹⁵⁰.

Deti žiadateľov o udelenie azylu, deti azylových zariadeniach, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, zaraďuje do príslušného ročníka riaditeľ školy po zistení úrovne ich doterajšieho vzdelania a ovládania štátneho jazyka najneskôr do troch mesiacov od začatia konania o udelenie azylu. Z dôvodu nedostatočného ovládania štátneho jazyka možno dieťa podmiennečne zaradiť do príslušného ročníka podľa veku, a to najviac na jeden školský rok¹⁵¹. Princíp zaradenia maloletých žiadateľov o azyl do vzdelávacieho systému najneskôr do troch mesiacov od podania žiadosti o azyl je zakotvený aj v smernici Rady o minimálnych normách pre prijímanie žiadateľov o azyl¹⁵².

Pre deti žiadateľov o udelenie azylu v azylových zariadeniach, ktorých školská dochádzka je povinná, kurzy základov slovenského jazyka odborne a finančne zabezpečuje ministerstvo vnútra¹⁵³ prostredníctvom MÚ MV SR. Zákon o azyle ďalej ustanovuje, že ak sa na maloletého žiadateľa o azyl vzťahuje povinná školská dochádzka, je povinný navštevovať kurz slovenského jazyka¹⁵⁴. V prípade, ak ide o maloletého staršieho ako 16 rokov, a povinná školská dochádzka sa na neho už nevzťahuje, zákon mu poskytuje možnosť navštevovať kurz slovenčiny, ktorú môže, ale nemusí využiť¹⁵⁵.

145 § 19 ods. 2 Školského zákona: Povinná školská dochádzka je desaťročná a trvá najviac do konca školského roka, v ktorom žiak dovŕši 16. rok veku, ak tento zákon neustanovuje inak; ods. 3: Povinná školská dochádzka začína začiatkom školského roka, ktorý nasleduje po dni, keď dieťa dovŕši šiesty rok veku a dosiahne školskú spôsobilosť, ak tento zákon neustanovuje inak.

146 § 3 písm. a) Školského zákona (zakotvený princíp bezplatnosti vzdelania v materských školách jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky)

147 § 3 písm. b) Školského zákona

148 § 3 : Princípy výchovy a vzdelávania

149 § 146 ods. 2 Školského zákona

150 § 146 ods. 3 (v spojitosti s ods. 1 a 8) Školského zákona

151 § 146 ods. 4 Školského zákona

152 Smernica Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, čl. 10 (Školská dochádzka a vzdelávanie maloletých osôb) ods. 2 ustanovuje:

„2. Prístup do vzdelávacieho systému sa nesmie odložiť o viac ako tri mesiace od dátumu podania žiadosti o azyl maloletou osobou alebo rodičmi maloletej osoby. Táto lehota sa môže predĺžiť na jeden rok, ak ide o odborné vzdelávanie, s cieľom uľahčiť prístup k vzdelávaciemu systému.“

153 § 146 ods. 5 Školského zákona

154 § 23 ods. 3 písm. f) zákona o azyle.

155 § 22 ods. 7 zákona o azyle.

Podľa čl. 27 Kvalifikačnej smernice „Členské štáty poskytnú prístup k vzdelávaciemu systému všetkým nepľnoletým osobám, ktorým bolo udelené postavenie utečenca alebo doplnkovej ochrany, za rovnakých podmienok ako štátnym príslušníkom“.

Na základe vyššie uvedeného majú síce deti cudzincov s DO, resp. maloletí bez sprievodu s DO, rovnaké podmienky na prístup k štátnemu vzdelávaciemu systému SR ako slovenské deti a môžu na základných a stredných školách študovať bezplatne, v praxi však s uplatnením ich práva na štúdium vznikajú nemalé problémy. Proces zaradenia maloletého cudzinca s DO na základnú alebo strednú školu je komplikovaný. Je tomu tak preto, že školy nie sú pripravené a ochotné prijať na štúdium maloletého cudzinca. Najväčšími prekážkami, ktoré školy od tohto kroku odrádzajú, sú nepochybne neznalosť alebo nedostatočná znalosť slovenčiny a komplikácie spojené so zaradením maloletého cudzinca do príslušného ročníka základnej či strednej školy.

Respondentka je v SR spolu so svojim manželom a deťmi, všetci majú doplnkovú ochranu:

„Deti za ten čas čo boli v Gabčíkove¹⁵⁶, nemali možnosť chodiť do školy... „deti už sa stali pomaly analfabeti...“

Problémy pri zaraďovaní maloletých cudzincov do príslušného ročníka spôsobuje najmä to že:

- deti nemajú hodnoverné doklady o dosiahnutom vzdelaní či vysvedčení,
- deti neovládajú slovenský jazyk dostatočne na takej úrovni, aby mohli byť preskúšané z jednotlivých predmetov,
- učebné osnovy v krajinách ich pôvodu sa môžu podstatne odlišovať od učebných osnov v SR, prípadne školská dochádzka v krajine pôvodu nie je povinná alebo dostupná a deti sú negramotné,
- deti neovládajú slovenský jazyk dostatočne na takej úrovni, aby zvládli učivo ročníka, do ktorého by mohli byť zaradené na základe svojho veku,
- stredné školy zvyknú požadovať potvrdenie o ukončení základnej školy a absolvovanie prijímacích skúšok v slovenskom jazyku, ktorý maloletí cudzinci ešte neovládajú¹⁵⁷.

Všetky uvedené faktory predstavujú zásadné prekážky pre zaradenie maloletých cudzincov s DO do príslušného ročníka základnej, ale najmä strednej školy. Preto v praxi závisí predovšetkým od ochoty vedenia konkrétnej školy dať maloletému cudzincovi príležitosť a pokúsiť sa preklenúť tieto problémy. Ak si už škola osvojí skúsenosť s maloletým

¹⁵⁶ V Gabčíkove sa do roku 2007 nachádzal tábor pre žiadateľov o azyl. Tento tábor sa v roku 2007 zmenil na ubytovňu pre cudzincov s DO. Od roku 2010 nie je v prevádzke.

¹⁵⁷ Fajnorová, Številová: Právne postavenie a možnosti integrácie maloletých cudzincov bez sprievodu v Slovenskej republike; Liga za ľudské práva; December 2009

cudzincom, je oveľa otvorenejšia prijímať ďalších cudzincov. Ak však škola nemá žiadnu skúsenosť, jej postoj je často odmietavý. Ďalší problém je ten, že pokiaľ je dieťa v postavení žiadateľa o azyl, štát má za to, že vzdelanie dieťaťa sa zameriava čisto na výučbu slovenského jazyka, ktorá je dieťaťu poskytovaná v tábore¹⁵⁸, a zabúda sa pritom na ustanovenia Školského zákona a smernice pre prijímanie žiadateľov o udelenie azylu, podľa ktorých má byť dieťa zaradené do školského systému najneskôr do troch mesiacov od začiatku konania o udelenie azylu. Pritom v prípade nedostatočného ovládania štátneho jazyka možno dieťa podmienene zaradiť do ročníka podľa veku, a to najviac na jeden školský rok. Školy by tiež podľa dikcie Školského zákona mali mať možnosť si organizovať kurzy slovenčiny na odstránenie jazykových bariér, čo sa však tiež nedeje, a školy nemajú finančné prostriedky alebo vôľu takéto kurzy pre maloletých cudzincov zabezpečovať.

Respondentka z Afganistanu:

„Keď sme chceli dať deti do školy, kompetentné úrady nám vždy oznámili, že „choďte Vy sami hľadať nejakú školu pre svoje deti“. Bohužiaľ, dlhú dobu nechodili naše deti ani do školy.“

Domnievame sa, že je potrebné, aby boli ustanovené presné pravidlá pre prijímanie do škôl a výučbu maloletých cudzincov, a vytvorené postupy a metódy pre vzdelávanie maloletých cudzincov. Najmä v prvom štádiu je predovšetkým potrebné dbať na to, aby maloletí zvládli slovenský jazyk na takej úrovni, aby mohli pokračovať v riadnom štúdiu. Následne je potrebné maloletým poskytnúť možnosť zvoliť si svoje budúce povolanie a pripravovať sa naň v súlade s článkom 35 Ústavy SR.

Ako uviedla v interview sociálna pracovníčka SHR, „Riaditelia škôl často nevedia „čo sú to deti cudzincov“, neodmietajú ich prijať, len to niekedy naťahujú...“ nevedia, „ako to je s nimi a či nie sú nebezpečné“, „nevedia o tom, že povinná školská dochádzka sa týka aj týchto detí, nevedia čo to je doplnková ochrana, a preto deti nezapíšu okamžite. Nepreverujú psychologickú adaptáciu dieťaťa.“

Vzhľadom k tomu, že štartovacia pozícia maloletých cudzincov a slovenských detí je rozdielna a v mnohých smeroch sú maloletí cudzinci znevýhodnení oproti slovenským deťom – jazyková bariéra, chýbajúce doklady o vzdelaní a pod., máme za to, že musia byť prijaté opatrenia, ktoré minimalizujú rozdiely v ich štartovacej pozícii. Pri prijímaní týchto opatrení je potrebné sa sústrediť predovšetkým na odstránenie jazykovej bariéry, odstránenie prekážky absencie dokladov a vybraním správnej metódy zaradenia maloletého cudzinca do príslušného ročníka školy, keďže prijímacie skúšky v slovenskom jazyku nezávládne. Dôraz treba klásť aj na právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň.

Odpoveď bývalého maloletého bez sprievodu s DO na otázku, čo by doprial všetkým deťom čo prídu na Slovensko, aby sa tu cítili dobre:

„Aby ich hneď poslali do školy... najviac chcem to, aby chodili do školy, viete? Aby videli, že žijú medzi ľuďmi a nie je rozdiel, ale cítia sa dobre.“

Odporúčame Zabezpečenie kvalifikovanej výučby slovenského jazyka každému maloletému cudzincovi zo strany štátu, a to ihneď po príchode na územie SR a umiestnení v príslušnom zariadení¹⁵⁹.

Navrhujeme legislatívne zaviesť zaradenie maloletého do školského systému najneskôr 3 mesiace od podania žiadosti o azyl¹⁶⁰.

Navrhujeme poveriť zodpovedné relevantné inštitúcie vypracovaním osnov alebo metodiky pre prijímanie maloletých cudzincov do škôl a pre vzdelávanie maloletých cudzincov a to v spolupráci s výskumnými organizáciami, ktoré sa venujú právnomu postaveniu a vzdelávaniu detí a maloletých cudzincov.

Odporúčanie: Vypracovať návrh jednotného systému zisťovania vzdelanostnej úrovne maloletých cudzincov, najmä v prípade absencie dokladov o vzdelaní.

Odporúčanie: v zmysle § 143 ods. 3 školského zákona zabezpečiť aby pre deti cudzincov boli na požiadanie školy dostupné jazykové kurzy zabezpečované prostredníctvom Krajských školských úradov a to bez ohľadu na počet záujemcov o účasť na kurze.

Odporúčanie: Zaviesť finančnú podporu na vzdelávanie detí cudzincov s DO pre tie školy, kde chodia deti utečencov, nakoľko nestačí konštatovať, že sa im zabezpečuje vzdelávanie za tých istých podmienok ako občanom SR, ale vyžadujú si osobitný prístup.

¹⁵⁹ V zmysle Dohovoru o právach dieťaťa, Ústavy SR aj citovaného Školského zákona je povinnosťou štátu zabezpečiť MBS vzdelanie, vrátane výučby slovenského jazyka; túto povinnosť nemôže nahrádzať činnosť mimovládnych organizácií; navyše projekty MVO sú dočasného a čiastkového charakteru.

¹⁶⁰ ako to požaduje uvedená Smernica Rady ako aj Školský zákon

5.10 VZDELÁVANIE DOSPELÝCH

Napriek tomu, že to nie je výslovne vymedzené v smernici o uznávaní, ani v zákone o uznávaní, komunitárny systém uznávania sa vzťahuje aj na štátnych príslušníkov tretích štátov, pokiaľ sú: utečencami alebo osobami, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana podľa smernice č. 2004/83/ES.

Podľa čl. 27 Kvalifikačnej smernice „Členské štáty umožnia dospelým, ktorým bolo udelené postavenie utečenca alebo doplnkovej ochrany prístup k všeobecnému vzdelávaciemu systému, ďalšiemu školeniu alebo preškoleniu, za rovnakých podmienok ako štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí majú legálny trvalý pobyt. Členské štáty tiež zaistia rovnaké zaobchádzanie medzi príjemcami postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany a štátnymi príslušníkmi v súvislosti s existujúcimi postupmi uznávania zahraničných diplomov, osvedčení a iného dôkazu o oficiálnych kvalifikáciách.

- A. Akademický účel, napr. pokračovanie v štúdiu na škole v SR
- B. Účel výkonu povolania alebo poskytovanie služieb v SR

V prípade výkonu zamestnania sa ďalej rozlišuje:

1. Regulované povolanie (napr. medicínske povolania, profesie stavebných inžinierov a architektov)
2. Neregulované povolanie (neexistuje zoznam)

Uznanie dokladov o vzdelaní znamená uznanie vysokoškolského diplomu, absolventského diplomu, vysvedčenia, osvedčenia o odbornej kvalifikácii alebo iných dokladov o vzdelaní vydaných zahraničnými inštitúciami za rovnocenný s dokladom o vzdelaní vydaným oprávnenou inštitúciou na Slovensku. Cudzinec s DO k takémuto uznaniu potrebuje Ministerstvu školstva SR hodnoverne doložiť jeden z vyššie uvedených dokladov. V prípade, ak cudzinec s DO nemôže doložiť doklad náležite overený orgánmi svojej krajiny pôvodu, jeho pokračovanie v štúdiu sa môže komplikovať.

Uznávanie odbornej kvalifikácie je potrebné len v prípadoch, keď je odborná činnosť v SR regulovaná. Povolanie je regulované, ak výkon daného povolania podlieha podmienke doloženia a uznania kvalifikácie (napríklad diplomu, odborného titulu, určitej dĺžke potvrdenej odbornej praxe, štátnym a odborným skúškam).

V prípade, že cudzinec s DO vo svojej krajine pôvodu vykonával niektoré z vysokokvalifikovaných povolaní a má záujem o jeho ďalšie vykonávanie v SR, je najskôr potrebné zistiť, či bude v SR musieť dokladovať splnenie určitých kvalifikačných podmienok na výkon daného povolania podľa slovenských právnych predpisov, alebo či nie je pre konkrétnu činnosť potrebné splnenie odborných profesných predpokladov. V prípade,

že cudzinec s DO nedokáže svoje vzdelanie, odbornú kvalifikáciu a prax dokladovať hodnovernými dokladmi, je uvedený proces mimoriadne ťažko realizovateľný. Pre udeľenie povolenia na zamestnanie v zmysle platného zákona o službách zamestnanosti však úradu práce v súčasnosti postačuje predloženie čestného vyhlásenia, že nie je možné doložiť dosiahnuté vzdelanie a kvalifikáciu overeným dokladom.

Lisabonský dohovor vyzýva členské krajiny k tomu, aby ustanovili alternatívne formy uznávania dosiahnutého vzdelania štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nevedia doložiť svoje vzdelanie dokladmi. Ukladá zmluvným stranám „uskutočniť všetky realizovateľné a rozumné opatrenia v rámci svojho vzdelávacieho systému a v súlade so svojimi ústavnými, právnymi a legislatívnymi ustanoveniami na vytvorenie postupov určených na spravodlivé a rýchle posúdenie, či utečenci, vysídlení a osoby v postavení utečenca spĺňajú príslušné požiadavky na prijatie na vysokú školu, na ďalšie vysokoškolské štúdium alebo na pracovné činnosti aj v takých prípadoch, keď získané kvalifikácie v jednej zo zmluvných strán nemožno preukázať dokladmi.“ Prijatie alternatívnych postupov v prípadoch, keď získanú kvalifikáciu cudzincov nie je možné preukázať dokladmi o dosiahnutom vzdelaní a odbornej praxi, je jedným z navrhovaných opatrení v oblasti vzdelávania cudzincov aj v Koncepcii integrácie cudzincov. Doposiaľ však uvedená výzva realizovaná nebola.

Odporúčanie: v oblasti zberu dát a štatistík presnejšie sledovať vzdelanostnú štruktúru cudzincov s DO s úmyslom lepšieho využitia ich ľudského aj odborného potenciálu a umiestnenia na trhu práce v profesiách, ktoré sú adekvátne ich vzdelaniu.

Odporúčanie: MŠ SR by malo v spolupráci s profesnými organizáciami spracovať alternatívne postupy na podporu uznávania a vytvorenie postupov určených na spravodlivé a rýchle posúdenie, či utečenci, vysídlení a osoby v postavení utečenca spĺňajú príslušné požiadavky na prijatie na vysokú školu, na ďalšie vysokoškolské štúdium alebo na pracovné činnosti aj v takých prípadoch, keď získané kvalifikácie v jednej zo zmluvných strán nemožno preukázať dokladmi.

5.11 PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Prístup k informáciám o právach a povinnostiach je jedným zo základných predpokladov pre úspešnú integráciu cudzinca¹⁶² a je v prospech a v záujme Slovenskej republiky, nakoľko plní preventívnu funkciu, pokiaľ ide o predchádzanie porušovania všeobecne

¹⁶² "Migration and integration: a challenge and an opportunity for Europe", Resolution 1437 (2005), Parlamentné zhromaždenie rady Európy.

záväzných právnych predpisov. Domnievame sa, že má neoceniteľný význam pokiaľ ide o právnu istotu cudzincov s DO. Slabý prístup cudzincov k oficiálnym informačným zdrojom znamená, že sú v akejkolvek životnej aktivite odkázaní na pomoc a ochotu tretích osôb, čo neprospieva ich samostatnosti, a vytvára nežiaducu závislosť. Prístup k informáciám tejto cieľovej skupiny je na základe skúseností respondentov aj autoriok tejto štúdie zabezpečený nedostatočne.

Ako uvádzame v úvode tejto štúdie, pri prevzatí právoplatného rozhodnutia o neudelení azylu a o poskytnutí doplnkovej ochrany, MÚ MV SR odovzdá cudzincovi tzv. **Poučenie pre cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana o ich právach a povinnostiach, ktoré súvisia s poskytovaním doplnkovej ochrany**, ktoré obsahuje prepis zákonných ustanovení vzťahujúcich sa na cudzincov s DO. Toto poučenie vydá MÚ MV SR cudzincovi v preložené do jazyka, ktorému rozumie, alebo musí byť cudzincovi pretlmočené tlmočníkom.

Pokiaľ ide o zrozumiteľnosť uvedeného poučenia, máme výhradu k zložitosti odbornej terminológie a k spôsobu, akým je poučenie napísané. Po obsahovej stránke poučenie obsahuje najmä formálne, právne ustanovenia týkajúce sa práv a povinností cudzincov s DO. Domnievame sa, že na postupné odstraňovanie závislosti cudzincov s DO od pomoci sociálnych pracovníkov mimovládnych organizácií a tretích osôb je vhodné prepracovanie a doplnenie informačných materiálov s ohľadom na ich špecifické potreby.

Odporúčame: preformulovať „Poučenie pre cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana o ich právach a povinnostiach, ktoré súvisia s poskytovaním doplnkovej ochrany“ do „Ľudského jazyka“, zrozumiteľného všetkým vzdelanostným a sociálnym skupinám cudzincov s DO, s vysvetlením jednotlivých odborných pojmov.

Viacerí respondenti v rozhovoroch uvádzajú, že aj po niekoľkých mesiacoch života v SR nemajú dosť alebo nemajú žiadne informácie o krajine, o kultúre, úradoch, chýbajú im kontakty a cítia sa nedostatočne informovaní o svojom právnom postavení. Tejto téme sa však podrobnejšie venujeme v kapitole o Orientačných kurzoch.

Výsledkom výskumu IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu realizovaného v roku 2009 „Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v SR jednou z odporúčaných komunikačných stratégií bolo, aby vo vzťahu k mnohým problémom, ktorým čelia cudzinci na Slovensku, sa tieto komunikačné stratégie zamerali i na oznámenie komunit cudzincov s inštitucionálnym pokrytím témy migrácie zo strany štátnej správy a diskutovanie s reprezentantmi rôznych skupín cudzincov o plánovaných legislatívnych zmenách. Legislatívne zmeny by sa v prípade širšej celospoločenskej diskusie mohli prijať v menej reštriktívnej podobe. (Vašečka 2009: 109¹⁶³).

163 Vašečka M. 2009. Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu. Bratislava

Domnievame sa, že aj vo vzťahu k cudzincom s DO by sa predišlo prijímaniu právnych noriem a iných opatrení, ktoré v praxi sťažujú proces ich integrácie, ak by boli cudzinci zapojení do rozhodovacieho procesu minimálne na základe zisťovania ich názorov a skúmania dopadu už prijatých opatrení na ich každodenný život. Zvýšenie informovanosti cieľovej skupiny v tomto smere by jednoznačne prispelo aj k ich lepšiemu pocitu, že môžu aspoň čiastočne ovplyvniť opatrenia, ktoré sa ich týkajú, a že sa v konečnom dôsledku nerozhoduje „o nich bez nich“.

Odporúčame: naplniť a aktualizovať oficiálne web stránky štátnych orgánov v oblasti integrácie cudzincov o aktuálne a praktické informácie pre cudzincov a to aj v inom ako slovenskom jazyku.

Odporúčanie: Zvýšenie informovanosti cudzincov s DO o pripravovaných legislatívnych zmenách a možnosť vyjadriť sa k nim – súvisí so zapojením cieľovej skupiny do rozhodovania o otázkach, ktoré sa jej týkajú.

5.12 BÝVANIE CUDZINCOV S DO

Počas azylového konania je žiadateľom o azyl poskytované ubytovanie a strava v zariadeniach MÚ MV SR, najskôr v záchytnom tábore v Humennom a po absolvovaní karantény a príslušných lekárskech vyšetrení v jednom z pobytových táborov – v Rohovciach (tábor primárne určený pre ubytovávanie mužov) alebo v Opatovskej Novej Vsi (primárne určenom pre ubytovávanie žien, detí a rodín s deťmi). Počas ubytovania v azylovom zariadení sa žiadateľom poskytuje ubytovanie, strava alebo stravné a základné hygienické potreby a iné veci, ktoré nevyhnutne potrebuje na prežitie. MÚ MV SR môže povoliť žiadateľovi pobyt mimo pobytového tábora na základe jeho písomnej žiadosti, ak je schopný uhradiť si všetky výdavky spojené s pobytom mimo pobytového tábora z vlastných prostriedkov alebo ak štátny občan SR s trvalým pobytom na území SR alebo cudzinec s povolením na pobyt na území SR predloží písomné čestné vyhlásenie o tom, že zabezpečí ubytovanie žiadateľa a úhradu všetkých výdavkov spojených s jeho pobytom na území SR¹⁶⁶.

Podľa dikcie § 27a ods. 3 zákona o azyle: „Cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, môže byť počas poskytovania doplnkovej ochrany ubytovaný v zariadení ministerstva na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, kde sa mu zabezpečí ubytovanie, stravovanie alebo stravné, základné hygienické potreby a vreckové; ak je takýto cudzinec v pracovnoprávnom vzťahu alebo má iný príjem najmenej vo výške 60 % životného minima pre jednu plnoletú osobu podľa osobitného predpisu, vreckové mu nepatrí a je

¹⁶⁴ § 22 zákona o azyle

¹⁶⁵ § 22 ods. 4 zákona o azyle

¹⁶⁶ § 22 ods. 3 zákona o azyle

poвинný ministerstvu primerane uhrádzať výdavky spojené s jeho pobytom v tomto zariadení. Ministerstvo upraví vnútorným poriadkom podrobnosti o podmienkach pobytu cudzinca v zariadení ministerstva na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana; vo vnútornom poriadku ustanoví najmä časový rozvrh poskytovania stravy alebo stravného a výšku vreckového a časový rozvrh jeho výplaty.“

Presne rovnakú dikciu obsahuje aj Poučenie pre cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, o ich právach a povinnostiach, ktoré súvisia s poskytovaním doplnkovej ochrany, v časti II. Ubytovanie. Toto poučenie dostane od MÚ MV SR každý cudzinec s DO v jazyku, ktorému rozumie.

MÚ MV SR zabezpečoval cudzincom s DO ubytovanie, stravovanie a základné hygienické potreby od roku 2007, kedy sa začala poskytovať doplnková ochrana, v bývalom tábore pre žiadateľov o azyl v Gabčíkove, do konca roku 2009, teda dva roky. Od januára 2010 prestal ubytovanie pre cudzincov s DO zabezpečovať s odôvodnením, že zákon mu ukladá možnosť, a nie povinnosť ubytovanie pre cudzincov s DO zabezpečiť. Ubytovanie vrátane súvisiacich služieb (strava, hygienické potreby) dovtedy poskytované MÚ MV SR mali nahradiť projekty MVO podané v rámci Európskeho utečeneckého fondu. Problematický bol predovšetkým začiatok roku 2010 kedy cudzinci s DO zostali zrazu niekoľko týždňov bez strechy nad hlavou. Išlo o medziobdobie, kedy už nebolo ubytovanie poskytované v zariadení MÚ MV SR v Gabčíkove, avšak ešte neboli rozbehnuté projekty MVO. Cudzincov s DO, ktorí sa vtedy na MÚ MVSR dožadovali ubytovania na základe vyššie uvedeného zákonného ustanovenia, bolo na MÚ MV SR povedané, že uvedené ustanovenie MÚ MV SR dáva možnosť, ale nie povinnosť im ubytovanie zabezpečiť¹⁶⁷.

Pri uvedenej interpretácii MÚ MV SR vychádzal z toho, podľa citovaného ustanovenia cudzinec s DO „**môže** byť počas poskytovania doplnkovej ochrany ubytovaný v zariadení ministerstva“. Podľa nášho právneho názoru toto ustanovenie dáva možnosť cudzincovi a nie štátnemu orgánu, ktorý má ustanovenie implementovať v praxi, teda MÚ MV SR. Pretože za predpokladu, že by išlo o možnosť danú štátnemu orgánu, a ten sa rozhodne ju nevyužiť, ako aj v roku 2009 spravil, a neposkytovať už ďalej ubytovanie pre cudzincov s DO, cudzinec s DO už viac nemá možnosť byť počas poskytovania doplnkovej ochrany ubytovaný v zariadení ministerstva, pričom však zákon mu túto možnosť stále dáva. Preto, keď zákon predpisuje, že cudzinec s DO túto možnosť má mať, tak mu ju musí ministerstvo aj poskytnúť. V opačnom prípade prax odporuje tak ustanoveniu § 27 ods. 3 zákona o azyle ako aj poučeniu, ktoré je cudzincom s DO naďalej distribuované.

Momentálne poskytujú ubytovanie, stravu a základné hygienické potreby pre cudzincov s DO mimovládne organizácie v rámci svojich projektov. Domnievame sa však, že činnosť mimovládnych organizácií by nemala nahrádzať zákonnú povinnosť štátu. Tie najzákladnejšie potreby cudzincov, ktorým štát poskytoval na území SR medzinárodnú

¹⁶⁷ Uvedená situácia spôsobila, že začiatkom roku 2010 mnohí cudzinci s DO riešili ako hlavný problém mať strechu nad hlavou. Mnohí z nich sa ubytovali provizórne u svojich známych či kamarátov, zaplatili si tie najlacnejšie nočľahárne spravidla určené pre ľudí bez domova, alebo dočasne skončili na ulici.

ochranu by podľa nášho názoru mali byť hradené štátom. MVO by mali vykonávať v rámci projektov financovaných z fondov EÚ len doplnkové aktivity, predovšetkým poskytovanie právneho poradenstva, integračnú a psychologickú pomoc, pomoc pri hľadaní zamestnania a komunikácii so zamestnávateľmi, príp. hradenie rekvalifikačných kurzov či rozširujúcich kurzov slovenského jazyka. Avšak, vzhľadom k tomu, že sa prevažná časť prostriedkov v rámci ERF vyčerpá práve na projekty MVO pokrývajúce základné potreby cudzincov s DO, ako sú ubytovanie, strava, hygienické potreby a základná výučba slovenčiny, nezostáva dostatok prostriedkov na aktivity, ktoré by predstavovali pridanú hodnotu k základným službám a umožnili by cudzincom s DO sa lepšie integrovať do spoločnosti a pomáhali by odstraňovať ich znevýhodnené postavenie.

V súčasnosti zabezpečujú ubytovania cudzincov s DO dve MVO (Slovenská humanitná rada a ETP) v rámci spoločného projektu. Ubytovanie je zabezpečené v ubytovniach robotníckej kategórie so základným vybavením (kuchynka, spoločné sociálne zariadenia a spoločné sprchy). Stravovanie pre cudzincov s DO ubytovaných v ubytovni zabezpečovali v roku 2010 MVO formou gastrolístkov, ktoré v roku 2011 nahradila hotovosť¹⁶⁸. Cudzinci si teda jedlo pripravujú sami, individuálne alebo spoločne, v kuchynkách na ubytovni. Okrem toho dostáva každý cudzinec s DO balíček so základnými hygienickými potrebami¹⁶⁹. Ubytovanie v ubytovni je určené pre cudzincov s DO, ktorí nemajú zamestnanie. V prípade, že cudzinec s DO pracuje, a nájde si samostatný podnájom MVO v rámci možnosti rozpočtu svojho projektu mu môžu dočasne poskytnúť finančnú pomoc s hradením nájomného. Rovnako rodiny s deťmi sú ubytované mimo ubytovne, spravidla v malých bytoch, aby mali súkromie, ako aj preto, že ubytovňa nie je vhodné prostredie pre malé deti. Ubytovňa nie je vhodná ani pre ubytovanie žien¹⁷⁰, preto ak je to možné sa MVO snažia ženy s DO ubytovať mimo ubytovne¹⁷¹.

Pokiaľ ide o ubytovanie rodín, ako už bolo uvedené, MVO sa snažia im zabezpečiť ubytovanie spravidla v bytoch. Toto sa však nie vždy podarí, a stále sú niektoré rodiny s deťmi ubytované v robotníckych ubytovniach, čo vnímajú tieto rodiny negatívne predovšetkým vzhľadom na nevhodné až nebezpečné prostredie, v ktorom ich deti vyrastajú¹⁷². Okrem toho sa početné rodiny tlačiace sa vo veľmi malých bytoch často sťažujú na nevyhovujúce podmienky svojho bývania.

168 Vo výške 120 EUR mesačne (v sume je zarátané stravné aj vreckové)

169 Mydlo, šampón, zubná kefka a zubná pasta, toaletný papier, holiace potreby, a pod.

170 Predovšetkým preto, že v ubytovni žijú predovšetkým muži, a to nielen cudzinci s DO, ale aj iní muži, spravidla robotníci, a izby ani sprchy nie sú uzamykateľné.

171 Takáto potreba sa však vyskytuje len veľmi zriedkavo vzhľadom k tomu, že cudzincov s DO je veľmi málo, a spomedzi tohto malého počtu sa väčšina nachádza v SR s manželom a deťmi, teda ide o rodiny.

172 Navštívili sme somálsku deväťčlennú rodinu žijúcu na ubytovni v Trnave. Ubytovňa je umiestnená v časti Trnavy, kde žijú spravidla Rómovia, a ide o štvrť s vysokou kriminalitou. Okolie ubytovne je tmavé a pôsobí ponuro a nebezpečne. Rodina má malé deti, ktoré sa však boja pustiť, aby sa hrali vonku. Somálska dievčina v stredoškolskom veku nám uviedla, že sa potme bojí chodiť sama z mesta domov, preto po zotmení radšej sama z ubytovane nevychádza, jedine v doprovide starších bratov. Sťažovala sa aj na nemiestne poznámky robotníkov ubytovaných na ubytovni na jej adresu. Rodina tiež uviedla, že muži ubytovaní v izbe vedľa nich sú v noci hluční, požívajú alkohol a často do ubytovne chodia kvôli výtržnostiam policajti. Ide o veľmi slušnú rodinu, ktorá si zaslúži dôstojné bývanie, a máme za to, že bývanie v ubytovni, ktoré momentálne majú, je veľmi nevyhovujúce, najmä z hľadiska prostredia, v ktorom žijú a vyrastajú ich deti.

Respondentka z Afganskej rodiny hovorí o bývaní svojej rodiny v jednoizbovom byte:

„Je to lepšie ako ubytovania predtým, ale nemáme ani gauč, ani posteľ. Deti ležia na zemi, a keď je zima, aj nohy ich z toho bolia. Izba je len jedna, malá a nemáme adekvátne podmienky na bývanie. Všetci sme spolu v jednej izbe.“

Odporúčanie: Ubytovanie cudzincov s DO by malo byť zabezpečené priamo MV SR, tak ako to predpokladá zákon.

Odporúčanie: Rodinám s deťmi by malo byť ubytovanie zabezpečené vo vyhovujúcich podmienkach vhodných pre výchovu detí. Za týmto účelom zapojiť mestá a obce, aby za výhodné nájomné poskytlí „sociálne“ byty.

Odporúčanie: Možnosť využitia voľných bytov v Integrovanom centre pre azylantov vo Zvolene, ktoré sú aj tak nevyužitú.

Odporúčanie: MVO by mali svoju činnosť zamerať na zlepšovanie životných podmienok, v ktorých žijú cudzinci s DO, predovšetkým ženy a rodiny s deťmi. Toto bude v zásade možné, ak sa činnosť MVO prestane zameriavať na pokrytie najzákladnejších potrieb cudzincov s DO.

5.13 NADOBUDNUTIE ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA SR NATURALIZÁCIU

Možnosť získania štátneho občianstva SR má pre cudzinca obrovský psychologický význam. Aj napriek tomu, že z hľadiska integrácie ide o jej formálne zavŕšenie, právny status, ktorý sa s občianstvom spája je jednoznačne veľmi motivujúci. Aj napriek tomu, že oblasť udeľovania pobytov a štátneho občianstva je vo výhradnej právomoci Slovenskej republiky, a že na žiadny z uvedených statusov Slovensko, v čase prípravy tejto štúdie, nepriznáva právny nárok, medzinárodné právo do tejto oblasti zasahuje, a to stanovením minimálnych štandardov tak, aby každá osoba mala nádej štátne občianstvo získať.

Za najvýznamnejšie medzinárodné pramene práva upravujúce túto oblasť možno považovať Európsky dohovor o občianstve z roku (1997), Dohovor o znižovaní počtu

osôb bez štátnej príslušnosti (1961), Dohovor týkajúci sa postavenia osôb bez štátnej príslušnosti (1954) a Všeobecnú deklaráciu ľudských práv OSN.

Národným prameňom práva je Ústava Slovenskej republiky a zákon o štátnom občianstve. Zákon o.i. spôsobov upravuje aj podmienky nadobudnutia občianstva SR naturalizáciou (t.j. na žiadosť cudzinca, udelením). Pokiaľ ide o aplikáciu tohto zákona na cieľovú skupinu tejto štúdie, cudzincov s DO, uvedený zákon nepovažujeme za zosúladený s Dohovorom rady Európy o občianstve a to z nasledovných dôvodov:

Ustanovenie § 7 zákona o štátnom občianstve upravuje podmienky pre udelenie štátneho občianstva. Pokiaľ ide o cudzincov s doplnkovou ochranou, teoreticky by bolo aplikovateľné ustanovenie § 7 ods. 2, podľa ktorého sa odpustí splnenie podmienky **8 rokov trvalého pobytu**, napr. ak žiadateľ:

- má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej desať rokov, **a v čase podania žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt**, alebo ak
- **je bez štátnej príslušnosti**, a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Táto výnimka sa vzťahuje aj na prípad, kedy sa na území SR cudzinec/cudzinka s DO **oženil/vydala za slovenského občana**. Na základe zákona o pobyte cudzincov mu/jej bol udelený trvalý pobyt a po 5 rokoch jeho platnosti môže podať žiadosť o udelenie štátneho občianstva.

Problematickou medzerou zákona však ostáva možnosť cudzinca s DO, ktorý nemá v SR manželského partnera, požiadať podľa zákona o pobyte cudzincov **o trvalý pobyt**, a tým splniť základný predpoklad a podmienku zákona o štátnom občianstve na udelenie občianstva SR naturalizáciou.

Európsky dohovor o občianstve prijatý Radou Európy (1997) v čl. 6 ods 3. ustanovuje, že: „Každý zmluvný štát vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoví možnosť naturalizácie osôb, ktoré majú zákonný a obvyklý pobyt na jeho území. Pri určení podmienok naturalizácie neustanoví **obdobie pobytu presahujúce 10 rokov** pred podaním žiadosti.“ Európsky dohovor o občianstve teda určuje zmluvným štátom vymedziť maximálne **10 ročnú hranicu legálneho pobytu**, potrebnú pre nadobudnutie občianstva. Nemusí to však byť pobyt trvalý, ako požaduje zákon o štátnom občianstve.

Ako je možné vidieť z vyššie uvedeného, nadobudnutie štátneho občianstva SR pre cudzincov s DO nie je samozrejmosťou, práve naopak. Slovenská republika formálne neumožňuje cudzincom s DO zavŕšiť svoju integráciu udelením štátneho občianstva. Napriek tomu, že v rozhovoroch s respondentmi sa táto téma často nespomína¹⁷³, je

¹⁷³ Problematiku statusu a právneho postavenia označujú respondenti súhrnným pojmom „dokumenty“, alebo „mať papiere“.

evidentné, že ide o cieľ, ktorý by privítal každý z nich. Keďže získanie trvalého pobytu je pre cudzincov s DO v zásade možné v zmysle platnej legislatívy len na základe uzavretia manželstva, vo väčšine prípadov sa na udelenie občianstva cudzinec s DO nekvalifikuje ani po uplynutí 10 rokov legálneho pobytu, čo znamená, že v praxi môže dochádzať k nerešpektovaniu pravidiel uvedených v dohovore.

V zmysle článku 6 odsek 4. Dohovoru o občianstve má každý zmluvný štát vo svojej vnútroštátnej právnej norme uľahčiť nadobudnutie občianstva azylantom a osobám bez štátnej príslušnosti, domnievame sa však, že cudzinci s DO by mali požívať podobne zvýhodnené postavenie ako azylanti.

Pre porovnanie, v Maďarsku môže cudzinec s DO požiadať o maďarské štátne občianstvo po ôsmych rokoch od poskytnutia doplnkovej ochrany¹⁷⁴, a v Rumunsku dokonca po piatich rokoch od poskytnutia doplnkovej ochrany môže požiadať o rumunské štátne občianstvo¹⁷⁵.

Odporúčanie: Rozpor medzi právnou úpravou pobytu a nadobúdania štátneho občianstva SR a medzi Dohovorom o štátnom občianstve je zrejмый. Za súčasného právneho stavu nie je možné, aby cudzinec s DO (okrem manželov občana SR) nadobudol štátne občianstvo SR. Zákon o pobyte cudzincov navrhujeme upraviť tak, aby nadobudnutie trvalého pobytu bolo umožnené aj dlhodobo tu žijúcim cudzincom s DO a/alebo upraviť zákon o štátnom občianstve tak, že sa udeli výnimka z podmienky nadobudnutia trvalého pobytu cudzincom s DO.

5.14 INTEGRAČNÝ POTENCIÁL DOPLNKOVEJ OCHRANY A DOPADY NA DUŠEVNÉ ZDRAVIE JEJ DRŽITEĽOV

Mgr. Alena Chudžíková

Migrácia vo všeobecnosti je chápaná ako životná udalosť, ktorá so sebou prináša značnú mieru stresu. Ak sa však jedná o opustenie vlasti v dôsledku vojny, prenasledovania z etnických, náboženských či politických dôvodov, alebo nepriaznivej ekonomickej situácie v krajine, príchod do novej spoločnosti a snaha ostať v nej sa spája s ešte väčším stresom a ťažkosťami. Nový život v novej spoločnosti je často komplikovaný neistotou, kultúrnou disonanciou, stresom spojeným s ekonomicou situáciou, a tiež negatívnymi postojmi prijímajúcej spoločnosti.

¹⁷⁴ § 14 maďarského zákona o azyle a informácie poskytnuté z Maďarského helsinského výboru e-mailom zo dňa 3. 2. 2011.

¹⁷⁵ Informácie poskytnuté Jezuitskou utečeneckou službou v Rumunsku v liste z februára 2011

Strata spoločenského a ekonomického statusu, ktorý mal migrant v krajine pôvodu, odlúčenie od členov rodiny, ktoré je často dlhodobé s neurčitou opätovného zlúčenia, jazyková bariéra vyvolávajúca pocit nesamostatnosti, vnímané predsudky zo strany hostiteľskej spoločnosti, často strata alebo difúzia identity- to sú všetko faktory, ktoré sa spolu s legislatívnymi podmienkami podieľajú na formovaní kvality života utečencov¹⁷⁶. Podľa výsledkov výskumov z iných krajín EÚ depresie, úzkosť, post-traumatická stresová porucha, psychosomatické ochorenia (napr. kardiovaskulárne ochorenia, respiračné ťažkosti, rôzne bolesti etc.) a suicidálne myšlienky sa u utečencov vyskytujú vo veľmi vysokom percente (Rohlof et al., 2009). Ellisová et al. (2008) napríklad uvádzajú, že depresia sa vyskytovala u 11,5-65% maloletých utečencov z Kambodže, Afganistanu, Palestíny a Tibetu. Len pre porovnanie, v bežnej slovenskej populácii sa tzv. veľká depresia vyskytuje v 12,8% a tzv. malá depresia v 5,1% (Heretik, 2003).

Výskumy, ktoré sa venovali tejto problematike, sa zameriavali na populáciu migrantov, ktorí buď boli žiadateľmi o azyl alebo im bol azyl priznaný, a tým pádom získali status utečenca. V našich podmienkach azyl zároveň znamená povolenie na trvalý pobyt na území SR na päť rokov, čo držiteľom tohto statusu môže poskytnúť pocit stability a bezpečia. Inak je však tomu v prípade doplnkovej ochrany, ktorá sa udeľuje na jeden rok. Na Slovensku je pozornosť venovaná psychologickým aspektom nútenej migrácie len veľmi marginálna. Psychologické poradenstvo je prostredníctvom projektov niektorých mimovládnych organizácií dostupné predovšetkým žiadateľom o azyl, avšak veľmi malá pozornosť je z perspektívy psychického zdravia venovaná cudzincom s DO, ktorí napriek tomu, že získali medzinárodnú ochranu, žijú v neustálom napätí, pretože tento status im poskytuje len krátkodobú záruku bezpečia. Hoci v prípade doplnkovej ochrany ide taktiež o utečencov, akoby sa stále rozlišovalo medzi skutočnými utečencami, ktorí majú azyl a medzi tými, ktorí majú doplnkovú ochranu a ktorí akoby boli v menšom ohrození a mali menej závažné dôvody pre opustenie svojej krajiny. Problematika doplnkovej ochrany sa tak často opomína a nevenuje sa jej dostatočná pozornosť. V tejto kapitole sa však chcem venovať práve dopodom, ktoré tento status má na jeho držiteľov, na ich prežívanie, kvalitu života a motiváciu integrovať sa do spoločnosti. Vychádzam z koncepcie nútenej migrácie ako stresujúcej životnej udalosti, ktorá môže veľmi významne ovplyvniť psychické i fyzické zdravie jednotlivca, čo potvrdzuje aj nasledujúci extrakt z rozhovoru s respondentom z Iraku:

„Necítim silu. V mojej krajine cítim, že som silný, a tu sa cítim stále slabý, i keby som bol najsilnejší. Lebo to nie je moja krajina.“

Lazarus et al. (1985) definujú stres ako špecifický vzťah medzi jednotlivcom a prostredím, kedy jednotlivec vníma podnety z tohto prostredia ako zaťažujúce, presahujúce jeho možnosti zvládania a ohrozujúce jeho kvalitu života a psychické zdravie. Stres prináša okamžité efekty v podobe fyziologických zmien, dlhodobých vplyvov na psychické a somatické zdravie a v neposlednom rade výrazne ovplyvňuje sociálne fungovanie.

¹⁷⁶ Pod pojem utečenci tu nezahŕňam ľudí s priznaným štatútom utečenca, ale aj tých, ktorí sú žiadateľmi o azyl, alebo im bola pridelená doplnková ochrana.

Táto štúdia sa zameriava predovšetkým na post-migračné stresory súvisiace s pobytom utečencov na území SR. Neistota, či povolenie na pobyt bude pridelené patrí k najvýraznejším stresorom, ktoré ovplyvňujú životy utečencov v prijímajúcich krajinách (Gerritsenová et al., 2005). Zároveň sa potvrdilo, že u žiadateľov o azyl vzhľadom na ich neistý právny status sa post-traumatická stresová porucha, depresia a úzkosť vyskytovala vo väčšej miere než u azylantov s priznaným štatútom utečenca.

Neistotu v značnej miere prežívajú aj cudzinci s DO, čo je zrejme aj z nasledujúceho extraktu z rozhovoru s mužom zo Somálska, ktorému bola na Slovensku udelená doplnková ochrana.

„Mám strach z budúcnosti - mám doplnkovú ochranu. Väčšina Somáľčanov v Európe dostáva azyl, a ja som nedostal azyl. Doplnkovú ochranu mám na jeden rok, a už teraz neviem, aká bude moja budúcnosť. To je problém.“

Život v konštantnej neistote bez vyhliadky na zmenu môže mať na život jednotlivcov veľmi negatívne dopady. U ľudí s doplnkovou ochranou je neistota priamo a úzko spojená s ich pobytovým statusom, ktorý im zaručuje život v bezpečnej krajine len na jeden rok, pričom jeho držiteľia nemajú prakticky žiadnu šancu ovplyvniť, či ich doplnková ochrana bude predĺžená o ďalší rok. Téma neistoty bola veľmi výrazná vo väčšine rozhovorov. Vzhľadom na to, že budúcnosť neposkytuje žiadne záruky, že budú môcť zotrvať na Slovensku dlhšie ako jeden rok, držiteľia doplnkovej ochrany sa sústreďujú hlavne na prítomnosť, hoci to nie je pre nich prirodzené a radi by si plánovali život dopredu. Respondenti zároveň pociťovali aj fyzické následky svojich problémov, ktoré nemôžu svojim príčinám ovplyvniť.

„Ja niekedy myslím, že si nemusím plánovať budúcnosť. Mám strašne zlé pocity a stále rozmýšľam, rozmýšľam. Niekedy som naozaj chorý, pretože veľa rozmýšľam. Neviem, že čo bude nabadúce, že čo bude s nami robiť vláda. Mám pocit, že moja situácia sa každý deň zhoršuje, moju pravdu každý deň zhoršuje, a tu na Slovensku stále iba dúfam, a neviem kedy dostanem azyl.“

„Ja som teraz veľmi chorý, lebo stále myslím na to, čo bude zajtra...na pobyt. Predčera mi môj doktor on povedal: “musíte urobiť stop takto rozmýšľať.”“

Z uvedených citátov je zrejme, že respondenti prežívajú svoju situáciu veľmi intenzívne. Rozhodnutie Migračného úradu o nepredĺžení doplnkovej ochrany totiž mnohí vnímajú ako rozsudok smrti, keďže by sa následne museli vrátiť do svojej krajiny, z ktorej ušli zo strachu pred ozbrojenými konfliktami a prenasledovaním. Rozhovory naznačujú súvislosť medzi neustálym rozmýšľaním nad svojou situáciou a negatívnym afektom a depresívnou náladou, ktoré sa následne v niektorých prípadoch premietajú aj do telesných pocitov bolesti či nespavosti.

„Cítim bolesť hlavy, keď rozmýšľam, keď cítim. Neurologické veci. Myslím, že mám neurologický problém. Keď sa trápiš, keď cítiš, že máš problém, cítiš veľkú bolesť.“

„Každú noc nespím. Čo ak nedostanem víza... Ak dostanem papier, otvorím obchod. Budem mať ženu. Istotu. Už som tu 6 rokov... V noci som vstal o 2.40 a bál som sa. Dúfam, že Migračný úrad bude všetko, čo hovoríme, teraz počuť.“

Bolesti hlavy a poruchy spánku sú podľa dostupných výskumov typickými prejavmi dlhodobého stresu. Okrem týchto, na prvých pohľad nie veľmi závažných zdravotných problémov, sa však dlhodobá psychická záťaž môže prejavíť aj v podobe vredových ochorení či depresívnych a úzkostných symptómov (DeLongisová, Folkmanová a Lazarus, 1988). Práve negatívny afekt, ktorý sa často spája s prežívaním záťažových životných situácií, je jedným z mediátorov vzťahu medzi stresom a zdravotnými problémami. Neustále obavy, pesimizmus, depresívne myšlienky a hnev majú z dlhodobého hľadiska veľmi negatívne dopady na zdravie. Mechanizmus patogenézy funguje cez fyziologické zmeny ako napríklad zvýšený krvný tlak, či oslabenie imunitného systému v dôsledku negatívnych pocitov. Bolesti hlavy boli napríklad identifikované ako dôsledok každodenných dlhotrvajúcich starostí a nepríjemností (Schwarzer a Schulzová, n.d.), čo môžeme aplikovať aj na situáciu cudzincov s DO, ktorí neustále uvažujú o tom, či ich ďalšia žiadosť o predĺženie doplnkovej ochrany bude vyhodnotená pozitívne alebo nie a aké to bude mať dopady na ich život. Utečenci s doplnkovou ochranou však prakticky nemajú šancu zmeniť svoj status a získať napríklad trvalý pobyt či občianstvo.

Doplnková ochrana síce poskytuje dočasné riešenie pre mnohých utečencov, avšak z dlhodobého hľadiska pre nich nepredstavuje žiadne riešenie, pretože si nemôžu plánovať budúcnosť. Pokiaľ sa na doplnkovú ochranu pozrieme z perspektívy integrácie, ktorá je dlhodobým procesom, je pochopiteľné, že ľudia s doplnkovou ochranou často len ťažko hľadajú zmysel v integrácii, ak za rok môžu stratiť povolenie na pobyt. Veľmi častou témou rozhovorov bola nemožnosť plánovať svoju budúcnosť, napredovať a byť sebestačný, pričom tieto potreby boli v niektorých rozhovoroch vyjadrené veľmi silne:

„Potrebujem napredovať, pomôcť svojej rodine, kontaktovať mojich ľudí, somálskych ľudí, nájsť si prácu. To sú veľké veci...sú tu.“

Orientácia na budúcnosť je pritom jednou z významných potrieb človeka, ktorá má výrazné motivačné aspekty (Trommsdorffová, 1986). Zároveň je však do veľkej miery situaçne podmienená a u ľudí s doplnkovou ochranou sa sústreďuje len na jeden bod v budúcnosti- predĺženie (alebo zrušenie) povolenia na pobyt. Keďže nemajú istotu, aké bude rozhodnutie, je pre nich veľmi ťažké robiť si dlhodobejšie plány. Zároveň, ako už bolo spomenuté vyššie, psychická záťaž má inhibičný vplyv na proaktívny prístup k životu a celkové fungovanie v spoločnosti, ktoré môže zahŕňať pracovné aktivity, štúdium, jazykové

vzdelávanie či nadväzovanie a udržiavanie sociálneho kontaktu so svojim okolím.

Respondenti doplnkovú ochranu vnímali ako problematickú aj pri hľadaní zamestnania. Ich skúsenosti totiž potvrdili, že zamestnávateľa často odmietajú zamestnať ľudí, ktorých povolenie na pobyt je platné len jeden rok, pričom po uplynutí tejto doby nemusí byť obnovené. Práca je pritom nielen zdrojom zabezpečujúcim základné životné potreby, ale aj prostriedkom seberealizácie a budovania pozitívneho sebaobrazu, ktorý môže prispieť k vyššej kvalite života a motivácii byť aktívnou súčasťou spoločnosti. Naopak, nezamestnanosť spolu s neistým pobytovým statusom predstavuje dlhotrvajúcu psychickú záťaž, ktorá nepriaznivo pôsobí na psycho-sociálne fungovanie v spoločnosti (Linnová, Sandifer, Steinová, 1985). V prípade cudzincov si bežné fungovanie v spoločnosti vyžaduje omnoho viac energie než u domácej populácie, keďže sa pohybujú v neznámom socio-kultúrnom a jazykovom prostredí a v rámci nových pravidiel. Schopnosť prispôbiť sa a úspešne zvládať aj extrémne náročné životné udalosti však patrí medzi pozoruhodné ľudské vlastnosti, pričom jednou zo stratégií adaptácie na záťažové situácie môže byť nájdenie zmyslu životnej udalosti cez hľadanie a porozumenie jej príčin (Taylorová, 1983). Zmysel a príčiny svojej situácie hľadali aj respondenti rozhovorov, ktoré tvoria podklad tejto štúdie.

„...ja budem pracovať, ja mám robotu, ako taxikár pracujem tiež niekedy. Nechápem, prečo. Nechápem, prečo. Prečo? Prečo?“

V tomto prípade respondent nechápe, prečo jeho doplnková ochrana nebola predĺžená, hoci na Slovensku žije už niekoľko rokov, pracuje, platí dane, platí si zdravotné poistenie a celkovo je príkladom úspešne integrovaného cudzinca. Je zrejmé, že respondent sa snaží hľadať kauzálne súvislosti situácie, v ktorej sa ocitol, avšak vzhľadom na to, že rozhovory neboli primárne zamerané na kauzálne atribúcie, nie je možné zistiť, ako sa s touto záťažou respondenti vyrovnávajú.

Ďalšou stratégiou zvládania môže byť získanie pocitu kontroly nad situáciou (Ibid.), ktorá je vnímaná ako ohrozujúca. V rozhovoroch sa však opakovane objavovali pocity bezmocnosti a nemožnosti ovplyvniť situáciu.

„Je teraz ťažký život, a čo mám robiť. Čo budeš robiť? Čo budeš plakať? Ja som plakal. Som plakal dva alebo tri dni, vieš. Ak budem ďalej plakať – zmení sa niečo? Nič. Musíte čakať.“

Zdá sa, že zásadným problémom v prípade doplnkovej ochrany je nemožnosť ovplyvniť rozhodnutie Migračného úradu. Pocit kontroly pritom úzko súvisí so schopnosťou zvládať záťažové situácie (Trommsdorfová, 1994). Väčšina respondentov poukazovala na to, že aj napriek ich do značnej miery úspešnej integrácii¹⁷⁷ sú hodnotení rovnako ako tí, ktorí sú

¹⁷⁷ Väčšina respondentov bola zamestnaná alebo len prednedávnom stratila zamestnanie, v ktorom boli dlhšiu dobu (viac než rok). Taktiež veľká časť hovorila po slovensky a bývala v prenajatom byte.

nezamestnaní a závislí na pomoci mimovládnych organizácií či systéme sociálnej pomoci. Takýto prístup štátnych inštitúcií môže pôsobiť demotivujúco, keďže miera integrácie nezohráva pri udeľovaní povolení na pobyt žiadnu rolu. Respondenti akoby nevideli žiadnu možnosť ovplyvniť smerovanie vlastného života, pretože situácia, resp. inštitucionálne nastavenie od nich samostatnosť a osobnú zodpovednosť vyžaduje len na deklaratívnej úrovni, avšak v praxi to na ich status nemá žiadny dopad.

Čím menej však prostredie vyžaduje osobnú zodpovednosť, tým menej jednotlivci veria vo vlastné schopnosti ovládať a zvládať životné úlohy a záťažové situácie, a tým ťažšie je pre nich aktívne sa zapojiť do života spoločnosti. Zároveň však takto nastavené prostredie podmieňuje pesimistické vnímanie budúcnosti, čo následne negatívne ovplyvňuje zvládanie stresu (Trommsdorffová, 1986, DeLongisová, Folkmanová, Lazarus, 1988). Akú motiváciu teda majú držiteľia doplnkovej ochrany zaradiť sa do spoločnosti? Štúdia Ranutovej (2010) potvrdila, že okrem socio-kultúrnych faktorov je integrácia migrantov do značnej miery ovplyvnená aj individuálnymi psychologickými faktormi ako pocit izolácie, nízke sebavedomie, úzkosť, frustrácia, stres a nízka motivácia. Tieto faktory určujú preferencie migrantov pri vytváraní sociálnych sietí a kontaktov, a taktiež ovplyvňujú mieru aktivity pri hľadaní práce. Viacerí z respondentov poukazovali na osamelosť a nedostatok sociálnej podpory, keďže svoje sociálne siete zanechali v krajine pôvodu. Práve sociálna podpora však pôsobí pozitívne pri zvládaní stresu (DeLongisová, Folkmanová, Lazarus, 1988).

Inštitút doplnkovej ochrany tak svojím nastavením namiesto motivácie jednotlivcov k integrácii a aktívnej účasti na živote spoločnosti pôsobí skôr demotivačne, keďže miera integrácie držiteľov doplnkovej ochrany sa pri posudzovaní ich žiadosti o predĺženie povolenia na pobyt neberie do úvahy. Budovanie nového, úspešného života je zároveň obmedzené mentálnou hranicou, ktorú v mysliach držiteľov doplnkovej ochrany vytvára fakt, že povolenie na prechodný pobyt je im udelené len na jeden rok bez akejkoľvek záruky predĺženia. Otázky zmyslu života sú u ľudí s doplnkovou ochranou veľmi časté a vychádzajú predovšetkým z toho, že ich životy sú rozdelené na jednoročné obdobia, môžu si stanovovať len krátkodobé ciele a neustále sa obávajú toho, že v prípade zrušenia doplnkovej ochrany budú musieť začínať odznova v nejakej inej krajine, po tom, ako sa naučili jazyk a zabezpečili si prácu, prípadne sa budú musieť vrátiť do svojej krajiny pôvodu, kde im hrozí prenasledovanie, či dokonca smrť. Všetci respondenti vyjadrovali svoju túžbu byť sebestační, nezávislí a užitoční pre krajinu, ktorá ich prijala, avšak priestor, v ktorom sa môžu pohybovať je tak úzky, že veľa možností na uplatnenie svojich schopností nemajú. Namiesto vytvárania priaznivých podmienok pre aktivitu a rozvoj sebestačnosti cudzincov doplnková ochrana akoby vytvárala strop, ktorý ľudia s takýmto statusom môžu preraziť len s veľkými ťažkosťami a s vypätím všetkých síl. Avšak aj vtedy, keď sa im to podarí, môže dôjsť k zrušeniu povolenia na pobyt a tým k znegovaniu všetkých snáh a úspechov, ktoré dosiahli. Pocity bezmocnosti a postrádanie zmyslu akéhokoľvek snaženia bolo či už explicitne alebo implicitne prítomné vo väčšine rozhovorov s ľuďmi s doplnkovou ochranou. Zjavné boli tiež psychologické efekty, ktoré tento typ pobytu v dôsledku svojej nestability má na jeho držiteľov. Pre ľudí s doplnkovou ochranou je teda integrácia omnoho náročnejšia, než pre azylantov či iných migrantov, keďže im nie sú poskytnuté základné podmienky budovania života- vízia budúcnosti.

5.15 KULTÚRNA INTEGRÁCIA

Oficiálne koncepčné dokumenty ani štátne inštitúcie akoby nevnímali ľudské aspekty migrácie, čiže to, že každý človek, okrem zabezpečenia základných životných potrieb, má ambície, vlastné životné plány a predstavy, ktoré potrebuje realizovať v krajine kde sa rozhodol nájsť domov. V rozhovoroch s migrantmi však táto potreba je definovaná jednoznačne.

„Základný život nie je pre mňa dost'. Jest' a spať len... žiadna ľudská bytosť - človek nemôže iba spať' a jest'. Všetci chcú progres. Chcú peniaze, chcú pracovať, chcú aby jeho rodina - jeho žena žila so svojím manželom ...a človek chce žiť s jeho ženou, každý chce, ale teraz môžeme len jest' a spať'.“

Integrácia je proces, ktorý je potrebné vnímať nielen v jej formálnych, administratívnych a socioekonomických súvislostiach, ale je potrebné si uvedomiť, že za týmto procesom stoja ľudia s konkrétnymi životnými príbehmi a osudmi, ktorí prichádzajú z určitého prostredia do nového, kultúrne veľmi odlišného prostredia. Jednou z dimenzií integrácie je preto tzv. kultúrna integrácia, ktorej význam je nezanedbateľný, hoci jej proces nie je formálne upravený právnymi predpismi a vo vládnych koncepčných dokumentoch prehliadaný.

Ako uvádzajú autorky knihy *Migranti*¹⁷⁸: „migranti prichádzajúci z rôznych, kultúrne často veľmi odlišných prostredí, predstavujú veľkú výzvu práve pre toto vnímanie „slovenskosti“, pretože ich začlenenie do spoločnosti vyžaduje nielen ich adaptáciu na nové podmienky dané odlišnou kultúrou, ale aj zmenu na strane prijímajúcej spoločnosti.“ Konštatujú tiež, že **„vzájomné interakcie nepôsobia ako jednosmerný proces, ide o vzájomné ovplyvňovanie a zmenu pôvodne existujúcich štruktúr.“** Proces kultúrnej integrácie teda vnímajú tiež ako obojstranný, so zachovaním identity prichádzajúcich migrantov a pocitu príslušnosti ku kultúre, z ktorej pochádzajú.

Skutočnosť, že integráciou cudzincov s DO sa nevenuje náležitá osobitná pozornosť v koncepčných dokumentoch, že zákon o azyle uvedený proces nespomína ani jednou vetou, zákon o štátnom občianstve SR a zákon o pobyte cudzincov neumožňujú získanie trvalého pobytu a v konečnom dôsledku ani štátneho občianstva, predznačuje skutočnosť, že kultúrna integrácia týchto osôb nie je cieľom vládnej stratégie. Analýzou rozhovorov, relevantných právnych predpisov a koncepčných dokumentov je možné dospieť k názoru, že s integráciou týchto cudzincov v SR sa zatiaľ nepočíta. Prebiehajúce aktivity mimovládnych organizácií, o ktorých píšeme vyššie, zabezpečujú iba istý štandard života, jeho kvalitu však zásadne neovplyvňujú.

Rôznorodosť ľudských kultúr je obrovská. Ľudské správanie je vecou nepísaných pravidiel: kultúrne dohody sú pre členov danej spoločnosti samozrejmosťou, no nie pre „inostrencov“ – teda tých, ktorí sú na „inej strane“ alebo v „inom klube“. Osvojenie si kultúrnych návykov je

178 Kriglerová, E.- Kadlečíková, J. – Lajčáková, J. – MIGRANTI: Nový pohľad na staré problémy (s. 13)

pre človeka také silné, že sa stáva súčasťou osobnosti. Učenie je totiž výberové: podobne ako sa rádio nastaví na určitú frekvenciu, tak aj človek má široké spektrum možností. Naladí sa však len na to, čo potrebuje pre život vo svojom okolí. „Preladenie“ na život v inom kultúrnom vzorci však nie je vždy možné. Tento jav zvlášť vo vyššom veku dôverne poznajú aj ľudia v rámci jednej kultúry – o to viac sa to týka života v cudzine. (Tužinská 2009: 106¹⁷⁹).

Proces integrácie migrantov nevyhnutne zahŕňa aj realizáciu kultúrne citlivých riešení. Rozmanitosť v každodenných prejavoch predpokladá vzájomný proces učenia sa (Tužinská 2009, Tužinská 2010).

Viacerí respondenti našej štúdie poukazujú na kultúrne aspekty ich príchodu na Slovensko a života v SR, a uvedomujú si kultúrne odlišnosti aj význam ich pochopenia. Podobne neznalosť našej kultúry považujú za pomyselnú prekážku v zblížení s majoritnou spoločnosťou, s okolím. Somálsky respondent v rozhovore vyjadruje svoj pocit:

„Každá krajina má vlastnú kultúru. Ako môžem kontaktovať Slovákov, keď nepoznám ich kultúru? Keď sa ich niečo opýtam, nahnevajú sa, alebo budú radi? To vážne neviem, tak ich radšej neoslovujem. Nepoznám ich charakter.“

Formou zaujímavého obrazu prezentuje svoj pocit:

„Ak nie sú otvorené dvere, nemôžete ísť von. Keď sa dvere otvoria, môžete ísť von. Takže teraz vieme, ako si riešiť naše problémy, len nevieme, ako otvoriť tie dvere.“

Iracký študent, cudzinec s DO zase vyjadruje svoj pocit, že je odmietaný na základe príslušnosti k inej kultúre:

„Keď sa dozvedia moje meno, už nechcú vedieť aký mám charakter, aký som. Už ich to nezaujíma, nič... niektorí ľudia, keď videli, že som dobrý, sa ma báli viac, lebo si mysleli, že niečo od nich chcem. Akoby si mysleli, že keď ja niečo dobre pre teba urobím, že niečo od teba chcem. Nie len tak zadarmo, lebo je to tak vo vašej kultúre. Ale my ak niečo dobre urobíme, tak nečakáme, že ten človek nám to musí vrátiť.“

Vnímanie potreby zachovania vlastnej kultúry je závislé od životnej fázy, v akej sa ten ktorý migrant nachádza, a individuálne; „pri dlhšom pobyte, po skúsenostiach s diskrimináciou, vďaka vytváraniu komunitných štruktúr a v dôsledku nedostatku verejnej podpory dochádza k tomu, že migranti začínajú pociťovať potrebu návratu k vlastnej kultúre a jej uchovávaniam a rešpektovaniu“¹⁸⁰. Zároveň si prirodzene uvedomujú, že k strate kontaktu s vlastným jazykom a kultúrou postupne dochádza.

179 Mittelmannová, M., Volanská, M., Tužinská, H. 2009. Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenavrátania, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť. Liga za ľudské práva. Bratislava : Stimul.

180 Kriglerová, E.- Kadlečíková, J. – Lajčáková, J. (2009: 37)

„Tým, že deti sú v slovenskom prostredí, pomaly zabúdajú perzštínu.“

Z rozhovorov s respondentmi vyplynulo, že chcú žiť v súlade so „slovenským prostredím“, avšak nechcú stratiť svoje korene. Zastávame názor, že ak by nedochádzalo k ich diskriminácii a ich kultúra by bola rešpektovaná, cítili by prijatie do slovenskej spoločnosti, vrátane prijímania ich kultúrnej odlišnosti, v dôsledku čoho by si mohli vytvoriť pocit akejsi „zmiešanej identity“ spočívajúcej vo vytvorení vnútorného súladu svojej vlastnej kultúry s kultúrou hostiteľskej krajiny, v ktorej žijú a budujú si svoj nový život.

Kultúrne citlivé riešenie predpokladá, že kultúrne potreby cudzinca sú v rovnováhe s osvojovaním pravidiel kultúry, v ktorej sa integruje. V opačnom prípade dochádza k asimilácii alebo aj segregácii cudzincov (Popper, Bianchi, Lukšík, Szeghy 2006).

Eskalácie vyplývajúce z presvedčení ľudí o ich inakosti sa v spoločnosti prejavujú najmä v podmienkach, ktoré priamo alebo nepriamo udržujú ich nevedomosť (Tužinská 2010).

Odporúčanie: Osvojovanie pravidiel prijímajúcej krajiny je úspešnejšie, ak je realizované v nadväznosti na zvyklosti migranta z krajiny jeho pôvodu. Efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov sa zvýši adresnými opatreniami. Navrhujeme preto, aby realizácii integračných opatrení predchádzal výskum kultúrnych špecifik cieľových skupín migrantov.

Odporúčanie: Vzhľadom na potrebu úspešnej implementácie integračných opatrení navrhujeme zaviesť kurzy efektívnej medzikultúrnej komunikácie tak pre aktérov, ktorí sú v prvom kontakte s cudzincami, ako aj pre samotných cudzincov.

Odlišné zaobchádzanie

Jedným z problematických okruhov kultúrnej integrácie cudzincov¹⁸¹, je odlišné zaobchádzanie, ktoré sa prejavuje na úrovni každodenných interakcií napr. pri hľadaní práce, ubytovania alebo pri žiadaní o rôzne služby. Pokiaľ ide o správanie úradníkov a prístup k službám, názory našich respondentov sú odvodené od ich osobných skúseností a pomerne individuálne. Jeden z nich sa veľmi pochvalne vyjadruje voči správaniu polície - nemá žiadne výhrady ku komunikácii s políciou, pretože v kontakte s ním bolo podľa neho profesionálne.

Niektorí z opýtaných, najmä tí ktorí sú v SR dlhšie, vidia kriticky rozdiely v správaní a v prístupe k nim ako k cudzincom a ku klientom, ktoré na nich pôsobia alebo pôsobili ponížujúco.

181 Podobné problematické okruhy opisujú autorky: Ibid (s.63)

Respondent napr. takto popisuje príchod do pobytového tábora:

„Museli sme šľapať 5 km peši, ale to sa nedalo, tak som dal nejakému chlapovi v krčme 30 eur, aby nás zaviezol aj s tromi deťmi. Sociálni pracovníci i riaditeľ skoro plakali, keď sme odchádzali z tábora v Nórsku, ale v Opatovskej nás privítali chladne, riaditeľka ani nepozdravila.“

Uvedené formy komunikácie samozrejme nie sú právnym, ako skôr etickým problémom pracovníkov zodpovedných za komunikáciu s cudzincami s DO. Respondenti v rozhovoroch často spomínajú vnímané rozdiely v správaní podľa krajiny pôvodu, alebo farby pleti:

„K nám Afgancom sú nepriateľskejší. Čo som také zlé urobil, ani nás nepozdravili.“... niektorí (úradníci) nevedia po anglicky, s turistami sa však po anglicky rozprávajú, a s nami len po slovensky - po anglicky nechceli..“

Viacerí respondenti vo svojich výpovediach uvádzajú, že v porovnaní s inými krajinami ktoré navštívili, zaznamenali na Slovensku voči nim nevhodné správanie a nedostatok rešpektu.

„Ja čo vidím niektorých pracovníkov, nechcem konkretizovať, oni si myslia, že som žobrák. Žiadateľ o azyl podľa neho znamená, že je žobrák. Táto definícia nie je dobrá. Akými očami, akým spôsobom vidia žiadateľov tí pracovníci? Môže byť medzi nimi nejaký veľvyslanec republiky, aj prezident republiky môže požiadať o azyl.“

„V sociálnej službe pre tých azylantov, alebo doplnkáčov nie je dobré, že nejaká mimovládko takým spôsobom to poskytuje, že ak mám rád toho dotyčného, dám mu sto percentnú pomoc, ak ho nemám rád 50 percent, alebo nič.“

Odporúčanie: SR by mala podporovať a financovať projekty zamerané na kontinuálne multikultúrne vzdelávanie pracovníkov štátnej správy ako aj prijímanie etických kodexov týchto inštitúcií pre prácu so sociálne vylúčenými skupinami obyvateľstva.

Odporúčanie: zvláštnu pozornosť je potrebné venovať rodinným a rodovým aspektom integrácie. Výzvy pre verejné politiky formulovali Filadelfiová, Sekulová 2009:125)

Problém neustáleho vysvetľovania a obhajovania

Problém neustáleho vysvetľovania a obhajovania sa, bol viacnásobne formulovaný¹⁸². Podľa respondentov našej štúdie ide o neúnavný boj s tým, čo prezentujú slovenské médiá, a vysvetľovanie skutočností, ako ich vidia a čím žijú naši respondenti:

„...ja nemôžem povedať každému človeku, ktorého stretnem, kto som, lebo je tu druhá strana proti. Napríklad médiá, správy, sú tak proti mojej kultúre, môjmu náboženstvu, proti na 100 percent. Ukazujú len zlé veci, a neukazujú dobré veci.“

Vnímajú to ako pocit nepohody, z ktorého pramení osamelosť a celková frustrácia.

„Ľudia sú veľmi senzitívni, lebo som z inej kultúry, iného náboženstva. Sú dva typy ľudí. Niektorí, aj keď som otvorený, ešte stále potrebujú čas, veľa - veľa, dlho - dlho, možno nekonečno. Som tu tri roky a nemám nikoho, len vás mám v kancelárii (Ligy za ľudské práva). To, čo hovorím, cítim ako mojej sestry, vy ste ako moja rodina. Ale okrem toho sa stále cítim sám, stále.“

„...vysvetlím, vysvetlím, vysvetlím...musím každému vysvetliť, a to je vojna, stále vkuse. Cítim vojnu. Cítim ja som tak, vojnu musím bojovať o moju tvár. ... Okrem toho ja mám problém, že musím bojovať o moju tvár. O moju „originál“ tvár, lebo stále mám inú tvár. Lepil na mňa nejakú inú tvár, lebo ľudí, čo mysleli, lebo čo počuli, čo videli v televízore, a musím bojovať, vysvetliť každému. Aj tak, aj keď vysvetlím, ja som prečo ... ja som veľmi bol smutný, lebo som myslel že ten človek mi veril, ja som mu hovoril všetko a potom keď už sme nie kamaráti, mi hovorí takéto veci....zistil, že on mi neveril, neveril, lebo ja som taký, taký, taký.“

Odporúčanie: Pozitívne ovplyvňovať verejnú mienku komplexnými informáciami o živote migrantov na Slovensku a v EÚ. Aplikovať kľúčové výzvy pre SR v prístupe ku kultúrnej diverzite (Filadelfiová, Gyarfášová, Hlinčíková, Sekulová 2010:143)

182 Ibid (s. 64)

Úloha komunit migrantov v procese kultúrnej integrácie

Napriek tomu, že na Slovensku nie sú také rozsiahle dlhodobé sa vytvárajúce komunity migrantov ako v mnohých západných krajinách EÚ, predsa len sa tu časom určité komunity vytvorili a tieto si zakladajú svoje združenia, zväzy a nadácie. Je známe, že úloha komunit v integračnom procese môže zohrávať veľmi dôležitú úlohu, a to nielen pokiaľ ide o sprostredkovanie zamestnania či pomoc pri nájdení vhodného bývania, ale aj v súvislosti s kultúrnou integráciou. Komunity cudzincov už dobre etablovaných v hostiteľskej krajine si už našli spôsob ako si udržiavať vlastné kultúrne zvyky a tradície za súčasného rešpektovania a reflektovania kultúry majoritnej spoločnosti. Preto by mohli byť práve komunity migrantov aj na Slovensku prostredníkom medzi novo prichádzajúcimi migrantmi, vrátane cudzincov s DO, a majoritnou spoločnosťou.

Ako sme uviedli v časti o Komunitách migrantov združenia a spolky migrantov v SR síce nevykonávajú konkrétne projekty a aktivity pre cudzincov s DO alebo azylantov, sú však otvorení pomoci svojim krajanom. Napriek tomu, že tieto združenia nezamestnávajú právnikov či sociálnych pracovníkov, ktorí by cudzincom s DO mohli poskytnúť kvalifikovanú službu, domnievame sa, že by mohli hrať veľmi aktívnu úlohu práve v oblasti kultúrnej integrácie cudzincov s DO.

Na základe vyššie popísaných zistení a všetkých uskutočnených rozhovorov s cudzincami s DO navrhujeme pre oblasť kultúrnej integrácie cudzincov s DO zväziť a zaviesť do praxe nasledovné odporúčania:

Odporúčanie: Zaviesť osobitný model financovania a podpory štátu zameranej na kultúrne aktivity migrantov¹⁸³, čo môže byť prospešné pre majoritnú spoločnosť, ale zároveň pre samotných migrantov, nakoľko si vďaka tomu môžu udržiavať svoju identitu.

Odporúčame: aby bola v procese aktualizácie koncepcie integrácie cudzincov osobitná pozornosť v oblasti integrácie zameraná na cieľovú skupinu cudzincov s DO a vypracované osobitné integračné opatrenia, ktoré prihliadajú na špecifické potreby týchto osôb. Následne by sa mali formou tzv. integračného mainstreamingu začať sledovať legislatívne zmeny tých právnych predpisov, ktoré majú na integráciu tejto cieľovej skupiny migrantov priame dopady.

Odporúčanie: Komunity migrantov – občianske združenia, zväzy, nadácie, spolky – by mali zohrávať aktívnejšiu úlohu na poli kultúrnej integrácie svojich novo prichádzajúcich krajanov, a to napr. aj zapojením cudzincov s DO do svojich aktivít či realizáciou konkrétnych projektov na podporu kultúrnej integrácie cudzincov s DO ako aj azylantov.

5.16 ORIENTAČNÉ KURZY

„Je tu jedna vec veľmi dôležitá, žijem na Slovensku, ale nič neviem o Slovensku. Keď som neni študent ja neviem, kde je Trenčín „castle“. Čo sa stalo, akú históriu Slovensko, neviem nič o Slovensku...čo je na Slovensku, v Bratislave. Môžete pýtať každého cudzinca, či má viac informácií, nie nemá, lebo musí vedieť nielen slovenčinu... mal by vedieť o Slovensku, čo to je, geografiu, nejaké základné veci, aby človek vedel tieto informácie, obyvatel'ov, koľko, čo...“

Cudzinci s DO pochádzajú z krajín s odlišnou kultúrou, inštitúciami, zvykmi. Po ich príchode na Slovensko je potrebné, aby sa naučili vykonávať všetky potrebné, doposiaľ nepoznané úlohy (napr. použitie verejnej dopravy, alebo zvládanie rôznych finančných záležitostí). Utečenci sa zvyčajne učia týmto novým úlohám v čase, keď čelia prispôsobovaniu sa novej situácii v hostiteľskej krajine, a v niektorých prípadoch prekonávajú primárne traumy¹⁸⁴.

Z rozhovorov s respondentmi ako aj klientmi Ligy za ľudské práva vyplýva, že takéto bežné úlohy predstavujú často veľký problém, ktorý je bez asistencie tretej osoby neprekonateľný.

Orientačné kurzy poskytované utečencom (vrátane cudzincov s DO) ako ich vymedzila *Príručka pre prijímanie a integráciu presídlených utečencov UNHCR* (2002) mali byť zavedené plošne a systémovo pre všetkých, a nie ponechané na práci sociálnych pracovníkov nepravidelne a vybraným klientom. Ich hlavným zameraním by mala byť najmä pomoc:

- vytvoriť si realistický obraz o slovenskej spoločnosti, pochopenie jej hodnotového systému a kultúry, pokiaľ možno korigovať nerealistické očakávania pokiaľ ide o kvalitu bývania, možnosti zamestnania a pod.
- pochopiť aké očakávania má od nich spoločnosť
- identifikovať individuálne potreby
- naučiť zvládať záťažové, krízové situácie (spôsoby riešení, inštitúcie), a pochopiť nakoľko ide v ich situácii o všeobecný problém právneho postavenia, nie jednotlivca
- dosahovať nezávislosť
- naučiť sa formovať pozitívne dojmy z prijímajúcej spoločnosti

Podľa správy Európskej komisie „Speaking for Europe¹⁸⁵“, „mnohé miestne autority a vlády členských štátov poskytujú imigrantom jazykové vzdelávanie, kurzy na oboznámenie sa s miestnou spoločnosťou a kultúrou, a pomoc pri hľadaní zamestnania. Tieto informácie sú často poskytované v rodnom jazyku migranta.“

Správa ďalej pokračuje uvádzaním príkladov dobrej praxe:

¹⁸⁴ Refugee resettlement - An International Handbook to Guide Reception and Integration (2002). UNHCR and Victoria Foundation for Survivors of Torture (s. 143)

¹⁸⁵ European Commission; Directorate General for Communication: Speaking for Europe, Languages in the European Union; August 2008

„Jedným príkladom je flámske mesto Gent v Belgicku, kde imigrantom a utečencom je ponúknutý tzv. „introductory programe“, teda úvodný program v rozsahu 1200 hodín výučby holandského jazyka (čo je jazyk flámskej oblasti) a 75 hodín kurzov miestnej orientácie. Orientačné kurzy sú poskytované v jazykoch albánskom, arabskom, anglickom, francúzskom, perzskom, ruskom, španielskom, somálskom a tureckom.

V nemeckom meste Frankfurt nad Mohanom je poskytovaných 600 hodín jazykovej výučby, ktorým predchádza zoznámenie sa s mestom a úvod do nemeckých inštitúcií a národného právneho systému. Tento kurz je ponúkaný v ôsmich jazykoch a vyučovaný imigrantmi žijúcimi v meste dlhodobo.

Maďarsko vyvinulo národnú integračnú politiku postavenú na báze 6-mesačného pilotného projektu s názvom „Matra“, ktorý zahŕňa 1200 hodín jazykovej výučby pre imigrantov a 700 hodín kultúrnej a právnej orientácie, a finančnú asistenciu s výdavkami na živobitie.“

V Českej republike je v rámci Štátneho integračného programu je v rámci jazykového kurzu v rozsahu 600 hodín cudzincom s DO poskytnuté aj socio-kultúrne minimum a sociálno-právne minimum¹⁸⁶.

Na Slovensku absentujú základné orientačné kurzy, ktoré by cudzincom s DO, ale aj azylantom a iným skupinám cudzincov, poskytlí základné informácie o Slovensku. Pritom takéto programy či kurzy sú podľa našich zistení nevyhnutné pre zorientovanie sa v hostiteľskej krajine a v mnohých krajinách EÚ sú aplikované, či už na celonárodnej alebo miestnej úrovni.

Samotní respondenti pociťujú potrebu realizácie takýchto orientačných kurzov:

„My sme hovorili o tom, že nielen slovenčinu dve hodiny, musí taký program perfektný program kto ten človek robí nie je len tak učiteľ, ten čo vie robiť aj nevzdelaných ľudí vzdelaných v svojej oblasti, kde žije, čo robí čo je Bratislava, kde vođu koľko je vođu, čo je v Nitre, čo je história Nitry, základné veci napríklad.“

Na Slovensku sa cudzinci musia zorientovať sami, či za pomoci kamarátov či známych. Častočne im pomáhajú pracovníci MVO, ani tí však nemajú vypracovaný žiaden komplexný program a neponúkajú orientačné kurzy. Cudzinci tak nevedia nič, alebo takmer nič o slovenskej histórii, kultúre, geografii či zvyklostiach. Navyše je pre nich často ťažké sa zorientovať v meste kde žijú, nevedia ako cestovať MHD, ako komunikovať na úradoch, otvoriť si účet v banke, a pod. Musíme mať na pamäti, že ide o cudzincov z tretích krajín (Afganistan či Somálsko). Niektorí z nich sú bez vzdelania, a pochádzajú z prostredia, ktoré je oveľa odlišnejšie od života v Európe.

Liga za ľudské práva v rámci malého projektu s názvom „Malá škola¹⁸⁷“ sa pokúša na Slovensku rozbehnúť pilotný projekt „orientačných kurzov“. Malá škola je určená predovšetkým cudzincom

¹⁸⁶ Informácie o Štátnom integračnom programe na webovej stránke SOZE: www.soze.cz/?page_id=38

¹⁸⁷ Projekt je podporený prostredníctvom Nadácie Pontis spoločnosťou Accenture.

s DO, ktorí zatiaľ nie sú v SR integrovaní, slovenčinu ovládajú len základne, nemajú zamestnanie, a bývajú na ubytovni v Bratislave. Prostredníctvom Malej školy získajú základné vedomosti o slovenskej histórii, kultúre, demografii, geografii, právnom systéme, náboženstve, tradíciách, ako aj praktické rady k životu v Bratislave, hľadaniu zamestnania a súčasťou bude aj kurz sebaapresadenia sa. V rámci Malej školy bude súčasne prebiehať intenzívny kurz slovenského jazyka a komunikácie v slovenskom jazyku so zameraním na témy každodenného života. Malá škola bude prebiehať tri mesiace a najšikovnejším študentom Malej školy bude uhradený rekvalifikačný, resp. iný vzdelávací kurz, ktorý im uľahčí hľadanie zamestnania. Ak sa Malá škola osvedčí, ambíciou Ligy za ľudské práva je vypracovať koncepciu orientačných kurzov, ktoré by mali v budúcnosti absolvovať všetci cudzinci, ktorým je v SR poskytnutá medzinárodná ochrana, či už azyl alebo doplnková ochrana. Zastávame však názor, že takéto kurzy by mal zabezpečovať priamo MÚ MV SR alebo obce či VÚC v rámci presúvania zodpovednosti za integráciu cudzincov na samosprávy, ako to navrhla Koncepcia integrácie cudzincov v SR.

„Ale ja myslím, to vaša kancelária takto robí, že to je váš projekt. Ale kde je projekt migračného úradu? V inej krajine robí to migračný úrad. Sociál. To je všetko sociál. To, čo máte tu na migračný úrad je nula, je mínus nie nula. Nula je dobre, to je mínus. Čo mi dal sociál? Nič. Čo mi chce dať? Čo dajú? Teraz čo dajú cudzincom? Lager¹⁸⁸, nič asi.“

Odporúčanie: vytvoriť metodiku pre poskytovanie orientačných kurzov (vymedziť informačné zdroje, zabezpečiť technické riešenia vrátane webstránky, a vzdelávacie pomôcky pre učiteľov).

Odporúčanie: Vytvoriť systém hodnotenia efektivity orientačných kurzov.

Odporúčanie: Poskytnúť cudzincom s DO terénneho sociálneho pracovníka na dobu 6 mesiacov od poskytnutia doplnkovej ochrany, ktorý by sa im venoval v ich prvých krokoch po poskytnutí doplnkovej ochrany (pomoc pri orientácii, hľadani vhodného bývania, zamestnania, sprevádzanie na úrady, vypracovanie individuálneho integračného plánu). Jeden terénny pracovník by sa venoval len obmedzenému počtu cudzincov s DO. Mohlo by ísť o projekty MVO s využitím terénnych pracovníkov - zaškolených dobrovoľníkov v medzikultúrnej komunikácii (Tužinská 2009, 2010), ktorí budú koordinovaní MVO.

¹⁸⁸ Pozn. „lager“ znamená „tábor“

¹⁸⁹ SOZE: Prístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice, září 2010: „Britská integrační služba pro uprchlíky SUNRISE (Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services) například každému azylantovi, který se jejich programu zúčastní, přidělí na dobu jednoho roku terénního sociálního pracovníka, který superviduje jeho osobní integrační plán. Tento osobní integrační plán je vytvářen v průběhu prvního měsíce po udelení mezinárodní ochrany.“ SR by sa mohla inšpirovať a takýchto sociálnych terénnych pracovníkov zabezpečiť pre azylantov aj cudzincov s DO.

6. NÁVRHY ODPORÚČANÍ NA PRIJATIE DOČASNÝCH VYROVNÁVACÍCH A INTEGRAČNÝCH OPATRENÍ

Cudzinci, ktorým bola v SR udelená doplnková ochrana potrebujú silnú podporu zo strany štátu v oblastiach pracovného poradenstva a zamestnania, sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci, bývania, zdravotnej starostlivosti, rekvalifikačných kurzov ako aj kultúrnej integrácie. Opatrenia na podporu integrácie by mali zahŕňať na individuálnej úrovni: proces intenzívnej výučby slovenského jazyka, orientovania sa v spoločnosti, podporu pri hľadaní adekvátnej práce, práce či zorientovania sa v systéme sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti a na všeobecnej úrovni: vzdelávanie pracovníkov inštitúcií, či legislatívne zmeny.

Treba zdôrazniť, že na rozdiel od migrantov, ktorí prichádzajú na územie SR dobrovoľne, s už udeleným pracovným povolením či povolením podnikat' alebo študovať - osoby s doplnkovou ochranou si musia nájsť zamestnanie či štúdium, ako aj bývanie, až po tom, čo už sa na území SR nachádzajú, preto je ich postavenie z hľadiska integrácie komplikovanejšie. Ich štartovacia pozícia je často sťažená bežnými kultúrnymi a náboženskými odlišnosťami (tzv. „kultúrny šok“), neznalosťou slovenského jazyka, ale aj závažnejšími okolnosťami a to možnými psychickými následkami (trauma spôsobená útekem, až post- traumatický syndróm), a/alebo nedostatkom vzdelania, či úplnou praktickou nemožnosťou dokladovania získanej odbornej kvalifikácie hodnovernými dokladmi z ich krajiny pôvodu.

Koncepcia integrácie cudzincov v SR (2009) spomína cudzincov s DO ako jednu z cieľových skupín opatrení. Koncepcia predpokladá v budúcnosti prijatie určitých opatrení, ktoré majú napomôcť migrantom integrovať sa do majoritnej spoločnosti a uľahčiť im život na Slovensku. Konkrétne predpokladá zabezpečenie presunu kompetencií v oblasti integračných aktivít zo štátu na samosprávne kraje a obce a na mimovládne organizácie. Zodpovednosť v oblasti začleňovania migrantov do spoločnosti by tak mala prevziať miestna územná samospráva. Tento predpoklad vychádza z odporúčania Výboru regiónov EK z novembra 2008 s názvom „Integračná politika a medzikultúrny dialóg“, podľa ktorého majú proces integrácie riadiť miestne orgány; im však treba pomôcť „informáciami a financovaním ako aj rozvíjaním osvedčených postupov, aby sa prisťahovalcom umožnil prístup k službám sociálnej a zdravotnej starostlivosti a bývaniu, a tiež zavádzaním programov na ich aktívnu účasť na rôznych aspektoch miestneho života, aby sa zapojili do miestnej komunity. Výbor regiónov zároveň navrhuje, aby „miestne a regionálne orgány v spolupráci so všetkými hospodárskymi a sociálnymi partnermi vynaložili úsilie na zlepšenie prístupu prisťahovalcov k pracovným miestam a na boj proti diskriminácii na trhu práce“.

Koncepcia zároveň predpokladá zapojenie samotných cudzincov do vytvárania integračných opatrení, a tiež zlepšenie vzťahov medzi cudzincami a obyvateľmi obce. Ako podmienku pre funkčný systém integrácie zakotvila vymedzenie úloh a kompetencií štátu, samosprávy, miestnej štátnej správy a tretieho sektora. V Koncepcii je tiež zakotvené

zavedenie politiky integrácie do programov a projektov na podporu integračných aktivít. „Zodpovedné štátne orgány a inštitúcie by mali prostredníctvom programov integrácie zohľadňovať a rozvíjať všetky oblasti integračných aktivít ako sú: zamestnanosť, ubytovanie, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, zdravotná starostlivosť a začleňovanie cudzincov do majoritnej spoločnosti“³. Koncepcia tiež zakotvuje nevyhnutnosť tzv. cieľných opatrení, ktoré „si vyžadujú vytváranie nových konkrétnych programov a projektov pre cudzincov vo viacerých oblastiach života, a to najmä:

- zaradenie cudzincov na pracovný trh hostiteľskej krajiny,
- zvládnutie jazyka a umožnenie prístupu k vzdelaniu,
- prístup k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám,
- uznanie kultúrnych a náboženských rozdielov,
- udelenie a udržanie povolenia na pobyt,
- účasť na občianskom a politickom živote,
- tolerancia a dodržiavanie ľudských práv,
- potláčanie intolerancie a diskriminácie,
- asistencia pri hľadaní primeraného bývania,
- podporovanie rodiny,
- možnosti získania štátneho občianstva, atď.

Na základe našich predchádzajúcich skúseností s prácou s cudzincami s DO, a na základe zistení tejto štúdie dovoľujeme si predložiť nasledovné odporúčania:

Diskriminácia:

Odporúčanie 1.: Ako najzásadnejšia sa nám javí potreba scitlivovania slovenskej spoločnosti, napr. formou cieľných informačných a edukačných kampaní v médiách, k otázkam migrácie a kultúrnych odlišností za účelom odstránenia predsudkov a stereotypov, ktoré v spoločnosti panujú.

Odporúčanie 2.: SR by mala podporovať a financovať projekty zamerané na kontinuálne multikultúrne vzdelávanie pracovníkov štátnej správy, ako aj prijímanie etických kodexov týchto inštitúcií pre prácu so sociálne vylúčenými skupinami obyvateľstva.

Odporúčanie 3.: Vzhľadom na potrebu úspešnej implementácie integračných opatrení navrhujeme zaviesť kurzy efektívnej medzikultúrnej komunikácie tak pre aktérov, ktorí sú v prvom kontakte s cudzincami, ako aj pre samotných cudzincov.

Pobyt cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Domnievame sa, krátka doba platnosti povolenia na prechodný pobyt nenapomáha kvalite života cudzinca s DO ani jeho integrácií a navrhujeme aby MV SR zvážilo jej legislatívne predĺženie na dva resp. tri roky.

Odporúčanie 2.: Do zákona o pobyte cudzincov zaviesť možnosť získať trvalý pobyt, a to po piatich rokoch nepretržitého prechodného pobytu.

Odporúčanie 3.: Navrhujeme do zákona o azyle zakotviť, že „ak ministerstvo nevydá rozhodnutie o predĺžení doplnkovej ochrany počas doby trvania platnosti dokladu o pobyte, predlžuje sa automaticky doba trvania pobytu až dokiaľ nenadobudne právoplatnosť rozhodnutie ministerstva o žiadosti o predĺženie doplnkovej ochrany“

Jazykové vzdelávanie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Zaviesť systematickejšie vzdelávanie cudzincov s DO, so stanovením úrovne dosiahnutej znalosti v zmysle Európskeho referenčného rámca¹⁹⁰ s možnosťou získania osvedčenia o stupni dosiahnutého vzdelania. Vo vzdelávaní prihliadať na potreby, miesto štúdia a časové možnosti zamestnaných cudzincov a ich rodín.

Pobyt cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Rozšíriť zákonom vymedzené kategórie rodinných príslušníkov oprávnených na zlúčenie s rodinou aj na tých, ktorí sú definovaní v čl. 23 ods. 5 Kvalifikačnej smernice.

Odporúčanie 2.: Urýchliť a zjednodušiť, uľahčiť proces udeľovania víz rodinným príslušníkom cudzincov s DO

¹⁹⁰ "COMMON EUROPEAN FRAMEWORK OF REFERENCE" - dokument vypracovaný Radou Európy. V praxi tento dokument predstavuje diferencovaný systém šesťstupňovej škály (A1-C2) podľa úrovne ovládania jazyka. Systém definuje kompetenčnú úroveň používateľa jazyka.

Zamestnávanie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Vypracovať v spolupráci s rezortom MPSV SR komplexné poučenie pre cudzincov s DO o ich právach a povinnostiach v pracovnoprávných vzťahoch a odporúčaných postupoch v zmysle aktuálnej legislatívy. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR by malo pripraviť a na svojej stránke poskytovať v iných jazykoch návod pre cudzincov ako postupovať pri podaní sťažnosti alebo v prípade, ak sa domnievajú, že ich práva boli porušené.

Odporúčanie 2.: Navrhujeme, aby MPSVR SR dalo podnet na zmenu právnej úpravy zamestnávania cudzincov a v zákone o službách zamestnanosti odstránilo povolenie na zamestnanie pre cudzincov s DO. Navrhujeme, aby kým dôjde k uvedenej legislatívnej úprave, umožniť cudzincovi s DO získať pracovné povolenie aj na dohody mimo pracovného pomeru.

Odporúčanie 3.: Formou vhodných informačných materiálov a školení zlepšiť informovanosť pracovníkov úradov práce a zamestnávateľov o právnom postavení cudzincov s DO. Cieľom je zvýšiť informovanosť potenciálnych zamestnávateľov o cieľovej skupine v rámci prehĺbenia spolupráce úradov práce, MVO a zamestnávateľských subjektov.

Odporúčanie 4.: Zaviesť sprostredkovanie rekvalifikačných kurzov v rámci individuálnych akčných plánov úradov práce aj na cieľovú skupinu tejto štúdie. podporovať financovanie rekvalifikačných kurzov cudzincov s DO aj v rámci integračných projektov mimovládnych organizácií.

Odporúčanie 5.: Zodpovedné inštitúcie by sa mali zamerať na túto cieľovú skupinu a preskúmať, za akých podmienok prebieha nábor cudzincov, a či nedochádza v zamestnávaní týchto ľudí k negatívnym javom, porušovaniu ich práv alebo zneužívaniu.

Odporúčanie 6.: Navrhujeme aby Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR po konzultácii s UPSVR SR a MÚ MV SR umožnilo zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie aj cudzincom s doplnkovou ochranou. Ročne ide o niekoľko desiatok osôb, ich zamestnávanie preto nemôže mať zásadný (negatívny) dopad na trh práce v SR.

Odporúčanie 7: Na úradoch práce v mestách s vyššou mierou sústredenia nielen cudzincov s DO, ale cudzincov všeobecne (predovšetkým Bratislava, Trnava, Žilina, Košice), by mali pracovať jazykovo zdatní zamestnanci vyškolení na poskytovanie pracovnoprávneho poradenstva cudzincom, ktorí by v rámci určených úradných hodín poskytovali takéto poradenstvo cudzincom žijúcim v SR.doplňkovej ochrany“

Podnikanie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Zjednodušiť živnostenské podnikanie cudzincov s DO – legislatívnu úpravou živnostenského zákona odstrániť p zápisu do obchodného registra po tom čo im je vydané živnostenské oprávnenie (výnimka pre zahraničnú fyzickú osobu, cudzinca s DO, ktorá nemá trvalý pobyt v SR).

Odporúčanie 2.: Zvýšiť informovanosť ohľadne podmienok a postupu založenia živnosti – letáky na živnostenských úradoch a obchodných registroch s jednoduchým návodom na to, ako si založiť živnosť a ako sa zaregistrovať (v rôznych jazykových mutáciách)

Vzdelávanie detí cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Zabezpečiť kvalifikovanú výučbu slovenského jazyka každému maloletému cudzincovi zo strany štátu, a to ihneď po príchode na územie SR a umiestnení v príslušnom zariadení¹⁹¹.

Odporúčanie 2.: Navrhujeme legislatívne zaviesť zaradenie maloletého do školského systému najneskôr 3 mesiace od podania žiadosti o azyl¹⁹².

191 V zmysle Dohovoru o právach dieťaťa, Ústavy SR aj citovaného Školského zákona je povinnosťou štátu zabezpečiť MBS vzdelanie, vrátane výučby slovenského jazyka; túto povinnosť nemôže nahrádzať činnosť mimovládnych organizácií; navyše projekty MVO sú dočasného a čiastkového charakteru.

192 Tak ako to požaduje uvedená Smernica Rady ako aj Školský zákon.

Odporúčanie 3.: Navrhujeme poveriť zodpovedné relevantné inštitúcie, MPS-VR SR a Štátny pedagogický ústav, vypracovaním osnov alebo metodiky pre prijímanie maloletých cudzincov do škôl a pre vzdelávanie maloletých cudzincov a to v spolupráci s výskumnými organizáciami, ktoré sa venujú právnomu postaveniu a vzdelávaniu detí a maloletých cudzincov.

Odporúčanie 4.: Odporúčame MŠ SR vypracovať alternatívnu možnosť nostrifikácie dokladov o vzdelaní. Vypracovanie a aplikácia jednotného systému zisťovania vzdelanostnej úrovne maloletých cudzincov je potrebná najmä v prípade absencie hodnoverných dokladov o vzdelaní získaných v tretej krajine mimo EÚ.

Odporúčanie 5.: MŠ SR by mohlo stanoviť formou vykonávacej vyhlášky kritériá pre uhrádzanie jazykových kurzov detí cudzincov prostredníctvom Krajských školských úradov¹⁹³.

Odporúčanie 6.: Zaviesť finančnú podporu na vzdelávanie detí cudzincov s DO pre tie školy, kde chodia deti utečencov, nakoľko si vyžadujú vo vzdelávaní osobitný prístup.

Vzdelávanie dospelých cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: MŠ SR by malo v spolupráci s profesnými organizáciami vytvoriť model prijatia alternatívnych postupov v prípadoch, keď získanú kvalifikáciu cudzincov s DO (ako aj žiadateľov o azyl a azylantov) nie je možné preukázať dokladmi o dosiahnutom vzdelaní a odbornej praxi.

Odporúčanie 2.: V oblasti zberu dát a štatistík by mal Štatistický úrad SR v spolupráci s UCHP a MŠ SR presnejšie sledovať vzdelanostnú štruktúru cudzincov s DO (úmyslom lepšieho využitia ich potenciálu a umiestnenia na trhu práce v profesiách, ktoré sú adekvátne ich vzdelaniu).

¹⁹³ § 146 ods. 3 školského zákona ustanovuje, že na odstránenie jazykovej bariéry sa organizujú kurzy slovenského jazyka.

Odporúčanie 3.: MŠ SR by malo spracovať alternatívne postupy na podporu uznávania akademického vzdelania potrebného na ďalšie vysokoškolské štúdium v takých prípadoch, keď získané vzdelanie nemožno preukázať dokladmi.

Odporúčanie 4.: Systém a právna úprava doživotného vzdelávania by sa mali vzťahovať aj na štátnych príslušníkov tretích krajín.

Zdravotné poistenie a zdravotná starostlivosť cudzincov s DO:

Odporúčenie 1.: Navrhujeme inšpirovať sa praxou v ČR a v spolupráci s MZ SR a MÚ MV SR spracovať poučenie pre cudzincov s DO, v ktorom by bol zrozumiteľne vysvetlený rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe predloženia dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti.

Odporúčenie 2.: Navrhujeme v spolupráci s MZ SR a MÚ MV SR spracovať a distribuovať poučenie pre lekárov, v ktorom by bol zrozumiteľne vysvetlený rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe predloženia dokladu o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti cudzincovi s DO.

Opatrenie 3.: Navrhujeme po dohode MÚ MV SR s MZ SR v zákone o azyle vsunúť odkaz na zákon upravujúci rozsah zdravotnej starostlivosti, aby bolo zrejmé, že rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe „ružovej kartičky“ je rovnaký ako rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovaný na základe verejného zdravotného poistenia.

Odporúčanie 4.: Osobitne sa venovať špecifickým zdravotným potrebám vyššie uvedených skupín cudzincov s DO (v oblasti fyzického aj duševného zdravia).

Odporúčanie 5.: Navrhujeme zvážiť vyňatie zdravotnej starostlivosti o cudzincov s DO (ako aj žiadateľov o azyl) spod pôsobnosti rezortu vnútra a presunúť túto agendu (vrátane právnej úpravy) na MZ SR, ktoré je podľa nášho názoru kompetentným rezortom.

Sociálne služby a sociálne zabezpečenie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Zvýšenie informovanosti cudzincov o ich nároku na dávky sociálneho zabezpečenia. Zvýšenie informovanosti pracovníkov úradov práce v tomto smere.

Odporúčanie 2.: Viest' rokovania s dopravným podnikom BA a ďalšími mestami podľa miesta bývania cudzincov s DO, aby im bolo odpustené platenie cestovného, nakoľko si ho v ich sociálnej situácii nemôžu dovoliť. Podobné opatrenie zaviedli napr. v Maďarsku.

Odporúčanie 3.: Navrhujeme prijatie Koncepcie poskytovania služieb zo strany MÚ MV SR. Odporúčame stanoviť pravidlá poskytovania sociálnej podpory cudzincom s DO, a to v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami, s UNHCR a MÚ MV SR.

Odporúčanie 4.: Je potrebné cieleným vzdelávaním a rozvojom informačných zdrojov vo všeobecnosti podporovať nezávislosť cudzincov s DO od tretích osôb alebo organizačných štruktúr (sociálnych pracovníkov, zamestnávateľov, sprostredkovateľských agentúr a pod.).

Bývanie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Ubytovanie cudzincov s DO by malo byť systematicky zabezpečené priamo ministerstvom, tak ako to predpokladá zákon.

Odporúčanie 2.: Rodinám s deťmi by malo byť ubytovanie zabezpečené vo vyhovujúcich podmienkach vhodných pre výchovu detí. Za týmto účelom zapojiť mestá a obce, aby za výhodnejšie nájomné (sociálne vylúčeným a chudobou ohrozeným skupinám obyvateľstva) poskytli „sociálne“ byty.

Odporúčanie 3.: Možnosť využívať voľné byty v Integračnom centre pre azyľantov vo Zvolene, ktoré sú v súčasnosti nevyužívané.

Odporúčanie 4: MVO by mali svoju činnosť zamerať na zlepšovanie životných podmienok, v ktorých žijú cudzinci s DO, predovšetkým ženy a rodiny s deťmi. Toto bude v zásade možné, ak sa činnosť MVO prestane zameriavať na pokrytie najzákladnejších potrieb cudzincov s DO.

Nadobúdanie štátneho občianstva SR naturalizáciou:

Odporúčanie 1.: Rozpor medzi právnou úpravou pobytu a nadobúdania štátneho občianstva SR a medzi Dohovorom o štátnom občianstve je zrejmý. Za súčasného právneho stavu nie je možné, aby cudzinec s DO (okrem manželov občana SR) nadobudol štátne občianstvo SR. Zákon o pobyte cudzincov navrhujeme upraviť tak, aby nadobudnutie trvalého pobytu bolo umožnené aj dlhodobo tu žijúcim cudzincom s DO a/alebo upraviť zákon o štátnom občianstve tak, že sa udelí výnimka z podmienky nadobudnutia trvalého pobytu cudzincom s DO.

Psychologické stránky integrácie cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Inštitút doplnkovej ochrany v súčasnom stave pôsobí demotivačne až deštruktívne. Postupnými zmenami právnej úpravy, zameraním pozornosti na psychologické aspekty tohto inštitútu a jeho integračný potenciál, sledovaním psychického stavu cudzincov s DO podporovať integráciu cudzincov do spoločnosti.

Odporúčanie 2.: Navrhujeme vykonať právne úpravy uvedeného inštitútu, odstraňovať diskrimináciu osôb s DO uplatňovaním uvedených opatrení v tejto kapitole. Zamerať sa na integračný potenciál DO. Je potrebné pamätať na to, aký dopad majú súčasné opatrenia na psychiku ľudí.

Informovanosť cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Zlepšiť výmenu informácií jednak voči poskytovateľom služieb (napr. lekári a úrady práce) vypracovaním interných smerníc a metodík postupu štátnej správy, ale aj voči migrantom poskytovaním orientačných kurzov.

Odporúčanie 2.: Navrhujeme preformulovať „Poučenie pre cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana o ich právach a povinnostiach, ktoré súvisia s poskytovaním doplnkovej ochrany“ do „ľudského jazyka“, zrozumiteľného všetkým vzdelanostným a sociálnym skupinám cudzincov s DO, s vysvetlením jednotlivých odborných pojmov.

Odporúčanie 3.: Naplniť a aktualizovať oficiálne web stránky štátnych orgánov v oblasti integrácie cudzincov o aktuálne a praktické informácie pre cudzincov a to aj v inom ako slovenskom jazyku.

Odporúčanie 4.: Zvýšenie informovanosti cudzincov s DO o pripravovaných legislatívnych zmenách a možnosť vyjadriť sa k nim – súvisí so zapojením cieľovej skupiny do rozhodovania o otázkach, ktoré sa jej týkajú.

Kultúrna integrácia:

Odporúčanie 1: Osvojovanie pravidiel prijímajúcej krajiny je úspešnejšie, ak je realizované v nadväznosti na zvyklosti migranta z krajiny jeho pôvodu. Efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov sa zvýši adresnými opatreniami. Navrhujeme preto, aby realizácii integračných opatrení predchádzal výskum kultúrnych špecifik cieľových skupín migrantov.

Odporúčanie 2.: Komunity migrantov – občianske združenia, zväzy, nadácie, spolky – by mali zohrávať aktívnejšiu úlohu na poli kultúrnej integrácie svojich novo prichádzajúcich krajanov, a to napr. aj zapojením cudzincov s DO do svojich aktivít či realizáciou konkrétnych projektov na podporu kultúrnej integrácie cudzincov s DO ako aj azylantov.

Odporúčanie 3.: Zaviesť osobitný model financovania a podpory štátu zameranej na kultúrne aktivity migrantov, prístupné aj verejnosti¹⁹⁴.

Odporúčanie 4: Pozitívne ovplyvňovať verejnú mienku komplexnými informáciami o živote migrantov na Slovensku a v EÚ. Aplikovať kľúčové výzvy pre SR v prístupe ku kultúrnej diverzite (Filadelfiová, Gyarfášová, Hlinčíková, Sekulová 2010:143)

Odporúčanie 5: Zvláštnu pozornosť je potrebné venovať rodinným a rodovým aspektom integrácie. Výzvy pre verejné politiky formulovali Filadelfiová, Sekulová 2009:125)

Orientačné kurzy pre cudzincov s DO:

Odporúčanie 1.: Vytvoriť v spolupráci medzi MV SR, UNHCR, vzdelávacími a mimovládnyimi organizáciami metodiku pre poskytovanie orientačných kurzov (vymedziť informačné zdroje, zabezpečiť technické riešenia vrátane webstránky, vzdelávacie pomôcky pre učiteľov).

Odporúčanie 2.: Vytvoriť predbežnú schému orientačných kurzov najmä v mestách, kde sú ubytovaní cudzinci s DO. Orientačné kurzy by sa mali týkať znalostí o regióne kde sa cudzinci s DO nachádzajú, dostupných službách, ako aj zamestnania, práv a povinností v zamestnaní, spôsobov ako sa účinne chrániť a brániť, pracovného prostredia, orientácia v inštitúciách – úrady, vzdelávanie a rekvalifikácia – kde sa dajú nájsť o tom informácie, a na čo sú DO oprávnení.

Odporúčanie 3.: Vytvoriť systém hodnotenia efektivity vyššie uvedených orientačných kurzov.

Odporúčanie 4.: Poskytnúť cudzincom s DO terénneho sociálneho pracovníka na dobu 6 mesiacov od poskytnutia doplnkovej ochrany, ktorý by sa im venoval v ich prvých krokoch po poskytnutí doplnkovej ochrany¹⁹⁵ (pomoc pri orientácii, hľadani vhodného bývania, zamestnania, sprevádzanie na úrady, vypracovanie individuálneho integračného plánu). Jeden terénny pracovník by sa venoval len obmedzenému počtu cudzincov s DO. Mohlo by ísť o projekty MVO s využitím terénnych pracovníkov - zaškolených dobrovoľníkov v medzikultúrnej komunikácii (Tužinská 2009, 2010), ktorí budú koordinovaní MVO.

Všeobecné návrhy:

Odporúčanie 1.: Zaviesť dôslednejší „integračný mainstreaming“ v zmysle požiadavky Koncepcie integrácie cudzincov a sledovať dopad zmien legislatívy na túto špecifickú cieľovú skupinu migrantov.

Opatrenie 2.: MPSVR SR odporúčame vymedziť špecificky v procese aktualizácie Koncepcie integrácie cudzincov (2009) aké osobitné integračné opatrenia je potrebné prijať pre utečencov vrátane cudzincov s DO, v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami, MU MV SR a UNHCR. Na stretnutia pracovných skupín MPSVR SR prizývať sociálneho pracovníka mimovládnej organizácie implementujúcej projekt na podporu a asistenciu tejto cieľovej skupiny.

Odporúčanie 3.: Na základe cielených legislatívnych a integračných opatrení v zmysle Koncepcie integrácie cudzincov napomáhať integrácii cudzincov s DO a odstraňovať identifikované prekážky. Napomáhať vyrovnávaniu nerovností voči ostatným kategóriám cudzincov s oprávneným pobytom v SR.

195 SOZE: Prístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice, září 2010: „Britská integrační služba pro uprchlíky SUNRISE (Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services) například každému azylantovi, který se jejich programu zúčastní, přidělí na dobu jednoho roku terénního sociálního pracovníka, který superviduje jeho osobní integrační plán. Tento osobní integrační plán je vytvářen v průběhu prvního měsíce po udělení mezinárodní ochrany.“ SR by sa mohla inšpirovať a takýchto sociálnych terénnych pracovníkov zabezpečiť pre azylantov aj cudzincov s DO.

7. ZÁVER

Z analýzy legislatívy a aplikačnej praxe, ako aj z výsledkov tejto štúdie, je zrejмый postoj MV SR, že cudzincov s DO nie je potrebné do slovenskej spoločnosti integrovať. Zastávame názor, že tento postoj nie je správny predovšetkým z toho dôvodu, že ak neexistuje snaha spoločnosti a predovšetkým zodpovedných štátnych orgánov integrovať cudzincov dlhodobo žijúcich v SR do spoločnosti hostiteľskej krajiny, výsledným efektom je ich vytlačenie na okraj spoločnosti a ich zotrvanie v neustálom pociťovaní neakceptácie a segregácie. V konečnom dôsledku sa neprijatie primeraných integračných či dočasných vyrovnávacích opatrení a programov môže obrátiť voči samotnej spoločnosti tým, že cudzinci s DO postupom času, ak im nebude poskytnutý priestor, sa môžu uchýliť k nelegálnej práci, výtržníctvu, či dokonca k závažnejšej trestnej činnosti.

Praktické skúsenosti a terénny výskum ukazujú, že dôležitou prekážkou integrácie cudzincov s DO do spoločnosti je problém nájsť si dôstojné pracovné uplatnenie a neexistencia akýchkoľvek integračných opatrení zo strany štátu. Štát cudzincom s DO neposkytuje žiadne orientačné kurzy, ktoré by im priblížili život na Slovensku. Základné podmienky pre život ako sú ubytovanie, stravu, ošatenie či základné hygienické potreby zabezpečujú mimovládne organizácie z prostriedkov EÚ. Vyučovanie slovenčiny je poddimenzované a nejde pritom o žiaden oficiálny jazykový kurz ukončený osvedčením o dosiahnutej úrovni jazyka.

Zistili sme, že pracovníci príslušných štátnych úradov a inštitúcií, ktoré prichádzajú do kontaktu s cudzincami s DO a majú im poskytnúť kvalifikovanú radu a službu, ako napr. úrady práce, živnostenský úrad či zdravotnícke zariadenia, často nemajú vedomosť o tom, kto sú cudzinci s DO a aké majú práva v zmysle platnej právnej úpravy. Stáva sa tak, že cudzincov odbijú alebo im poskytnú nesprávnu informáciu. Najzávažnejšie sa javí, keď zdravotnícke zariadenie, nemocnica, lekár či pohotovostná služba, odmietnu poskytnúť zdravotné ošetrovanie, nezriedka veľmi urgentné, cudzincovi s DO len preto, že nemá preukaz poisťovne vydaný príslušnou zdravotnou poisťovňou a „ružovú kartičku“ vydanú MÚ MV SR nepoznajú.

Za problematické v oblasti inštitucionálneho pokrytia považujeme aj to, že v poskytovaní služieb z prostriedkov Európskych fondov chýba kontinuita, nakoľko sa každý rok menia pravidlá pomoci cudzincom s DO, resp. organizácie, ktoré túto pomoc poskytujú.

Veľmi malá až žiadna pozornosť sa venuje psychologickým aspektom nútenej migrácie a dopadom samotného inštitútu doplnkovej ochrany na duševné zdravie jej držiteľov ako aj kultúrnej integrácii. Obe tieto oblasti sú však podľa našich zistení nevyhnutné pre začlenenie sa cudzincov s DO do majoritnej spoločnosti.

Ako hlavný problém identifikovaný všetkými respondentmi, s ktorými sme vykonali rozhovory, vrátane odborníkov z praxe, je neistý pobyt. Ako uviedol Said Babakhel z OZ Afganská komunita „*istota do budúcnosti... z toho vyplýva ostatné začlenenie sa do spoločnosti. Pokiaľ nie je vyriešený pobyt, nie je riešenie ich situácie. Sú z toho psychicky chorí*“.

Domnievame sa že je uvedenú dobu platnosti doplnkovej ochrany potrebné prehodnotiť spolu s jednostranným vnímaním zahraničnej migrácie do SR ako čisto tranzitného priestoru. Migrácia na Slovenské územie už nepredstavuje iba bránu do iných „lepších“ krajín. Je potrebné, aby naša krajina získala na sebavedomí. Ekonomickí migranti, ani cudzinci, ktorým SR poskytla ochranu pred prenasledovaním či vážnym bezpráviem v krajine ich pôvodu, tu neostávajú vždy iba z nevyhnutnosti, ale nachádzajú tu svoj domov. Často iný domov nemajú:

„Môj celý život je mimo mojej rodnej krajiny, žil som predtým v Iráne. Od toho dňa, čo som zistil, že existuje svet, som žil mimo svojej krajiny.“

Stretli sme sa viac krát s názorom zo strany štátnych orgánov, že práve nastavenie pozitívnych opatrení voči migrantom, vrátane cudzincov s DO, zo strany štátu (napr. vo forme zrušenia potreby povolenia na zamestnanie) a teda vytvorenie priaznivého prostredia na ich integráciu, by mohlo motivovať ďalších migrantov k príchodu na územie SR, čo by mohlo predstavovať hrozbu napr. pre trh práce. Zastávame však názor, že keď už raz SR poskytne cudzincovi ochranu na území SR a udelí mu povolenie na pobyt, musí mu zabezpečiť aj možnosti na vybudovanie si dôstojného života v našej spoločnosti. Navyše, štatistiky ukazujú, že počet migrantov a žiadateľov o azyl prichádzajúcich do SR každoročne klesajú. Aj z výskumu IOM „Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v SR“ vyplýva, že respondenti neočakávajú v budúcnosti rýchle zvyšovanie populácie cudzincov na Slovensku a väčšinou odmietajú, napriek mnohým pretrvávajúcim stereotypom o cudzincoch žijúcich v SR, možnosť objavenia sa prípadných konfliktov. Komunikačné stratégie by sa podľa autora štúdie mali zamerať na vyjasnenie toho, že Slovenská republika sa migrácií nevyhne a na informovanie o migrácii ako o prirodzenom jave v dnešnej spoločnosti (Vašečka 2009: 109).

Integrácia cudzincov s doplnkovou ochranou je komplikovaná a často sprevádzaná diskrimináciou a nerovnakým zaobchádzaním. Všetky zmienené problémy, ktorým cudzinci s DO musia čeliť spôsobujú, že sa cítia byť v našej spoločnosti marginalizovaní a diskriminovaní a majú pocit „neprijímania“ zo strany štátu a väčšinovej spoločnosti. Napriek tomu majú dotazovaní cudzinci s DO pozitívne skúsenosti zo stretnutí s bežnými Slovákmi, a najväčší problém vidia v zákonoch.

Cudzinec s DO, ktorý žije na Slovensku od roku 2004 v rozhovore uviedol:

„Ja len navrhujem, aby trochu zmenili zákony, zlepšili. Slovensko je skvelá krajina, Ľudia sú super, nie sú ako inde v Európe. Veď nejde len o peniaze. Pozri ako sa Ľudia správajú k tebe v Európe - pozerajú na teba ako na topánky. V Európe je to totiž tak: cudzinec je ako topánka. Normálne porovnávajú ako s topánkami... ale tu nie akože, tu je to dobre... skvelí Ľudia sú“

POUŽITÁ LITERATÚRA

Bargerová, Z. – Divinský, B. 2008. *Integrácia migrantov s Slovenskej republiky. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik.* Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu.

Bargerová, Z. 2009. „Právna analýza.“ (s. 169-279) Vašečka, M. – Košťál, C. 2009. *Integrácia migrantov. Vieme čo chceme?* Bratislava: Institute of Public Policy, Univerzita Komenského.

Fajnorová, K. – Številová, Z. 2009. *Právne postavenie a možnosti integrácie maloletých cudzincov bez sprievodu v Slovenskej republiky.* Bratislava: Liga za ľudské práva.

Filadelfiová J. – Gyárfášová O. – Hlinčíková M. – Sekulová M. 2010. *Sondy do kultúrnej diverzity na Slovensku.* Inštitút pre verejné otázky. Bratislava

Filadelfiová J. – Sekulová M. 2009. *Migrantky medzi nami.* Inštitút pre verejné otázky. Bratislava

Gallová-Kriglerová, E. – Kadlečíková, J. 2009a. „Kultúrna integrácia migrantov na Slovensku.“ Gallová-Kriglerová, E. – Kadlečíková, J. – Lajčáková, J. 2009. *Migranti. Nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácie migrantov na Slovensku.* Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK)

„Konceptia integrácie cudzincov v Slovenskej republiky.“ 2009. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky.

„Konceptia migračnej politiky Slovenskej republiky.“ 2005. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

„Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca.“ 1996. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Refugee resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration (2002). UNHCR and Victoria Foundation for Survivors of Torture.

Tužinská, H. 2010. *Otázky opisu a prekladu: využitie poznatkov antropológie a etnografie vo vedení a tlmočení interview s migrantmi.* Liga za ľudské práva. Bratislava : Stimul.

Mittelmanová, M., Volanská, M., Tužinská, H. 2009. *Vybrané práva cudzincov na území SR a kultúrna rozmanitosť. Princíp nenavrátania, zlúčenie rodiny a kultúrna citlivosť.* Liga za ľudské práva. Bratislava : Stimul.

Tužinská, H. 2009. Limity integrácie migrantov na Slovensku, in: Bitušíková, A. - Luther, D. (eds.). *Cudzinci medzi nami. Kultúrna a sociálna diverzita II.* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

Vašečka M. 2009. *Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike*. IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu. Bratislava

Doplnková ochrana: jej integračný potenciál a dopady na duševné zdravie jej držiteľov, Mgr. Alena Chudžíková

DeLongisová, A., Folkmanová, S., Lazarus, R. (1988). The Impact of Daily Stress on Health and Mood: Psychological and Social Resources as Mediators. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(3), 486-495.

Ellisová, B.H., MacDonaldová, H.Z., Lincolnová, A.K., Cabral, H.J. (2008). Mental Health of Somali Adolescent Refugees: The Role of Trauma, Stress and Perceived Discrimination. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 76(2), 184-193.

Gerritsenová, A., et al. Physical and mental health of Afghan, Iranian and Somali asylum seekers and refugees living in the Netherlands. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* (2005), DOI 10.1007/s00127-005-0003-5.

Heretik, A. (2003). *Epidemiológia depresie na Slovensku*. Bratislava: Psychoprof.

Lazarus, R., DeLongisová, A., Folkmanová, S., Gruend, R. (1985). Stress and Adaptational Outcomes. The Problem of Confounded Measures. *American Psychologist*, 40(7), 770-779.

Linnová, M.V., Sandifer, R., Steinová, S. (1985). Effects of Unemployment on Mental and Physical Health. *American Journal of Public Health*, 75, 502-506.

Rannut, U. (2010). Psychological factors affecting integration of new immigrants in Estonia [Online] Dostupné na <http://goarticles.com/article/Psychological-factors-affecting-the-integration-of-new-immigrants-in-Estonia/3702156/> [Stiahnuté 10.marca 2011].

Rohlof, H., Knipscheer, J.W., Kleber, R.J. (2009). Use of the Cultural Formulation with Refugees. *Transcultural Psychiatry*, 46(3), 487-505.

Schwarzer, R., Schulzová, U. (n.d). The Role of Stressful Life Events. [Online] Dostupné na: <http://userpage.fu-berlin.de/health/materials/lifeevents.pdf> [Stiahnuté 10.marca 2011]

Taylorová, S.E. (1983). Adjustment to Threatening Events. A Theory of Cognitive Adaptation. *American Psychologist*, 38(11), 1161-1173.

Trommsdorffová, G. (1986). Future time orientation and its relevance for development as action. In R.K.Silbereisen (ed.) *Development as action in context: Problem behaviour and normal youth development*. Berlin: Springer, pp.121-136.

Trommsdorffová, G. (1994). Future Time Perspective and Control Orientation: Social Conditions and Consequences. In Z. Zaleski (ed.) *Psychology of future orientation*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL, pp. 39-62.