



Mgr. Mária Grethe Guličová, M. A., a Mgr. Zuzana Bargerová

ORGANIZÁCIA AZYLOVEJ A MIGRAČNEJ POLITIKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE



Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike

Mgr. Mária Grethe Guličová, M. A., a Mgr. Zuzana Bargerová

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

Bratislava, december 2008



Zostavenie tejto štúdie je spolufinancované Európskou komisiou a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

Názory prezentované v tejto štúdii sú názormi autoriek a nemusia predstavovať názory vlády Slovenskej republiky alebo Európskej komisie.

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike
Grösslingova 4
811 09 Bratislava, Slovensko
Email: ncpslovakia@iom.int
Tel: +421 2 5262 3335

Predslov

Štúdia bola zostavená Medzinárodnou organizáciou pre migráciu Bratislava, ktorá je národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto národná štúdia je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. Štúdia bola zostavená externými expertkami IOM v roku 2008. Zachytáva obdobie od vzniku samostatnej SR 1. januára 1993 do konca roku 2008.

Obsah

Zhrnutie	8		
Zoznam skratiek	9		
01. Sledovaný zámer a metodológia	10		
02. Prehľad organizácie politického, legislatívneho a inštitucionálneho rámca pre migráciu a azyl v Slovenskej republike	13		
2.1 Politický systém a inštitucionálny kontext	13		
2.1.1 Zodpovedné štátne inštitúcie a ministerstvá	14		
2.1.2 Ostatné inštitúcie zaoberajúce sa azylom a migráciou	17		
2.1.2.1 Medzinárodné organizácie	17		
2.1.2.2 Mimovládne organizácie	17		
2.1.2.3 Výskumné inštitúcie a výskum migrácie v SR	18		
2.2 Organizácia právneho systému v oblasti migrácie a azylu – relevantné zákony	19		
03. Vývoj azylového a migračného systému	21		
3.1 Základná charakteristika migračnej situácie	21		
3.2 Obdobie po vzniku samostatnej SR	23		
3.3 Vývoj mimovládneho sektora, aktívneho v oblasti azylu a migrácie	24		
3.4 Situácia v SR po vstupe do EÚ	25		
04. Organizácia politiky	28		
4.1 Azyl a migrácia	28		
4.1.1 Vstupné procedúry	30		
4.1.1.1 Azyl – vstupné procedúry	30		
4.1.1.2 Migrácia – vstupné procedúry	31		
4.1.2 Podmienky prijatia	31		
4.1.2.1 Azyl – podmienky prijatia	31		
4.1.2.2 Migrácia – podmienky prijatia	32		
4.1.3 Pobyt cudzincov z tretích krajín v SR	33		
4.1.3.1 Azyl – pobyt cudzincov v SR	33		
4.1.3.2 Migrácia – pobyt cudzincov v SR	36		
4.1.4 Prístup na pracovný trh	41		
4.1.4.1 Azyl – prístup žiadateľa o azyl a azylantov na pracovný trh	41		
4.1.4.2 Migrácia – prístup na pracovný trh	42		
4.1.5 Návraty zo SR do krajín pôvodu	43		
4.1.5.1 Nútené návraty – administratívne vyhostenie	43		
4.1.5.2 Asistované dobrovoľné návraty	46		
4.2 Súvis s inými politickými oblasťami	48		
05. Analýza azylového a migračného systému v Slovenskej republike	50		
5.1 Oblasť migračnej politiky	50		
5.2 Oblasť azylovej politiky	51		
Literatúra a internetové zdroje	54		

Zhrnutie

Prezentovaná štúdia vznikla na podnet Európskej komisie v rámci činnosti Európskej migračnej siete. Štúdia analyzuje migračnú a azylovú politiku SR, ale iba vzhľadom na občanov tretích krajín, a nie občanov EÚ uplatňujúcich svoje právo na voľný pohyb a mobilitu v rámci Únie. Informácie týkajúce sa občanov EÚ sú uvedené len v prípadoch, keď je to relevantné vzhľadom na politiky týkajúce sa občanov tretích krajín. Rozdelenie a obsah kapitol podmieňuje špecifikácia zadávateľa štúdie – Európskej komisie, ktorá je rovnaká pre všetky členské krajiny EÚ.

Po objasnení cieľa a metodológie prezentuje štúdia stručný prehľad organizácie politického, legislatívneho a inštitucionálneho kontextu, v ktorom sa v Slovenskej republike tvorí a realizuje migračná a azylová politika. V 2. kapitole opisujeme aktivity inštitúcií a organizácií, ktoré sa v rozhodujúcej miere podieľajú na manažmente migrácie v SR, a to tak ministerstiev a ďalších štátnych orgánov, medzinárodných i mimovládnych organizácií poskytujúcich migrantom asistenciu a poradenstvo, ako i výskumných inštitúcií. V podkapitole 2.2 uvádzame stručne hlavné zákony, ktorými sa riadi pobyt cudzincov v SR, vrátane žiadateľov o azyl, ale aj iných skupín migrantov. Legislatívu analyzujeme širšie a v súvislostiach v 4. kapitole. Informácie predstavené v tejto časti zachytávajú vývoj v SR do konca roku 2008.

3. kapitola obsahuje krátky prehľad historického vývoja azylovej a migračnej politiky SR od vzniku samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 do roku 2008. Kapitola je rozdelená do štyroch podkapitol, v ktorých uvádzame základné všeobecné informácie o migračnej situácii v SR, zmeny po vzniku samostatnej SR, informácie o vývoji mimovládneho sektora aj o situácii po vstupe SR do EÚ. Kapitola umožňuje vytvoriť si chronologický prehľad o tom, ako sa SR musela v krátkom čase prispôbovať radikálnym výz-

vám súvisiacim s historicky najvyššími počtami žiadateľov o azyl a dlhodobou potrebou reagovať na požiadavky a štandardy stanovené EÚ v skúmanej problematike.

Najrozsiahlejšia je 4. kapitola, ktorá sa skladá z dvoch podkapitol. V podkapitole 4.1 Azyl a migrácia v jednotlivých častiach detailne rozoberáme procedúry vstupu, podmienky prijatia, podmienky pre pobyt cudzincov z tretích krajín, prístup na pracovný trh ako i problematiku návratov zo SR do krajín pôvodu, a to tak pre typy migrantov spadajúcich pod oblasť azylu, ako i pre typy migrantov v rámci všeobecnej migrácie. V kapitole uvádzame aj ilustrovaný vývoj počtov žiadateľov o azyl, pridelených azylov a migrantov z tretích krajín. Podkapitola 4.2 sa venuje prepojeniu migračnej a azylovej politiky SR s inými politikami – konkrétne so zahraničnou rozvojovou politikou trhu práce i problematikou nelegálnej migrácie. Rôzne časti tejto kapitoly sa priamo týkajú oblasti integračnej politiky, zadanie tejto štúdie však neposkytuje priestor na hlbšiu analýzu.

Štúdiu uzatvára záverečná kapitola Analýza azylovej a migračného systému v SR, ktorá sa delí na dve podkapitoly: 5.1 Oblasť migračnej politiky a 5.2 Oblasť azylovej politiky. Konštatuje sa v nej, že SR zaznamenala od vstupu do EÚ značný pozitívny posun, pokiaľ ide o kvalitu služieb poskytovaných žiadateľom o azyl i azylantom, no služby iným skupinám migrantov sú napriek individuálnym projektom stále nedostatočné.

Zoznam skratiek

CEAS – Common European Asylum System

EHP – európsky hospodársky priestor

EMN – European Migration Network – Európska migračná sieť

ES – Európske spoločenstvo

EÚ – Európska únia

IOM – International Organization for Migration – Medzinárodná organizácia pre migráciu

MEKOMIC – medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov

MF SR – Ministerstvo financií SR

MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

MS SR – Ministerstvo spravodlivosti SR

MŠ SR – Ministerstvo školstva SR

MÚ SR – Migračný úrad MV SR

MV SR – Ministerstvo vnútra SR

MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva SR

MZV SR – Ministerstvo zahraničných vecí SR

OCP – oddelenie cudzineckej polície

OMIC – odbor migrácie a integrácie cudzincov MPSVR SR

P PZ – Prezídium Policajného zboru SR

PZ – Policajný zbor

RHCP – riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície

SR – Slovenská republika

ÚHCP – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov

ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska

01

Sledovaný zámer a metodológia

Hlavným zámerom tejto štúdie z hľadiska Európskej komisie je poskytnúť národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete (ďalej „EMN“) ako i Európskej komisii prehľadné informácie o vývoji a stave politického, inštitucionálneho a legislatívneho systému riadiaceho migračnú a azylovú politiku Slovenskej republiky. Rovnaké štúdie koncipovalo všetkých 27 členských štátov Európskej únie. Na základe týchto národných štúdií Európska komisia pripraví syntetickú správu, ktorá bude obsahovať informácie o situácii vo všetkých členských krajinách, a zasadí ich do európskeho kontextu. Vytvorí sa „tabuľka inštitúcií“ pre každý členský štát, ktorá sa umiestni na internetovú stránku EMN. Tento prehľad bude použiteľný ako zdroj informácií v členských štátoch a mal by ho každoročne aktualizovať národný kontaktný bod EMN. Týmto spôsobom sa zabezpečí trvalá informačná hodnota tejto štúdie.

Špecifickým cieľom štúdie, dôležitým predovšetkým na národnej úrovni, je zhrnúť a zosystematizovať informácie roztrúsené v iných publikáciách, z ktorých mnohé sú dostupné len v anglickom jazyku. Vytvorený prehľad o vývoji, štruktúre a význame politického, inštitucionálneho i legislatívneho systému determinujúceho migračnú a azylovú politiku Slovenskej republiky môže zároveň slúžiť ako základ pre ďalšie analýzy jednotlivých aspektov azylovej a migračnej politiky na národnej úrovni. Štúdia zachytáva vývoj v oblasti migrácie a azylu od vzniku samostatnej SR 1. januára 1993 do konca roku 2008.

Štúdia je určená politickým činiteľom na národnej aj európskej úrovni, výskumným pracovníkom, zástupcom mimovládnych organizácií, expertom, akademickej obci, študentom i širšej verejnosti. Aktuálne informácie obsiahnuté v štúdiu môžu tieto cieľové skupiny využiť vo svojej práci. Národná štúdia by mala byť verejne prístupná.

Národná štúdia o situácii v Slovenskej republike bola spracovaná podľa požiadaviek stanovných Európskou komisiou. Metodologicky je

práca postavená na štúdiu dostupnej odbornej literatúry, článkov, výskumných štúdií, internetových zdrojov, informácií uverejnených na internetových stránkach rozhodujúcich inštitúcií a organizácií, tlače a štatistických informácií. Keďže ide o syntetickú prácu, založenú v súlade so zadaním zadávateľa na sekundárnej literatúre, štúdia nie je výsledkom osobitného výskumu. Chýbajúce a aktuálne informácie sa doplnili použitím kvalitatívnych výskumných metód. Uplatnila sa kombinácia riadených rozhovorov a otvoreného dotazníka, ktorý bol elektronicky zaslaný zástupcom relevantných štátnych, mimovládnych i medzinárodných organizácií. Informačnými zdrojmi boli rozhovory, resp. korešpondencia s pracovníkmi Ligy za ľudské práva, Medzinárodnej organizácie pre migráciu a odborom dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce Migračného úradu MV SR. Zásadné informácie týkajúce sa oblasti návratovej politiky poskytlo riaditeľstvo Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR. Potrebné štatistické údaje dodalo oddelenie analýzy rizík a štatistik centra analýzy a strategického riadenia Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR a Migračný úrad MV SR.

Základné literárne informačné zdroje pre národnú štúdiu predstavovali štyri publikácie: *Migration trends in selected EU applicant countries. Volume V Slovakia – An acceleration of challenges for society (2004)*¹, ktorá obsahuje prvú analýzu migračnej a azylovej problematiky v SR. Druhou bola publikácia *Potreby migrantov na Slovensku*², ktorá obsahuje výsledky výskumu založeného na rozhovoroch s migrantmi, zamestnávateľmi aj predstaviteľmi relevantných inštitúcií a organizácií. Výskum sa venuje rôznym aspektom integrácie migrantov do spoločnosti a na trh práce v SR, analyzuje potreby migrantov a prináša odporúčania na zlepšovanie situácie v SR. Konzultovali sme i nedávno vydanú publikáciu *Integrácia migrantov v Slovenskej republike (2008)*, ktorá obsahuje inštitucionálnu i právnu analýzu prob-

lematiky integrácie migrantov do spoločnosti v SR, ústiacu do návrhov konkrétnych opatrení v najdôležitejších oblastiach integrácie migrantov – pobyt, zamestnávanie, zdravotná starostlivosť a udeľovanie štátneho občianstva, ale i integračnej politiky v SR celkovo³. Veľa informácií sme čerpali z komplexnej práce Divinského (2005) *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike. Stav, trendy, spoločenské súvislosti* i z ďalších publikácií a článkov tohto autora. Mimoriadne dôležité zdroje však predstavovali aj internetové stránky relevantných štátnych, medzinárodných i mimovládnych inštitúcií, ako i materiály a brožúry, ktoré vydali. Spomenieme napríklad brožúru *Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky*⁴. Viacero cenných informácií sme čerpali aj z práce Števelovej (2007) *Stav platnej legislatívy v oblasti cudzineckého práva v Slovenskej republike*⁵.

V súvislosti s problémami spojenými s prácou na štúdiu uvedieme tie zásadné. Predovšetkým literatúra z oblasti azylu a migrácie v SR je nedostačujúca. Preto sme vychádzali nielen z dostupnej literatúry, ale i z vlastných poznatkov z praxe v oblasti poradenstva migrantom a aktuálnych informácií, získaných z rozhovorov či internetu. Problémy spojené s prácou na štúdiu súviseli i s veľmi širokým zameraním jednotlivých kapitol. Len analýza vplyvu legislatívy EÚ v oblasti azylu by si vyžadovala samostatný niekoľkomesačný výskum, pretože doteraz sa v SR nevykonala ani jedna. Rovnako nebolo možné venovať väčší priestor problematike nelegálnej migrácie. Vytvorené medzery by bolo potrebné vyplniť štruktúrovaným multidisciplinárnym výskumom. V oblasti štatistik sa vyskytol problém

3 Bargerová, Z. – Divinský, B. Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008. Zhrnutie a odporúčania sú dostupné aj v anglickom jazyku v kancelárii IOM Bratislava.

4 V ďalšom texte uvedená ako Migrácia a azyl. Publikácia je dostupná na: <http://www.ludiaakomy.sk/download/posledna%20S.zip> (stiahnutá 11. 11. 2008). Z podkladov Migračného úradu MV SR a Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru spracoval riaditeľ Migračného úradu MV SR Ing. Bernard Priecl a riaditeľ odboru migrácie a integrácie Migračného úradu MV SR Ing. Vladimír Belo-Caban.

5 Števelová, Z. Stav platnej legislatívy v oblasti cudzineckého práva v Slovenskej republike. Dostupné na: migraceonline.cz (z 20. 4. 2007): http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/ZStevulova_CizineckyzakonSlovensko.pdf (stiahnuté 11. 11. 2008).

1 Inicialo ju a publikovala IOM. Autor RNDr. Boris Divinský. Publikácia je dostupná len v anglickom jazyku.

2 Popper, M. – Lukšik, I. – Bianchi, G. – Szeghy, P. Potreby migrantov na Slovensku. Bratislava: Veda et IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2006.

s ilustrovaním vývoja počtov migrantov z tretej krajiny, ktorým bol pridelený pobyt v SR. Nedostupnosť, resp. nedostatočnosť potrebných údajov súvisí s faktom, že v informačnom systéme ÚHCP a v relevantnej legislatíve sa uskutočnili zmeny, ako i s faktom, že aj SR bola pred vstupom do EÚ treťou krajinou. Z tohto dôvodu štatistika uvádza počty až od roku 2004.

V súlade so zadaním na spracovanie tejto štúdie neuvádzame informácie o činnosti komunitných organizácií migrantov žijúcich v SR. Tieto organizácie fungujú spravidla na neformálnej úrovni, a hoci poskytujú krajanom poradenstvo, nie je inštitucionalizované. Ich úloha v oblasti migrácie je však dôležitá, najmä pri dlhodobej integrácii migranta do sociálneho života v SR.

02

Prehľad organizácie politického, legislatívneho a inštitucionálneho rámca pre migráciu a azyl v Slovenskej republike

Táto kapitola ponúka všeobecný prehľad o organizácii politického, legislatívneho a inštitucionálneho rámca relevantného pre oblasti migrácie a azylu s cieľom poskytnúť kontext pre detailný opis v nasledujúcich častiach štúdie. Podkapitola 2.1 obsahuje náčrt politického systému a inštitucionálneho kontextu, v ktorom sa riešia výzvy súvisiace s procesom migrácie cudzincov do SR. Úlohy a činnosť jednotlivých ministerstiev a ich odborov vysvetľuje časť 2.1.1, aktivity ostatných inštitúcií zaoberajúcich sa problematikou migrácie a azylu časť 2.1.2. Podkapitola 2.2 ponúka veľmi stručný náčrt organizácie právneho rámca, relevantného pre dané oblasti. Legislatívu a právny systém opisuje detailnejšie a v súvislostiach s rôznymi etapami migračného procesu vstupu do SR 4. kapitola.

2.1 Politický systém a inštitucionálny kontext

Slovenská republika (ďalej SR) je parlamentná demokracia. Najvyššími orgánmi moci a predstaviteľmi politického systému v SR sú Národná rada SR, vláda SR a prezident SR. Zákony relevantné pre oblasti migrácie a azylu schvaľuje Národná rada SR – parlament – ktorá je ústavodarným a zákonodarným orgánom republiky. Zákony nadobúdajú platnosť po ich podpise prezidentom SR a uverejnení v Zbierke zákonov. Vláda SR, ako najvyšší orgán výkonnej moci, má 14 ministerstiev. Hoci takmer všetky z nich majú len okrajový súvis s určitým špecifickým aspektom migrácie alebo azylu, inštitucionálne spadá oblasť migrácie najmä do pôsobnosti troch ministerstiev – **Ministerstva vnútra SR, Ministerstva zahraničných vecí SR a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.**

2.1.1 Zodpovedné štátne inštitúcie a ministerstvá

Ministerstvo vnútra SR

Ministerstvo vnútra SR (ďalej MV) vykonáva svoju agendu v oblasti migrácie a azylu predovšetkým prostredníctvom Migračného úradu a Úradu hraničnej a cudzineckej polície. MV je zodpovedný certifikačný orgán pre program Solidarita a riadenie migračných tokov na obdobie 2007 – 2013.⁶ Zodpovedný orgán po organizačnej stránke predstavuje odbor zahraničnej pomoci Ministerstva vnútra SR.⁷

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR

Migračný úrad MV (ďalej Migračný úrad alebo MÚ) je inštitúcia zodpovedná za zabezpečovanie komplexnej starostlivosti o cudzincov vyžadujúcich si niektorú z medzinárodnej formy ochrany (azyl, doplnkovú ochranu, dočasné útočisko). MÚ 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. MÚ spolupracuje s Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov i mimovládny organizáciou a podieľa sa na tvorbe migračnej politiky štátu. Migračný úrad ďalej publikuje pravidelné štatistické prehľady týkajúce sa azylovej problematiky na Slovensku.⁸ Úlohy Migračného

úradu 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 ochrana.⁹

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR

Úrad hraničnej a cudzineckej polície (ďalej ÚHCP) je útvar ministerstva vnútra, ktorý priamo riadi organizačné zložky pri plnení úloh v oblasti ochrany štátnej hranice, boja proti nelegálnej migrácii a prevádzkachtvu, hraničnej kontroly, povoľovania pobytu cudzincom, kontroly pobytu cudzincov, vyhostovania cudzincov, vízovej praxe a vo vymedzenom rozsahu na úseku azyloveho konania a realizácii dublinského nariadenia.¹⁰ Na základe organizačných zmien sa ÚHCP 1. júna 2007 vyčlenil z organizačnej štruktúry Prezídia Policajného zboru SR a následne sa zaradil do organizačnej štruktúry MV. Riaditeľ ÚHCP je podriadený ministrovi vnútra.

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, odíencov, 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

2008).

⁹ Migrácia a azyl.

¹⁰ Stránka ÚHCP dostupná na: <http://www.minv.sk/?uhcp> (stiahnutá 11. 11. 2008).

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 Slovenska. Odbor sociálnej inklúzie MPSVR SR je zodpovedný za plnenie Národného akčného plánu sociálnej inklúzie a Národného akčného plánu zamestnanosti, v ktorých je inkorporovaná i cieľová skupina migrantov (imigranti, azylanti, deti bez sprievodu) ako kategória spoločensky a pracovne veľmi zraniteľných osôb, a preto si vyžaduje osobitnú ochranu a opatrenia.¹¹ V roku 2007 vznikol na MPSVR SR odbor migrácie a integrácie cudzincov v rámci sekcie medzinárodných vzťahov, ktorý je zodpovedný za vypracovanie koncepcie integračnej politiky SR.

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej ÚPSVaR) riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy v oblastiach sociálnych vecí a služieb zamestnanosti, riadi, kontroluje, koordinuje a metodicky usmerňuje činnosť 46 úradov práce, sociálnych vecí a rodiny v regiónoch SR,¹² vedie ústrednú evidenciu o zamestnávaní cudzincov a spracúva štatistické údaje o ich zamestnávaní. Participuje aj v boji proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov.¹³ Posúdenie žiadostí o povolenie na zamestnanie a udelenie/neudelenie povolenia na zamestnanie patrí do pôsobnosti jednotlivých úradov práce, sociálnych vecí a rodiny.

¹¹ Stránka Migračného informačného centra IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu. Spolupráca: <http://mic.iom.sk/sk/služby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> (stiahnuté 9. 11. 2008).

¹² ÚPSVaR MPSVR. <http://www.upsvar.sk/rsi/rsi.nsf/0/8BE0B48750DDBA68C12571170031391A?OpenDocument> (stiahnuté 13. 11. 2008).

¹³ Stránka Migračného informačného centra IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu. Spolupráca: <http://mic.iom.sk/sk/služby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> (stiahnuté 9. 11. 2008).

Odbor migrácie a integrácie cudzincov, sekcia medzinárodných vzťahov MPSVR SR¹⁴

Odbor migrácie a integrácie cudzincov (OMIC) plní funkciu koordinačného pracoviska pre záležitosti pracovnej migrácie a integrácie cudzincov v rámci MPSVR SR. Zodpovedá aj za tvorbu politiky a prípravu koncepcií pracovnej migrácie a integrácie cudzincov do spoločnosti na medzirezortnej úrovni.

Ministerstvo zahraničných vecí SR

Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky je ústredný orgán štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k ostatným štátom a medzinárodným organizáciám.¹⁵ Podieľa sa na tvorbe jednotnej štátnej zahraničnej politiky a uskutočňuje túto politiku. V rámci svojej konzulárnej agendy plní ministerstvo vo vymedzenej pôsobnosti úlohy spojené s vydávaním víz a povoľovaním pobytu. Ministerstvo má na starosti povoľovanie vstupu cudzincov do SR a víza na pobyt v SR udeľuje prostredníctvom svojich konzulátov i veľvyslanectiev v zahraničí. Z hľadiska migrácie je dôležité udeľovanie dlhodobých víz, spojených s povolením na pobyt. Ministerstvo okrem toho asistuje pri dobrovoľných návratoch migrantov, pri vyhostovaní či pri príprave readmisných dohôd. Zároveň je zodpovedné za agendu, spojenú s priznávaním štatútu zahraničného Slováka.¹⁶

¹⁴ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, sekcia medzinárodných vzťahov. <http://www.employment.gov.sk/new/index.php?SMC=1&id=12358> (stiahnuté 11. 11. 2008). OMIC zároveň vypracúva návrhy bilaterálnych dohôd v oblasti zamestnávania a zmlúv o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov a koordinuje plnenie súvisiacich úloh. Ďalej zabezpečuje problematiku voľného pohybu za prácou v rámci EHP a koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia. OMIC vypracúva koncepciu pracovnej migrácie a integrácie cudzincov, zabezpečuje analýzu rezortných právnych predpisov a opatrení týkajúcich sa postavenia cudzincov na trhu práce a proces ich sociálnej integrácie v krajine, predkladá návrhy na zmeny právnych predpisov a opatrení na uľahčenie a zabezpečenie sociálnej integrácie cudzincov. OMIC koordinuje i prípravu opatrení týkajúcich sa migrácie pracovnej sily z tretích krajín.

¹⁵ § 14 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

¹⁶ Divinský, 2005. S. *-149.

Centrum právnej pomoci Ministerstva spravodlivosti SR

Centrum právnej pomoci je organizácia Ministerstva spravodlivosti SR, ktorá má na základe novej novely zákona o azyle (platnej od 1. 12. 2008)¹⁷ v prípade zamietnutej žiadosti o azyl zabezpečovať neúspešným žiadateľom o azyl bezplatnú právnu pomoc pri odvolaní sa voči zamietavému rozhodnutiu. Nárok na bezplatnú právnu pomoc majú od 1. decembra 2008 tí účastníci konania o azyle, v prípade ktorých Ministerstvo vnútra SR vydalo rozhodnutie o neudelení azylu alebo zamietlo ich žiadosť o azyl ako zjavne neopodstatnenú; alebo im odňalo azyl; alebo zrušilo, resp. nepredĺžilo doplnkovú ochranu; alebo zastavilo konanie z dôvodu res iudicata.¹⁸ Počas roku 2009 však budú môcť bezplatnú právnu pomoc neúspešným žiadateľom o azyl poskytovať aj mimovládne organizácie, pretože na to majú projektové finančné zdroje. Od roku 2010 by sa výlučným sprostredkovateľom bezplatnej právnej pomoci malo stať Centrum právnej pomoci.

Regionálna a miestna úroveň štátnej správy

Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny

Povolenie na zamestnanie, dávky v hmotnej núdzi a záležitosti súvisiace so zamestnaním cudzinca majú na starosti úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré majú sídlo alebo pobočku v každom okresnom meste. Ich nadriadeným orgánom je Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny.¹⁹

Oddelenia cudzineckej polície

Oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru SR sú podľa ustanovenia § 54 zákona o pobyte cudzincov oprávnené vykonávať kontrolu oprávnenosti pobytu, plnenia podmienok pobytu a dodržiavania povinností cudzinca podľa

tohto zákona, ako aj povinností iných fyzických osôb a právnických osôb v súvislosti s pobytom cudzincov na území SR. V zmysle citovaného ustanovenia môže OCP PZ pri výkone kontrolnej činnosti voľne vstupovať do objektov zamestnávateľa, priestorov určených na podnikanie alebo štúdium a do ubytovacích zariadení.

Odbory všeobecnej vnútornej správy a im podriadené **oddelenia štátneho občianstva a matrík** v rámci **obvodných úradov** krajov prijímajú v miestach bydliska cudzincov žijúcich v SR žiadosti o udelenie štátneho občianstva. Potom ich zašlú Ministerstvu vnútra SR.²⁰

Riadenie všetkých zložiek migračnej i azylovej politiky sa uskutočňuje v SR zhora, no problematika zatiaľ nie je veľmi výrazne zastúpená na regionálnej úrovni. Dlhodobým zámerom štátnych orgánov SR je preniesť nové kompetencie v oblasti migračnej politiky na mestá a obce. Problémy migrácie sa doteraz týkali iba malej časti sídel; najväčšími boli do plnenia úloh migračnej politiky zapojené tie mestá a obce, kde sa nachádzajú azylové zariadenia. V snahe zapojiť regióny do tvorby migračnej politiky štátne inštitúcie proklamujú potrebu spolupráce so **Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS)**, najmä v oblasti vytvárania inštitucionálnych, materiálno-technických a finančných predpokladov, nevyhnutných na zapojenie samospráv a mimovládnych organizácií do procesu integrácie migrantov do spoločnosti. ZMOS je dobrovoľné združenie, ktoré dlhodobo združuje vyše 95 percent všetkých miest a obcí v SR a zastupuje ich záujmy v styku s Národnou radou SR, vládou, ústrednými orgánmi štátnej správy a ďalšími orgánmi a organizáciami doma i v zahraničí.²¹

²⁰ Bargerová – Divinský, 2008. S. 114.

²¹ Migračný úrad usporiadal v rokoch 2006 – 2007 sériu informačných a vzdelávacích prednášok pre riadiace štruktúry ZMOS i poslancov samospráv miest a obcí o problematike migrácie a azylu so zámerom zapojiť ich do práce v tejto oblasti. Išlo o projekt „Pozitívne ovplyvňovanie verejnej mienky majoritnej spoločnosti v záujme uľahčenia integrácie azylantov a migrantov do spoločnosti“ pod vedením Spoločnosti ľudí dobrej vôle v spolupráci so Slovenskou humanitnou radou a Asociáciou vzdelávania samospráv. http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecceni6.php a Migrácia a azyl. S. 51.

2.1.2 Ostatné inštitúcie zaoberajúce sa azylom a migráciou

2.1.2.1 Medzinárodné organizácie

Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR)

Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov zabezpečuje asistenciu žiadateľom o azyl a azylantom v SR a má zároveň kontrolnú a monitorovaciu funkciu. Projekty, ktoré sa uskutočňujú na základe grantov UNHCR v súčinnosti s partnerskými mimovládnyimi organizáciami na území celej SR, sú zamerané napríklad na poskytovanie právneho, sociálneho a psychologického poradenstva a pomoci, realizáciu vzdelávacích, kultúrnych, rekvalifikačných, voľnočasových a podporných programov, materiálnu pomoc a finančnú výpomoc žiadateľom o azyl počas azylovej procedúry v utečeneckých táborech i azylantom v procese ich integrácie.²²

Medzinárodná organizácia pre migráciu

V rámci azylovej problematiky pracuje Medzinárodná organizácia pre migráciu (ďalej IOM) dlhodobo v oblasti návratových programov pre žiadateľov o azyl, neúspešných žiadateľov o azyl, migrantov aj iregulárnych migrantov. V oblasti všeobecnej migrácie sa IOM dlhodobo venuje problematike obchodovania s ľuďmi, pričom sa zameriava predovšetkým na vzdelávaciu činnosť. IOM zároveň iniciuje výskumné projekty v oblasti migrácie a venuje sa i problematike integrácie migrantov. Od roku 2006 do decembra 2008 prevádzkovala IOM **Migračné informačné centrum (MIC)**, ktoré poskytovalo právne a sociálne poradenstvo cudzincom, ktorí mali záujem žiť alebo žijú na Slovensku, s cieľom podporiť ich integráciu na trhu práce a do spoločnosti.²³ Toto centrum bolo súčasťou projektu „Migračné informačné centrum na pomoc mig-

²² www.unhcr.sk.

²³ Centrum fungovalo v Bratislave s pobočkou v Košiciach. Komplexné informácie súvisiace so sociálnou a pracovnou integráciou cudzincov na Slovensku sa záujemcom poskytovali prostredníctvom osobných konzultácií, ale aj prostredníctvom telefonической informačnej linky a elektronickej pošty. Aj v súčasnosti ich možno nájsť na webovej stránke www.mic.iom.sk. Projekt bol financovaný z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v rámci iniciatívy spoločenstva EQUAL.

rantom a obchodovaným osobám pri integrácii na trhu práce a do spoločnosti“, ktorý sa ukončil v decembri 2008.²⁴

2.1.2.2 Mimovládne organizácie

Ako uvádzame podrobnejšie v 3. kapitole, mimovládne organizácie aktívne v oblasti azylu a migrácie sa od vzniku SR pomerne rýchlo menili. V súčasnosti sú najaktívnejšie štyri organizácie, ktoré sú zmluvnými partnermi UNHCR: Liga pre ľudské práva, Slovenská humanitná rada, Spoločnosť ľudí dobrej vôle a Ekumenická rada cirkví v SR. Aktívna je aj Slovenská utečenecká rada. Okrajovo sa problematike azylu a migrácie venuje organizácia Človek v ohrození.

Liga za ľudské práva

Liga za ľudské práva poskytuje bezplatnú komplexnú právnu pomoc žiadateľom o azyl, azylantom a osobám, ktorým bola v súvislosti s azylovým konaním poskytnutá určitá forma ochrany. Liga v súčasnosti realizuje projekt monitoringu vstupu na územie SR a do azylového konania (AMAS). Cieľom projektu je analýza získaných informácií a ich využitie pri presadzovaní zlepšovania postupu na hraniciach, letisku a pri zašťovaní cudzincov. Cieľom týchto aktivít je zabezpečiť právo osôb, ktoré požiadajú o azyl, vstúpiť na územie Slovenskej republiky a začať konanie o udelenie azylu, ako aj poskytovanie podpory príslušníkom ÚHCP a ďalším zúčastneným osobám. Špecifickým cieľom je monitorovanie situácie osôb, ktoré potenciálne potrebujú medzinárodnú ochranu, a teda sú osobami v záujme UNHCR.²⁵

Spoločnosť ľudí dobrej vôle

Spoločnosť ľudí dobrej vôle sa od 90. rokov venuje žiadateľom o azyl a azylantom.²⁶ Sídлом organizácie sú Košice, ale má celoslovenskú pô-

²⁴ Súhrnné informácie na základe rozhovoru s pracovníkmi IOM v Bratislave.

²⁵ Liga za ľudské práva vznikla v apríli 2005 ako nový subjekt po ukončení činnosti Slovenského helsinského výboru. Internetová stránka Ligy za ľudské práva O nás. <http://www.hrl.sk/?a=about> (stiahnuté 15. 11. 2008) a Projekty. Projekt monitoringu vstupu na územie SR a do azylového konania (AMAS) <http://www.hrl.sk/?a=projects#amas> (stiahnuté 15. 11. 2008).

²⁶ Spoločnosť ľudí dobrej vôle. <http://www.cassovia.sk/sldv/> (stiahnuté 11. 11. 2008).

sobnosť. Dlhodobu zabezpečuje sociálne a psychologické poradenstvo, zastupovanie utečencov v úradných konaniach, individuálnu pomoc jednotlivcom a rodinám pri získavaní ubytovania a zamestnania. Ďalej poskytuje usídľovacie granty a granty na bývanie, organizuje rekvalifikačné kurzy, spoločenské podujatia a pod.²⁷

Slovenská humanitná rada (SHR)

Slovenská humanitná rada je národné dobrovoľnícke centrum, ktoré združuje 175 humanitných a charitatívnych organizácií, občianskych združení a nadácií pôsobiach v sociálnej oblasti v širokom priereze na území celej Slovenskej republiky. Poskytuje im priamu finančnú pomoc na činnosť a na humanitné projekty. Od roku 1999 pôsobí SHR ako implementačný partner UNHCR v projekte materiálnej pomoci a sociálneho poradenstva pre žiadateľov o azyl v utečeneckých táboroch. SHR uskutočnila viaceré projekty, zamerané na azylovú problematiku, ako sú napríklad monitoring a akútna pomoc pred vstupom do azylovej procedúry, podpora integrácie azylantov, sociálna pomoc pre maloletých bez sprievodu, psychologické a právne poradenstvo.²⁸

Ekumenická rada cirkví v SR

Ekumenická rada cirkví v Slovenskej republike (ďalej ERC SR) je spoločenstvo cirkví, ktoré vyznávajú Ježiša Krista ako spasiteľa a hlavu cirkvi. ERC SR realizovala viaceré projekty, zamerané na integráciu azylantov do spoločnosti. V rámci projektu God's Care, ktorý sa skončil v septembri 2008, poskytovali rôzne sociálne služby v pobytovom tábore Gabčíkovo a podieľali sa na integrácii azylantov v azylovom stredisku vo Zvolene. Keďže v súčasnosti nemajú projekt zameraný na azylantov alebo migrantov, podobné služby poskytujú na báze dobrovoľnosti.²⁹

27 Internetová stránka projektu EQUAL Ľudia ako my: http://www.ludiaakomy.sk/partner_sldv.php (stiahnuté 11. 11. 2008).

28 Pôsobí na Slovensku od roku 1990. Slovenská humanitná rada. <http://www.shr.sk/ktosme.htm> (stiahnuté 11. 11. 2008).

29 Viac nájdete na <http://www.ekumena.sk> (stiahnuté 11. 11. 2008). Informácie poskytla koordinátorka projektu God's Care Miroslava Franková.

Slovenská utečenecká rada

Hlavnou oblasťou pôsobnosti a aktivít Slovenskej utečeneckej rady je integrácia azylantov do slovenskej spoločnosti. Cieľové skupiny sú azylanti, žiadatelia o azyl a cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana.³⁰

Človek v ohrození

Občianske združenie Človek v ohrození sa zameriava primárne na rozvojovú a humanitárnu pomoc v zahraničí. Od roku 2005 však vyvíja aktivity aj na pomoc utečencom na Slovensku. Uskutočnilo projekty venované jazykovej a odbornej príprave azylantov, ich integrácii na trhu práce, sociálnej asistencii a poradenstvu. Združenie poskytovalo aj finančnú a materiálnu pomoc, zabezpečovalo výučbu slovenského jazyka a voľnočasové aktivity žiadateľov o azyl. Momentálne organizácia nerealizuje nijaký projekt, zameraný na žiadateľov o azyl či azylantov.³¹

2.1.2.3 Výskumné inštitúcie a výskum migrácie v SR

Výskum migrácie, respektíve zahraničnej migrácie, je v SR málo rozvinutý a v podstate sa v intenzívnejšej miere uskutočňuje až od roku 2004. Vykonáva sa zväčša projektovo a doteraz ho financovala najmä EÚ v rámci rôznych rámcových programov. Na rozdiel od iných členských štátov EÚ v SR neexistuje ani jedna štátna, ani mimovládna inštitúcia, ktorá by sa systematicky venovala výskumu migrácie a s ňou súvisiacich spoločenských javov, procesov či problémov.

Významnú úlohu ako zadávateľ výskumných projektov plní na Slovensku **Medzinárodná organizácia pre migráciu**. IOM uskutočnila aj prvý komplexný výskum o problematike migrácie v SR, ktorého výstup bol publikovaný v roku 2004 pod názvom *Migration trends in selected EU applicant countries. Volume V Slovakia – An acceleration of challenges for society*.³² Druhý významnejší výskum v oblasti migrácie vykonala

30 Slovenská utečenecká rada. http://www.srck.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=33 (stiahnuté 11. 11. 2008).

31 Združenie Človek v ohrození vzniklo v roku 1999.

32 Autor RNDr. Boris Divinský. Publikácia je dostupná len v anglickom jazyku.

partnerská organizácia IOM v rámci projektu EQUAL – **Kabinet výskumu sociálnej a biologickej komunikácie Slovenskej akadémie vied**. Výsledkom bola publikácia *Potreby migrantov na Slovensku (2006)*.³³ Publikácia *Integrácia migrantov v Slovenskej republike (2008)* sumarizuje výsledky výskumu, ktorý rovnako inicioval úrad IOM na Slovensku.³⁴

Okrajovo sa migrácii venuje **Inštitút pre výskum práce a rodiny**,³⁵ ktorý je organizáciou MPSVR SR. Predovšetkým problematike multikulturalizmu sa venuje **Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK)**. V roku 2008 uskutočnil výskum postojov žiakov základných škôl k autochtónnym a novým menšinám (vrátane migrantov) na Slovensku, v ktorom skúmal, ako je téma multikulturalizmu a kultúrnej diverzity zahrnutá do vzdelávacieho systému v SR.³⁶

Nadácia Milana Šimečku sa v rámci svojej činnosti venuje aj problematike migrácie. Migrácia je podoblasťou v nadačnom programe *Výchova k ľudským právam je ľudským právom/MultiKulti*. Ťažiskom programu sú kurzy pre učiteľov základných a stredných škôl a študentov vysokých škôl. V oblasti právnych vzdelávacích aktivít sa v súčasnosti najviac zameriavajú na tému interkultúrneho vzdelávania a interetnických vzťahov.³⁷ Nadácia v súčasnosti realizuje projekt *Migranti medzi nami*.³⁸

33 Popper, M. – Lukšík, I. – Bianchi, G. – Szeghy, P. *Potreby migrantov na Slovensku*. Bratislava: Veda et IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2006.

34 Bargerová, Z. – Divinský, B. *Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik*. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008. Zhrnutie a odporúčania sú dostupné aj v anglickom jazyku v kancelárii IOM Bratislava. Publikácia vznikla v rámci práce na vyššie opísanom projekte EQUAL.

35 Do 28. 2. 2006 pôsobil pod názvom Stredisko pre štúdium práce a rodiny. Internetová stránka <http://www.sspr.gov.sk/> (stiahnuté 23. 11. 2008).

36 Centrum pre výskum kultúry a etnicity. Projekty. Dostupné na: <http://www.cvek.sk/main.php?p=projekty&lang=sk#anch73> (stiahnuté 23. 11. 2008).

37 Viac o projektoch na stránke <http://www.nadaciamilanashimecku.sk/index.php?id=79> (stiahnuté 27. 11. 2008).

38 Tento projekt podporila Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu SlovakAid. Projekt zahŕňa tieto aktivity: festival Týždeň nových menšín a pokračovanie zbierky esejí Kultúra ako emócia. Nadácia Milana Šimečku. <http://www.nadaciamilanashimecku.sk/index.php?id=116> (stiahnuté 27. 11. 2008).

Najvýraznejším autorom v oblasti výskumu migrácie je nezávislý výskumný pracovník RNDr. Boris Divinský, ktorý publikoval viacero publikácií a článkov o zahraničnej migrácii v SR.³⁹

2.2 Organizácia právneho systému v oblasti migrácie a azylu – relevantné zákony

Problematiku azylu upravuje zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o azyle). Zákon o azyle upravuje práva a povinnosti žiadateľov o azyl a azylantov a podmienky poskytovania doplnkovej ochrany a dočasného útočiska cudzincom. Žiadatelia o azyl, azylanti, osoby, ktorým sa poskytlo dočasné útočisko alebo doplnková ochrana, sa zároveň spravujú zákonom o pobyte cudzincov, pretože na základe tohto zákona sú oprávnení zdržiavať sa na území Slovenskej republiky automaticky, a to aj bez predchádzajúceho posudzovania žiadosti o udelenie pobytu a splnenia zákonných podmienok.

Najvýraznejšou zmenou, ktorá nastala v poslednom období v dôsledku legislatívy EÚ v oblasti azylu v slovenskej legislatíve, bola transpozícia *smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (tzv. procedurálna smernica)*. Tá sa transponovala do právneho poriadku SR novelou zákona o azyle (zákon č. 643/2007 Z. z.), ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2008. Ďalšou zmenou bola transpozícia čl. 15 („Právo na právnu pomoc a zastúpenie“) tejto smernice, ktorej výsledkom je od 1. 12. 2008 platný nový zákon č. 451/2008 Z. z. prinášajúci viaceré zmeny.

Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o pobyte cudzincov) je základný predpis, ktorý upravuje oblasť pobytu cudzincov. Zákon bol s účinnosťou od 1. januára 2007 novelizova-

39 Pozri zoznam publikovaných prác v zozname literatúry.

ný v súvislosti s transpozíciou troch smerníc EÚ.⁴⁰ Zákon čiastočne upravuje aj podmienky vstupu cudzincov na územie Slovenskej republiky.

03

Vývoj azylového a migračného systému

Obsahom tejto kapitoly je chronologický prehľad historického vývoja azylovej a migračnej politiky od vzniku samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 do roku 2008. Kapitola je rozdelená do štyroch podkapitol: základná charakteristika migračnej situácie v SR, obdobie po vzniku samostatnej SR, vývoj mimovládneho sektora a situácia v SR po vstupe do EÚ. V kapitole sa uvádza, ako sa štruktúrovali hlavné inštitúcie, zodpovedné za oblasť migrácie a azylu, a ako sa ich úlohy menili vplyvom vonkajších okolností i požiadaviek EÚ v skúmanej problematike.

3.1 Základná charakteristika migračnej situácie

Slovensko sa z historicky emigračnej krajiny postupne menilo na tranzitnú krajinu a podľa viacerých expertov bude pomaly nastupovať trend zmeny na cieľovú krajinu. Napriek intenzívnemu tempu hospodárskeho rozvoja v SR určité faktory, ako vyššie platy a lepšie pracovné miesta, naďalej motivujú obyvateľov republiky migrovať za prácou do zahraničia, pričom ide o krátkodobú, dlhodobú i cirkulárnu pracovnú migráciu. Tento trend je zjavný najmä v tých regiónoch Slovenska, kde je dlhodobo vysoká miera nezamestnanosti. Možno preto konštatovať, že trend emigrácie za prácou do iných krajín EÚ od vstupu SR do Únie naďalej pokračuje.

Do roku 1993 tvorili väčšinu prisťahovaných osôb do SR obyvatelia ČR (v roku 1993 to bolo 80 % všetkých prisťahovaných osôb do krajiny). Naopak, do ČR smerovalo 99 % všetkých odsťahovaných osôb zo SR.⁴¹ Od vzniku SR tvorili migranti z Európy 80 – 90 % evidovaných prisťahovalcov, ale odvtedy sa tento podiel znižuje. Rástol podiel prisťahovaných osôb z Ázie. Podiel prisťahovaných osôb z Ameriky predstavoval dlhodobo približne 10 %, ale postupne klesal. Podiel prisťahovalcov z Afriky, Austrálie a Oceánie nebol výrazný.⁴²

40 1. Smernica Rady 2004/81/ES o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťmi nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi (ďalej smernica o pobyte obetí obchodovania s ľuďmi); 2. Smernica Rady 2005/71/ES o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu (ďalej smernica o prijímaní vedeckých pracovníkov); 3. Smernica Rady 2004/114/ES o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdií, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľníckej služby (ďalej smernica o prijímaní na účely štúdií).

41 Divinský, 2005. S. 46. Podľa Vaňo et al., 2003, Jurčová et al., 2004.

42 Divinský, 2005. S. 47.

V roku 2006 tvorili imigranti z európskych krajín najväčšiu skupinu – 9 970 osôb (79,6 %). Počtom 2 017 (15,99 %) boli druhou najväčšou skupinou imigranti z Ázie (Číny, Kórey a Vietnamu). V porovnaní s rokom 2005 vzrástol počet imigrantov z Ázie o 100 %. Pristáhovalci z Ameriky predstavovali 3,37 %, z Afriky 1,24 %, z Austrálie a Oceánie 0,21 %, z iných krajín 0,13 %. Na konci roku 2006 tvorili cudzinci 0,6 % (32 130) z celkového obyvateľstva SR. Z toho podiel občanov z tretích krajín predstavoval 0,26 % (13 944).⁴³ Do prvej polovice roku 2008 udelili na Slovensku pobyt 47 196 cudzincom. Z toho 37 207 osôb dostalo trvalý pobyt, 9 700 prechodný a 289 cudzincov tolerovaný pobyt.⁴⁴ Z tretích krajín boli najpočetnejšie zastúpené Ukrajina, Vietnam, Rusko a Kórea.

Ako uvádzajú viaceré publikácie, migračné saldo SR bolo od roku 1993 až do súčasnosti stále pozitívne, ale odborníci pochybujú o správnosti týchto údajov. Vo svojej publikácii z roku 2005

43 ÚHCP (2008). Štatistická správa pre EMN za rok 2006 (v anglickom jazyku: Annual Report on Asylum and Migration Statistics in the Slovak Republic, Reference Year 2006, December 2008. S. 15 – 16.

44 MV SR, ÚHCP, Centrum analýzy a strategického riadenia, oddelenie analýzy rizík a štatistik. 1. polrok 2008. Kapitola 1.3.2 Počet udelených pobytov v SR k 30. 6. 2008. http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2008/2008-rocenka-uhcp-sk-polrok.pdf (stiahnuté 18. 11. 2008).

Divinský napríklad správne poukazuje na rozdiely medzi štatistickými údajmi o nízkom počte obyvateľov, odšťahovaných zo SR do určitých cieľových krajín, ktoré zaznamenal Štatistický úrad SR, a vysokými počtami pristáhovalých Slovákov, ktoré zaznamenali domáce štatistické úrady (napríklad ČR, USA, Kanada a Nemecko). Zarážajúce rozdiely vyplývajú nielen z laxnej registrácie obyvateľstva, ale aj z nedostatkov štatistickej evidencie vystáhovania v SR. Divinský uzatvára, že „oficiálne deklarované kladné migračné saldo zahraničného sťahovania Slovenskej republiky je iba číry mýtus“. Podľa jeho voľných odhadov sa zo SR natrvalo vystáhuva 15 – 20-tisíc osôb ročne. Autor predpokladá, že tieto straty budú mať závažné demografické či sociálne následky. A navyše, migrácia osôb zo Slovenska je po vstupe do EÚ jednoduchšia.⁴⁵ Neexistuje však nijaký aktuálnejší výskum, ktorý by sa zaoberal týmito rozpormi v evidencii migračných pohybov, ani nijaké odborné analýzy súčasnej situácie. Štatisticky je fakt, že SR je migračne ziskovou krajinou (v roku 2007 bolo saldo sťahovania 6 793 osôb), pričom objem zahraničného sťahovania medzi SR a zahraničím dosiahol od vstupu SR do EÚ trojnásobok.⁴⁶

45 Divinský, 2005. S. 52.

46 Štatistický úrad Slovenskej republiky. Zahraničné sťahovanie a cudzin-

Tabuľka 1: Počet udelených pobytov v SR k 30. 6. 2008 – 10 najpočetnejšie zastúpených krajín pôvodu

Štátna príslušnosť	Typ pobytu			Spolu
	prechodný	tolerovaný	trvalý	
Česko	85	17	6 333	6 435
Ukrajina	2 082	50	2 133	4 265
Poľsko	19	2	4 156	4 177
Rumunsko	48	6	4 092	4 146
Nemecko	29	4	3 427	3 460
Maďarsko	10	8	3 272	3 290
Vietnam	1 088	20	776	1 884
Rakúsko	10	2	1 611	1 623
Rusko	467	16	948	1 431
Kórea	705	0	656	1 361

Zdroj: Ročenka ÚHCP 2008. Oficiálne štatistiky sa vedú od roku 1995.

3.2 Obdobie po vzniku samostatnej SR

Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov a newyorský protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov nadobudol pre Českú a Slovenskú federatívnu republiku účinnosť 24. februára 1992. 1. januára 1993 vznikla samostatná Slovenská republika. Po rozdelení ČSFR Slovenská republika prevzala v rámci sukcesie všetky medzinárodné záväzky. Azylová problematika v podmienkach SR vtedy predstavovala nový sociálny fenomén. Preto sa vytvorili základy funkčného azylového systému, inštitucionálna základňa na riešenie otázok spojených s utečeneckou problematikou a príslušná legislatíva a opatrenia vlády.

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR bol zriadený na základe uznesenia vlády SR č. 501 z 13. júla 1993 ako nástupca *Sekretariátu splnomocnenca vlády SR pre otázky utečencov*. Bola mu pridelená zodpovednosť za tvorbu a realizáciu migračnej politiky SR v oblasti azylu. Vybudovali sa zariadenia Migračného úradu: záchytné ute-

ci v Slovenskej republike v roku 2007. S. 6.

čenecké tábory, pobytové utečenecké tábory a integračné stredisko. Súčasne sa vybuvovali personálne, materiálne a technické kapacity týchto zariadení.⁴⁷

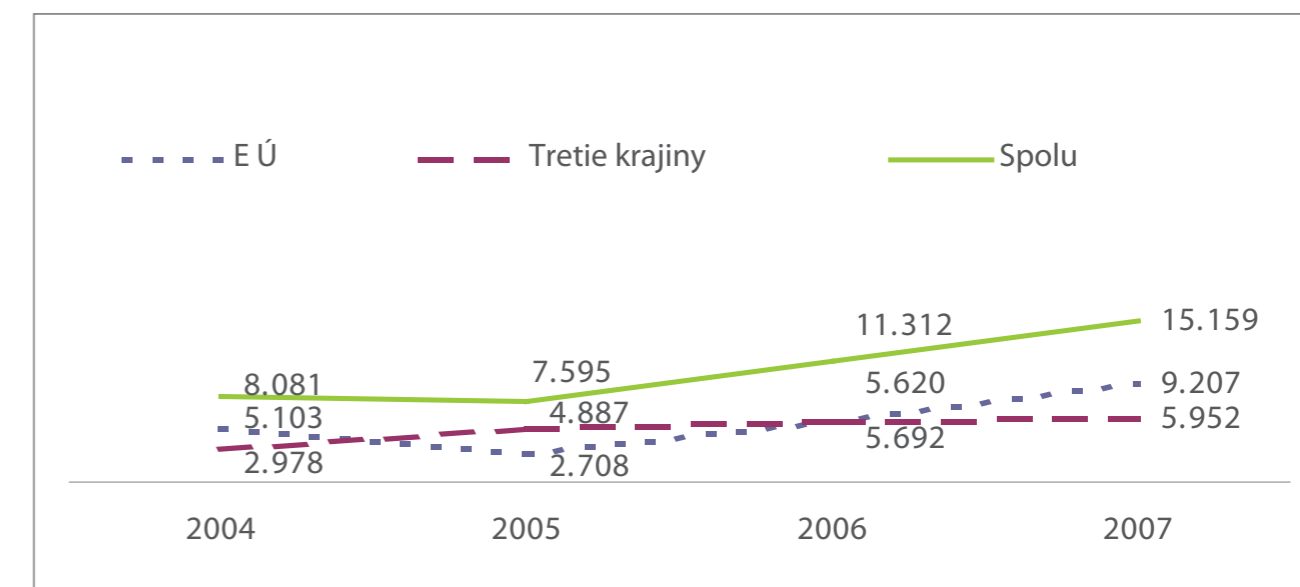
Prvé *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky* boli schválené uznesením vlády SR č. 846 zo 16. 11. 1993. Uznesenie vymedzovalo povinnosti štátu voči cudzincom vstupujúcim na územie SR a ich povinnosti voči SR.⁴⁸

Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky prešli do pôsobnosti Policajného zboru (PZ) kompetencie súvisiace so zabezpečením cudzineckého režimu a pasovej služby. 1. 1. 1993 vznikol samostatný *odbor cudzineckej polície a pasovej služby*, začlenený do organizačnej štruktúry Prezídia PZ, do ktorého pôsobnosti patrila proble-

47 Liga za ľudské práva. Partneri – Migračný úrad MV SR. <http://www.hrl.sk/?a=partners#mu> (stiahnuté 11. 11. 2008).

48 Azylová problematika. Retrospektíva a základné právne predpisy. Dostupné na internetovej stránke http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci4.php alebo ako PDF publikácia *Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky* (ďalej *Migrácia a azyl*). Dostupná na: <http://www.ludiaakomy.sk/download/posledna%20S.zip> (stiahnutá 11. 11. 2008). Z podkladov Migračného úradu MV SR a Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru spravoval riaditeľ Migračného úradu MV SR Ing. Bernard Prieceľ a riaditeľ odboru migrácie a integrácie Migračného úradu MV SR Ing. Vladimír Belo-Caban.

Graf 1. Vývoj počtu povolených pobytov v rokoch 2004 – 2007 v SR



Zdroj: ÚHCP.

matika povoľovania vstupu a pobytu cudzincov, problematika vydávania cestovných dokladov a riadenie cudzineckej polície na hraničných priechodoch.⁴⁹

Od januára 1994 začal v SR pôsobiť Zastupiteľský úrad UNHCR na Slovensku, ktorý odvetdy plní kontrolnú a monitorovaciu funkciu.

V období rokov 1994 – 2004 sa počet podaných žiadostí o azyl v SR zvýšil 81-krát, a tým stúpili aj nároky na inštitucionálne zvládnutie tejto situácie.⁵⁰ V rokoch 2001 – 2004 počet žiadateľov o azyl vyvrcholil, počet dosiahol maximum (pozri graf 2 a tab. 2). Napriek obmedzeným finančným zdrojom sa štátnym inštitúciám podarilo zriadiť a prevádzkovať utečenecké tábory a postupne sa pripravili a prijali nové právne predpisy týkajúce sa azylu. Začala sa venovať pozornosť aj integrácii azylantov do spoločnosti. UNHCR a mimovládne organizácie pôsobiace v SR sa v tejto problematike aktívne angažovali.⁵¹

V novembri 1996 sa po podpísaní Dohody o spolupráci medzi vládou SR a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (v máji 1996) otvorila kancelária IOM v Bratislave. V roku 2000 sa otvorila pobočka na východnom Slovensku v Košiciach.

S cieľom zlepšiť činnosť hraničnej a cudzineckej polície sa 1. mája 2000 z odboru hraničnej a cudzineckej polície vytvoril samostatný *Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru* ako organizácia Ministerstva vnútra SR v právomoci Prezídia PZ. V roku 2002 vznikla Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii ÚHCP P PZ.⁵²

3.3 Vývoj mimovládneho sektora, aktívneho v oblasti azylu a migrácie

Mimovládny sektor, aktívny v oblasti azylu a migrácie, prešiel od vzniku samostatnej Slovenskej republiky viacerými zmenami. V priebehu 90. rokov sa začal konštituovať a zbierať skúsenosti paralelne s prudko rastúcim počtom žiadateľov o azyl, ktorí prichádzali na Slovensko. Do roku 2005 boli v oblasti poskytovania pomoci žiadateľom o azyl a azylantom aktívne najmä tieto organizácie: Slovenský helsinský výbor, Človek v ohrození, Björnsonova spoločnosť, Slovenská humanitná rada a Spoločnosť ľudí dobrej vôle.

Tieto organizácie mali do určitej miery rozdelené regionálne pokrytie krajiny. Spoločnosť ľudí dobrej vôle pôsobila predovšetkým na východnom Slovensku, Slovenská humanitná rada a Slovenský helsinský výbor na západnom a Človek v ohrození spolu s Björnsonovou spoločnosťou na strednom Slovensku.⁵³ Odvetdy sa však situácia zmenila. Slovenský helsinský výbor, ktorý vznikol v roku 1990, ukončil v roku 2005 činnosť. Na jeho miesto nastúpila Liga za ľudské práva. Björnsonova spoločnosť na Slovensku naďalej existuje, ale pomoci utečencom sa v súčasnosti nevenuje.

Od roku 2002 už v SR nie je aktívna ani Organizácia na pomoc utečencom, ktorá tu pôsobila od roku 1994 a poskytovala sociálne, právne a psychologické poradenstvo žiadateľom o azyl a azylantom.⁵⁴ Rovnako sa autorky tejto publikácie v praxi nestretli s relevantnými aktivitami organizácií, ako sú Slovenská katolícka charita, Evanjelická diakonia ECAV, Slovenský Červený kríž či Freedom – The Association for Refugees Assistance. Po dlhom období absencie adekvátnych poradenských služieb v asistencii a pomoci žiadateľom o azyl, azylantom ako aj iným skupinám migrantov začali byť aktívne aj ďalšie organizácie a inštitúcie, ktorých činnosť stručne opisuje časť 2.1.2.2.

53 Divinský, 2005.

54 Viac o ich činnosti v minulosti uvádza Divinský, 2005. S. 159 – 160.

49 Divinský, Migrácia a azyl. 2005.

50 Divinský, 2005. S. 147.

51 Divinský, 2005.

52 Divinský, 2005. S. 143 – 144.

3.4 Situácia v SR po vstupe do EÚ

Do roku 2004 väčšinu imigrantov do SR tvorili naďalej (bývalí) občania ČSFR, ktorí sa vracali na územie SR. Od vstupu SR do EÚ prevládajú ako hlavná kategória migrantov občania EÚ.⁵⁵

1. mája 2004 vstúpila SR do Európskej únie. Tento akt sprevádzali mnohé organizačné zmeny v inštitúciách, zodpovedných za úlohy spojené s manažmentom migrácie. Boli to napríklad zmeny v Policajnom zbere (PZ). Priniesli posilnenie oddelení cudzineckej polície (OCP) a zníženie počtu riadiacich krajských odborov na 4 riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície (Bratislava, Nitra, Banská Bystrica, Prešov). V súlade s harmonogramom postupného prispôsobovania organizačnej štruktúry ÚHCP P PZ požiadavkám a obsahu Schengenského acquis nastali 1. 10. 2004 organizačné zmeny aj vo výkonných útvaroch.⁵⁶ Začiatkom mája 2004 bolo do činnosti uvedené Dublinské stredisko ako nový organizačný celok Migračného úradu. Plní úlohy spojené s určením členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, podanej v jednom z členských štátov EÚ v zmysle tzv. Dublinského nariadenia.⁵⁷

V roku 2005 bola uznesením vlády SR č. 11/2005 schválená nová, v súčasnosti platná Koncepcia migračnej politiky SR ako základný dokument štátu v oblasti migračného manažmentu.

V roku 2006 sa otvoril nový záchytný utečenecký tábor v Humennom na východnom Slovensku. MV SR tak reagovalo na kritiku, že utečenecké tábory sa dovtedy zriaďovali len na území západného Slovenska v blízkosti hraníc, odkiaľ sa mohli migranti ľahko presunúť do Českej republiky alebo do Rakúska. Zároveň sa tým uľahčil v prípade potreby presun žiadateľov o azyl alebo iregulárnych migrantov späť do štátu, z ktorého

55 Divinský, 2007. S. 77. Dlhodobu väčšinu migrantov sťahuje do Bratislavského kraja, nasleduje Košický kraj. Bratislava a Košice sú nielen mestá s dobrými možnosťami nájsť si zamestnanie, ale aj univerzitné mestá, kde študujú zahraniční študenti.

56 Migrácia a azyl. S. 21.

57 Divinský, 2005. S. 147.

prišli.⁵⁸

5. 9. 2007 sa podpísala medzi UNHCR, ÚHCP a Ligou za ľudské práva nová dohoda o monitorovaní hraníc a letísk. Hlavným cieľom monitoringu je zabezpečiť, aby žiadatelia o azyl mali prístup na územie EÚ a k azylovému konaniu. Dohoda formalizuje spoluprácu, úlohy, povinnosti a pracovné postupy všetkých zainteresovaných strán.⁵⁹

1. 10. 2007 bol zriadený odbor migrácie a integrácie cudzincov v rámci sekcie medzinárodných vzťahov MPSVR SR ako hlavný odbor, ktorý sa venuje problematike integrácie cudzích štátnych príslušníkov. Mnohé administratívne, právne a finančné kompetencie však ostávajú v zodpovednosti odborov Ministerstva vnútra SR.⁶⁰

30. 11. 2007 vznikla pri MPSVR SR *Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov MEKOMIC*. Jej cieľom je poskytnúť zástupcom zodpovedných štátnych i neštátnych inštitúcií, odborov a organizácií i expertov platformu na vzájomnú výmenu informácií o ich činnosti, skúsenostiach a potrebách v oblasti migrácie a integrácie migrantov žijúcich v SR.⁶¹

Slovensko sa 21. decembra 2007 stalo súčasťou Schengenského priestoru. Vstup do Schengenského priestoru nepriniesol SR v oblasti poskytovania medzinárodnej ochrany cudzincom podstatné zmeny. Ochrana vonkajšej hranice Schengenského priestoru však získala centrálnu úlohu a s tým aj súvisiaci boj proti nelegálnej migrácii a cezhraničnej kriminalite. Istou novinkou však bolo začatie reálneho výkonu azylového konania na medzinárodných letiskách v SR. Žiadosť o azyl tak môže podať cudzinec, ktorý sa letecky prepraví na územie Slovenskej republiky, priamo na policajnom útvare v tranzitnom priestore medzinárodných letísk v Bratislave, Košiciach a Poprade. Okrem toho sa SR stala sú-

58 Divinský, 2005. S. 146.

59 UNHCR. Slovensko - nová dohoda o monitorovaní hraníc a letísk. (18. 9. 2007.) Dostupné na: http://www.unhcr.sk/slovakia/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=59 (stiahnuté 13. 11. 2008).

60 Bargerová – Divinský, 2008.

61 Bargerová – Divinský, 2008.

časťou SIS (Schengenského informačného systému).⁶²

Po 1. januári 2008 sa novelou zákona o azyle do právneho poriadku SR transponovala smernica Rady EÚ o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch, o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (tzv. procedurálna smernica). Transpozíciou tejto smernice sa skončila prvá etapa budovania spoločného azylového systému v rámci EÚ. Novela spresňuje pravidlá vykonávania pohovoru so žiadateľom o udeľenie azylu (najmä s dôrazom na osobitné práva maloletých osôb bez sprievodu).⁶³ Novela zároveň nanovo upravila dôvody zamietnutia žiadosti ako zjavne neopodstatnenej.⁶⁴

V októbri 2008 schválila Národná rada SR novú novelu zákona o azyle s platnosťou od 1. 12. 2008, čím nastala ďalšia harmonizácia slovenského azylového práva s azylovým právom EÚ. Keďže 15. článok tzv. procedurálnej smernice (smernica Rady EÚ 2005/85/ES) ukladá členským štátom EÚ zabezpečiť neúspešnému žiadateľovi o azyl bezplatnú právnu pomoc pri odvolaní, novela ustanovuje, že túto službu bude zabezpečovať *Centrum právnej pomoci*, ktoré je organizáciou Ministerstva spravodlivosti SR.⁶⁵

Ďalšie úlohy súvisia so vstupom SR medzi krajiny Schengenského priestoru a s činnosťou

medzirezortnej pracovnej komisie na vytváranie organizačných a legislatívnych podmienok súvisiacich s budúcim zriadením Imigračného a naturalizačného úradu SR. Vznik tohto úradu sa plánuje v roku 2010.⁶⁶

62 Informácie MÚ MV SR. Po vykonaní relevantných úkonov sa rozhodne, či bude cudzinec prepravený do azylového zariadenia, ostane na letisku, alebo sa vráti do starostlivosti cudzineckej polície. Ak sa o jeho žiadosti nerozhodne do siedmich dní od pohovoru alebo ak súd nerozhodne o opravnom prostriedku do 30 dní od jeho podania, z prijímacieho centra na letisku sa vždy premiestni do príslušného azylového zariadenia.

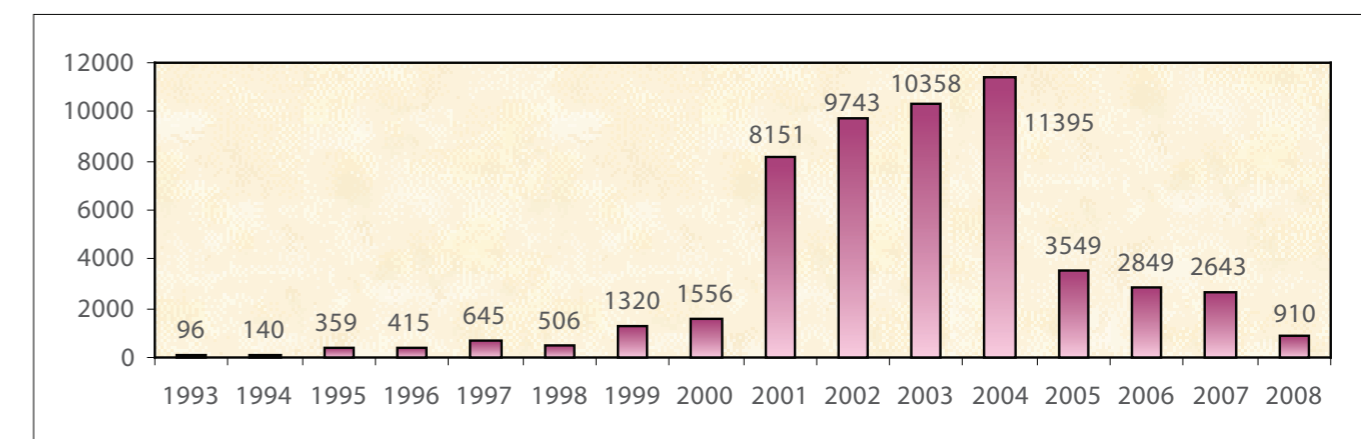
63 Pohovor s maloletým bez sprievodu bude možné vykonať len za prítomnosti jeho opatrovníka, ktorý bude mať možnosť informovať ho o význame a možných dôsledkoch pohovoru a pripraviť ho naň.

64 Išlo napríklad o žiadateľov, ktorí nespĺňali podmienky na udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany, okrem toho neoprávnene vstúpili na územie SR a bez vážneho dôvodu nepožiadali o medzinárodnú ochranu, nepodrobili sa odňatiu daktyloskopických odtlačkov alebo predstávali nebezpečenstvo pre bezpečnosť SR alebo spoločnosť. Internetová stránka Migračného úradu MV SR. Od roku 2008 Slovensko uplatňuje v azylovom práve procedurálnu smernicu EÚ (12. 5. 2008). Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=od-roku-2008-slovensko-uplatnuje-v-azylovom-prave-proceduralnu-smernicu-eu> (stiahnuté 13. 11. 2008).

65 Internetová stránka Migračného úradu MV SR. Poslanci schválili možnosť bezplatnej právnej pomoci pre žiadateľov o azyl. Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=poslanci-schvalili-moznost-bezplatnej-pravnej-pomoci-pre-ziadatelov-o-azyl> (stiahnuté 13.11.2008).

66 Internetová stránka Migračného úradu MV SR. Zámerom migračnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečiť... Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky> (stiahnuté 13. 11. 2008).

Graf 2. Počet žiadateľov o azyl v SR od roku 1993 do roku 2008



Zdroj: Migračný úrad MV SR. Štatistická správa, 2008.

Tabuľka 2. Prehľad žiadateľov o azyl v SR v rokoch 1992 – 2008

Rok	Žiadatelia o azyl	Udeľený azyl	Neudeľený azyl	Poskytnutá/neposkytnutá doplnková ochrana	Zastavené konania	Udeľené štátne občianstvo
1992	87	89	0		0	0
1993	96	41	20		25	0
1994	140	58	32		65	0
1995	359	80	57		190	0
1996	415	72	62		193	4
1997	645	69	84		539	14
1998	506	53	36		224	22
1999	1 320	26	176		1 034	2
2000	1 556	11	123		1 366	0
2001	8 151	18	130		6 154	11
2002	9 743	20	309		8 053	59
2003	10 358	11	531		10 656	42
2004	11 395	15	1 592		11 782	20
2005	3 549	25	827		2 930	2
2006	2 849	8	861		1 940	5
2007	2 642	14	1 177	82/646	1 693	18
2008	909	22	414	65/272	452	4
Total	54 720	632	6431	147	47 296	203

Zdroj: Migračný úrad MV SR. Štatistická správa, 2008.

04

Organizácia politiky

Táto najrozsiahlejšia kapitola štúdie pozostáva z dvoch podkapitol, ktoré objasňujú organizáciu migračného systému v SR. Podkapitola 4.1 Azyl a migrácia vysvetľuje vstupné procedúry, podmienky prijatia, pobyt cudzincov z tretích krajín v SR, ich prístup na pracovný trh a tematickú oblasť návratov zo SR do krajín pôvodu. Problematika azylu a migrácie sa v kapitolách rozoberá osobitne, v samostatných častiach, v ktorých sa vysvetľujú rozdiely v postupoch u rôznych kategórií migrantov z tretích krajín. Podkapitola 4.2 rozoberá súvislosť problematiky migrácie a azylu s inými oblasťami politiky SR, napríklad s politikou zamestnanosti a rozvojovou politikou.

Súčasťou tejto kapitoly malo byť i objasnenie efektov, dopadov, vplyvov alebo zmien, ktoré nastali v súvislosti s prijatím európskej legislatívy, vrátane vplyvu inštitúcií Európskej únie. Na analyzovanie týchto otázok by však bol potrebný samostatný komplexný výskum jednotlivých transponovaných ustanovení európskeho práva, a to v oboch oblastiach – azylu i migrácie všeobecne, pričom osobitné miesto by sa muselo venovať integrácii migrantov. V rozsahu tejto kapitoly ani štúdie celkovo nie je možné vyhodnotiť dopady zmien na migračnú legislatívu v SR.

Všeobecne môžeme konštatovať, že od vstupu SR do EÚ sa zásadné zmeny dotkli najmä občanov a rodinných príslušníkov občanov EÚ/EHP, ale právne postavenie občanov tretích krajín je naďalej nerovné a voči občanom znevýhodnené. V oblasti organizácie migračnej politiky nastala zásadnejšia zmena systému.

4.1 Azyl a migrácia

Pre občana tretej krajiny mimo Európskej únie, európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarskej konfederácie (ďalej cudzinec) je rozhodujúcou fázou migrácie práve moment prechodu hraníc SR a predvstupová procedúra. Charakter procesu pred vstupom a po vstupe cudzinca na územie Slovenskej republiky vymedzujú dve základné právne normy, ktoré upravujú pobyt cu-

dzincov na území SR: zákon o pobyte cudzincov a zákon o azyle.

Subjektami tohto práva sú vo všeobecnosti dve hlavné skupiny migrantov: (a) osoby, ktoré požiadali o udelenie azylu a ktorých práva a povinnosti na Slovensku sa riadia zákonom o azyle, a (b) osoby migrujúce dobrovoľne z iných, súkromných dôvodov, ktorých práva a povinnosti upravuje zákon o pobyte cudzincov. Právne postavenie migrantov na Slovensku je však podstatne rôznorodnejšie. V oblasti vstupu a pobytu na územie SR si dokážeme definovať niekoľko desiatok kategórií migrantov podľa ich právneho postavenia a právnej úpravy procedúr pred vstupom na územie SR alebo legalizácie pobytu po vstupe na územie SR. Každá jednotlivá kategória je vymedzená najmä typom a účelom pobytu na území SR takto:

1. Cudzinec, ktorý nepotrebuje víza a na území SR sa zdržiava krátkodobo, max. 3 mesiace, napríklad ako turista alebo s cieľom rekreácie, resp. liečebnej starostlivosti.
2. Cudzinec, ktorý potrebuje víza a na území SR sa zdržiava krátkodobo, počas platnosti víz, napríklad ako turista alebo s cieľom rekreácie a liečebnej starostlivosti.
3. Cudzinec, ktorému bolo udelené dlhodobé vízum (na obdobie dlhšie ako 3 mesiace), pretože to bolo potrebné v súvislosti s udelením povolenia na pobyt alebo v súvislosti s plnením medzinárodných záväzkov.
4. Cudzinec, ktorý má v SR udelené prvé povolenie na trvalý pobyt, a to ako:
 - a) manžel občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky,
 - b) závislý príbuzný v priamom rade, t. j. rodič alebo dieťa, starý rodič, vnuk, vnučka občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky,
 - c) slobodné dieťa mladšie ako 18 rokov, zverené do osobnej starostlivosti cudzinca, ktorý je manželom občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky,
 - d) slobodné dieťa cudzinca s povolením na trvalý pobyt, mladšie ako 18 rokov,
 - e) dieťa mladšie ako 18 rokov, zverené do

osobnej starostlivosti cudzinca s povolením na trvalý pobyt,

f) nezaopatrené dieťa cudzinca s povolením na trvalý pobyt, staršie ako 18 rokov,
g) cudzinec, ktorého pobyt je v záujme Slovenskej republiky,
h) tzv. zvýhodnený cudzinec, t. j. rodinný príslušník občana EÚ s trvalým pobytom v SR.

5. Cudzinec, ktorý má udelené ďalšie povolenie na trvalý pobyt v SR.
6. Azylant, ktorému oprávnenie na trvalý pobyt vyplýva zo statusu azylanta priamo zo zákona o azyle.
7. Cudzinec, ktorý nepotrebuje víza a v SR má udelený prechodný pobyt na účel:
 - a) zamestnania,
 - b) podnikania,
 - c) štúdia,
 - d) zlúčenia rodiny,
 - i) manžel cudzinca s povolením na prechodný alebo trvalý pobyt, ak obaja manželia majú najmenej 18 rokov,
 - ii) slobodné dieťa (do 18 rokov) cudzinca s povolením na prechodný alebo trvalý pobyt alebo jeho manžela, alebo azylanta, alebo manžela azylanta, ktorý má dieťa v osobnej starostlivosti,
 - iii) nezaopatrené dieťa (staršie ako 18 rokov) cudzinca s povolením na prechodný pobyt alebo jeho manžela,
 - iv) príbuzný v priamom vzostupnom rade azylanta mladšieho ako 18 rokov,
 - v) osamelý rodič, odkázaný na starostlivosť cudzinca s povolením na prechodný pobyt na účel zamestnania alebo podnikania (§ 19, § 20 ods. 1) alebo cudzinca s povolením na trvalý pobyt,
 - vi) závislá osoba podľa medzinárodnej zmluvy,
 - e) výkonu osobitnej činnosti, napríklad ako:
 - i) lektor,
 - ii) umelec,
 - iii) športovec,
 - iv) stážista v rámci štúdia mimo územia SR,
 - f) plnenia služobných povinností civilnými

- zložkami ozbrojených síl.
8. Cudzinec, ktorý má udelený prechodný pobyt na základe priznanej doplnkovej ochrany podľa zákona o azyle.
 9. Žiadateľ o azyl do jedného roka od podania žiadosti o azyl.
 10. Žiadateľ o azyl po uplynutí jedného roka od podania žiadosti o azyl, ak sa o nej právoplatne nerozhodlo, okrem prípadu, ak sa žiadosť o udelenie azylu zamietla ako zjavne neopodstatnená alebo ako neprípustná.
 11. Cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu existencie prekážky administratívneho vyhostenia.
 12. Cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu, že jeho vycestovanie nebolo možné a jeho zaistenie nebolo účelné.
 13. Cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života.
 14. Cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt na základe dočasného útočiska, udeleného vládou SR podľa zákona o azyle.
 15. Cudzinec, ktorý je obeťou trestného činu obchodovania s ľuďmi (od 18 rokov) a bol mu udelený tolerovaný pobyt.
 16. Cudzinec, ktorý má udelený tolerovaný pobyt odo dňa, keď podal žiadosť o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu.
 17. Cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu, že je maloletým dieťaťom, nájdeným na území SR.

Pre každú z uvedených kategórií platia nielen odlišné pravidlá určujúce vstup a pobyt na území SR, ale aj ďalšie práva a povinnosti počas pobytu cudzincov v SR, napríklad podmienky vstupu na trh práce či podmienky podnikania.

4.1.1 Vstupné procedúry

4.1.1.1 Azyl – vstupné procedúry

V čase po podaní žiadosti o azyl sa neposudzuje žiadosť cudzinca o udelenie pobytu podľa zákona o pobyte cudzincov, ale žiadosť o udelenie azylu posudzuje Migračný úrad Ministerstva vnútra SR (ďalej Migračný úrad). Vstup a pobyt žiadateľov o azyl na území SR sa riadi odlišnými pravidlami ako vstup a pobyt akýchkoľvek iných kategórií migrantov.

Pre žiadateľov o azyl neexistujú nijaké osobitné podmienky na vstup. Keď je cudzinec na území SR alebo na hranici a požiada o azyl, nemôže byť automaticky vrátený. SR nemá systém „pre-screening“ ako niektoré členské štáty EÚ. Neexistujú ani nijaké integračné opatrenia, ktoré by bolo potrebné splniť predtým, než žiadatelia o azyl vstúpia do SR. Zatiaľ sa nedá požiadať o azyl v SR mimo územia SR, teda napríklad na zastupiteľskom úrade.

O cudzinca, ktorý po prekročení hraníc vyhlási, že žiada o azyl, preberá starostlivosť Migračný úrad. Ten mu poskytuje aj sociálnu pomoc, a to počas žiadateľovho pobytu v táboroch do ukončenia azylového konania a rozhodnutia o udelení či neudelení azylu. Sociálna pomoc cudzincovi sa riadi ustanoveniami zákona o azyle. Vyhlásenie žiadosti o azyl prijíma oddelenie azylu cudzineckej a hraničnej polície, ktoré zároveň zabezpečí prístup k azylovému konaniu. Pohovor so žiadateľom uskutočňuje Migračný úrad.

Ako sme už uviedli v 3. kapitole, od 1. 12. 2008 platí novela zákona o azyle. Jej cieľom je ďalšia harmonizácia slovenského azylového práva s azylovým právom Európskej únie. 15. článok smernice Rady EÚ 2005/85/ES, tzv. procedurálnej smernice, ukladá členským štátom Európskej únie v prípade zamietnutej žiadosti o azyl zabezpečiť neúspešnému žiadateľovi bezplatnú právnu pomoc pri odvolaní voči zamietavému rozhodnutiu v azylovom konaní. Túto službu zabezpečuje *Centrum právnej pomoci* (organizácia

Ministerstva spravodlivosti SR). Novela zákona o azyle upravuje niektoré doterajšie ustanovenia vzhľadom na skúsenosti z aplikačnej praxe. Odstránil sa napríklad problém dvojitého posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia, keď tieto prekážky posudzovalo ministerstvo v konaní o azyle a následne útvary polície podľa zákona o pobyte cudzincov. O existencii prekážok vyhostenia bude vo všetkých prípadoch rozhodovať už len príslušný útvar UHCP MV SR. Lehota na podanie opravného prostriedku na súd proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o azyl ako neprípustnej alebo zjavne neopodstatnenej sa predĺži zo 7 na 20 dní.⁶⁷ Keďže táto novelizácia je celkom aktuálna, nie je ešte možné posúdiť jej dôsledky na azylový systém v SR.

4.1.1.2 Migrácia – vstupné procedúry

Aktivity na úseku udeľovania povolení na pobyt, registrácie pobytov a odhaľovania i prevencie nelegálnej migrácie vykonáva MV SR prostredníctvom osobitných, na to zriadených úradov a odborov. Kompetentným úradom na výkon uvedených činností je ÚHCP. V oblasti povoľovania pobytov cudzincom z tretích krajín je zodpovedný za vedenie povoľovacieho procesu a preskúmanie žiadostí o udelenie trvalého, prechodného a tolerovaného pobytu.

Udeľovanie víz a prijímanie žiadostí o pobyt

Pokiaľ ide o udeľovanie schengenských víz a prijímanie žiadostí o prechodný pobyt, resp. trvalý pobyt v SR, kompetencie sa preniesli z rezortu Ministerstva vnútra SR na rezort zahraničných vecí. Zastupiteľské úrady SR v zahraničí posudzujú žiadosti o turistické víza a prijímajú žiadosti o udelenie povolenia na pobyt, a to vo väčšine prípadov žiadostí o prechodný pobyt a niektorých žiadostí o trvalý pobyt.

Zastupiteľský úrad SR v zahraničí, akreditovaný pre danú krajinu pôvodu cudzinca, žiadosť o udelenie povolenia na pobyt prijíma a zasiela

⁶⁷ Internetová stránka Migračného úradu MV SR. Poslanci schválili možnosť bezplatnej právnej pomoci pre žiadateľov o azyl. Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=poslanci-schvalili-moznost-bezplatnej-pravnej-pomoci-pre-ziadatelov-o-azyl> (stiahnuté 13. 11. 2008).

na rozhodovanie Oddeleniu cudzineckej polície podľa miesta predpokladaného bydliska cudzinca v SR. Žiadosti možno podať priamo na Slovensku len v prípadoch vyslovene ustanovených zákonom o pobyte cudzincov. Právo zvoliť si miesto podania žiadosti majú napríklad žiadatelia o udelenie povolenia na trvalý pobyt, ktorí môžu podať žiadosť osobne buď na oddelení cudzineckej polície, alebo na príslušnom zastupiteľskom úrade SR v zahraničí.

V oblasti boja proti nelegálnej migrácii a v jej odhaľovaní pôsobí na Slovensku Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii, ktorej činnosť vysvetľuje 2. kapitola. Na Slovensku podľa našich informácií neexistuje nijaká štátna, mimovládna alebo neštátna organizácia, ktorá by oficiálne poskytovala poradenstvo alebo asistenciu iregulárnym migrantom v akejkoľvek oblasti ich života.

4.1.2 Podmienky prijatia

Podmienky prijatia cudzinca sú odvodené, rovnako ako podmienky vstupu na územie SR, od účelu plánovaného pobytu cudzinca. V zásade môžeme hovoriť o dvoch základných typoch: o účele udelenia azylu alebo inej ochrany štátu a inom účele vymedzenom zákonom o pobyte cudzincov.

4.1.2.1 Azyl – podmienky prijatia

Žiadosti o azyl posudzuje a o udelení azylu, poskytnutí doplnkovej ochrany či dočasného útočiska rozhoduje Migračný úrad Ministerstva vnútra SR.

Vstup žiadateľov o azyl

Žiadosti o azyl posudzujú rozhodovači Migračného úradu. Potom, čo žiadateľ podal žiadosť o azyl, umiestni sa do záchytného tábora (účelového zariadenia Migračného úradu). V ňom sú zabezpečené prvotné úkony: zdravotná prehliadka a dočasné ubytovanie (spravidla do 30 dní). Počas karantény nesmie žiadateľ opustiť tábor. Jediná podmienka žiadateľovho pobytu

v pobytovom tábore a následného pohybu po území SR je vyhovujúci zdravotný stav.

V záchytnom tábore sa žiadateľ zaregistruje, odfotografuje a vydajú mu preukaz žiadateľa o azyl, ktorý mu slúži na identifikáciu počas pobytu v SR. Počas žiadateľovho pobytu v tábore sa mu bezplatne poskytujú ubytovanie, strava, neodkladná zdravotná starostlivosť, sociálne a psychologické poradenstvo, vreckové a materiálne aj hygienické vybavenie. V táboroch sú zabezpečené aj sociálne aktivity. Tábor možno opustiť iba na základe priepustky, a to až po oznámení kladného výsledku zdravotnej prehliadky. Priepustku na opustenie tábora do 24 hodín vydáva vedúci tábora alebo ním poverený zamestnanec.⁶⁸ V súčasnosti sa nachádza v SR len jeden záchytný tábor v Humennom na východnom Slovensku.⁶⁹ Žiadateľov následne premiestňujú do pobytového tábora.

Iregulárni migranti

Iregulárnych migrantov, ktorí nezákonne vstúpili na teritórium Slovenskej republiky, nezákonne sa na ňom zdržiavajú a nepožiadali o azyl, umiestňujú do útvarov policajného zaistenia pre cudzincov MV SR. Sú zaistení podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov a prevezení do týchto zariadení⁷⁰, kde prebieha procedúra s cieľom výkonu rozhodnutia o administratívnom vyhostení. V súčasnosti sú v SR dva útvary policajného zaistenia pre cudzincov – v Medvedove na západnom Slovensku a v Sečovciach na východnom Slovensku.⁷¹

4.1.2.2 Migrácia – podmienky prijatia

Žiadosti o prechodný a niekedy aj trvalý pobyt sa vždy podávajú osobne, okrem prípadov bezvládných žiadateľov a ak je to v záujme Slovenskej republiky. Žiadosti preberajú zastupiteľské úrady SR v zahraničí a príslušné policajné útva-

ry, t. j. oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru podľa miesta predpokladaného pobytu cudzinca. Rozhodovanie o udeľovaní povolení na pobyt v SR majú v kompetencii výhradne oddelenia cudzineckej polície PZ, podriadené ÚHCP MV SR. Každá žiadosť cudzinca sa posudzuje individuálne.

S výhľadom na rok 2010 sa pripravuje zriadenie a vybudovanie osobitnej imigračnej autority, tzv. Imigračného a naturalizačného úradu, ktorý by na základe osobitného zákona prevzal niektoré z kompetencií uložených ÚHCP, ako napríklad posudzovanie žiadostí o udelenie pobytu v SR. Do istej miery je zastrešujúcim orgánom pre všetky kategórie migrantov podľa typu pobytu ÚHCP, ale treba vziať do úvahy rozdielne právne postavenie jednotlivých kategórií migrantov a prípadné ďalšie úlohy, ktoré z tohto postavenia vyplývajú pre iné organizácie.

Čiastočne sú do procesu prijímania migrantov zapojené ďalšie ústredné štátne orgány, a to napríklad v prípadoch, keď ÚHCP požaduje dokladovanie iných objektívnych skutočností (preverenie bezpečnostných otázok, verejného záujmu a pod.).

Pre vstup na Slovensko nie je potrebné splniť nijaké podmienky, ktoré by boli predpokladom integrácie do spoločnosti. V niektorých prípadoch sa v rozhodovaní o udelení pobytu prihliada na mieru integrácie, a to na základe ustanovenia § 39 ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov. Policajný útvar podľa tohto zákona prihliada na mieru integrácie cudzinca pri udeľovaní povolenia na trvalý pobyt. Hodnotenie miery integrácie závisí v plnom rozsahu od posúdenia policajného útvaru, ktorý o udelenie povolenia na pobyt rozhoduje, pričom uvedené ustanovenie celý proces nijako nekonkretizuje a na jeho vykonanie sa neprijali nijaké vykonávacie predpisy. Pre cudzincov v SR neexistuje systém osobitných vzdelávacích kurzov ani študijná literatúra, pomocou ktorých by sa mohli cielene pripraviť na prípadný rozhovor, na základe ktorého by sa mohla hodnotiť ich miera integrácie do spoločnosti.

Osobitnú skupinu cudzincov tvoria maloletí bez sprievodu. Do starostlivosti o nich je zapojený okrem rezortu vnútra aj rezort práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý zabezpečuje starostlivosť o tieto skupiny migrantov prostredníctvom:

- opatrovníka, ktorého spravidla vykonávajú úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (bez ohľadu na to, či ide o deti žiadajúce o udelenie azylu, alebo ostatných maloletých cudzincov),
- detského domova pre maloletých bez sprievodu v Hornom Orechovom pri Trenčíne,
- iného detského domova.

4.1.3 Pobyt cudzincov z tretích krajín v SR

Podľa zákona o pobyte cudzincov sa cudzincom rozumie každý, kto nie je občanom SR, čiže aj občan, občianka iného štátu EÚ a európskeho hospodárskeho priestoru (EHP). Cudzinci z tretích krajín mimo územia EÚ a EHP musia splniť viaceré podmienky na vstup a pobyt na území SR. Niektorí z nich potrebujú na vstup do Schengenského priestoru schengenské vízum (§ 8 zák. o p. c) a pozvanie, či už s cieľom súkromnej návštevy, alebo pracovnej, či služobnej cesty.

4.1.3.1 Azyl – pobyt cudzincov v SR

Na základe zákona o azyle sú žiadatelia o azyl, ako i osoby, ktorým sa poskytlo dočasné útočisko alebo doplnková ochrana, oprávnení na prechodný alebo tolerovaný pobyt na území SR automaticky, a to aj bez predchádzajúceho posudzovania žiadosti o udelenie pobytu a splnenia zákonných podmienok. Azylanti získavajú povolenie na trvalý pobyt.

Pobyt žiadateľov o azyl

Žiadateľ o udelenie azylu je po pobyte v záchytnom tábore umiestnený do pobytového tábora (rovnako zariadenie Migračného úradu), a to až do ukončenia konania o udelenie azylu. V prípade, že žiadateľ získa azyl, môže v pobytovom tábore ostať nevyhnutný čas. Žiadateľom o azyl sa poskytuje základná starostlivosť, sociálne aktivity a hodiny slovenského jazyka (raz do týždňa).

Žiadatelia majú možnosť navštevovať aj rekvalifikačné kurzy a iné aktivity, ktoré zabezpečujú mimovládne a medzinárodné organizácie. Deti predškolského veku môžu navštevovať zariadenie priamo v tábore, školopovinné deti navštevujú školy v mieste tábora.⁷² Na území SR sa v súčasnosti nachádzajú dva pobytové tábory: v Opatovskej Novej Vsi a v Rohovciach.⁷³

Pohyb žiadateľov o azyl v rámci SR

Počas konania o udelenie azylu sa žiadatelia na území Slovenskej republiky zdržiavajú oprávnené. Ich pohyb v rámci SR sa obmedzuje ohlasovacou povinnosťou v tábore alebo na cudzineckej polícii. Pri presune do pobytového tábora sa im vystaví preukaz žiadateľa o azyl, ktorý im slúži ako identifikačný doklad až do právoplatného skončenia konania o udelenie azylu. V prípade, že žiadatelia majú záujem opustiť tábor, musia požiadať o udelenie krátkodobej priepustky. Vydávajú ju administratívni pracovníci tábora maximálne na týždeň. V prípade, že žiadateľ má záujem žiť mimo tábora, musí požiadať o *udelenie dlhodobej priepustky rozhodovačku/rozhodovača na Migračnom úrade*. Žiadateľ musí preukázať, že má zmluvu o ubytovaní a potrebné finančné prostriedky alebo môže iná osoba predložiť čestné vyhlásenie, že súhlasí s tým, že žiadateľ sa ubytuje u neho a bude mu hradiť všetky svoje vzniknuté náklady. Čestné vyhlásenie musí overiť notár. Dlhodobá priepustka sa udeľuje na jeden mesiac. *Po jej udelení je žiadateľ do troch pracovných dní povinný nahlásiť pobyt na príslušnom oddelení cudzineckej polície* (napríklad na oddelení cudzineckej polície v Bratislave, Hrobákova 44). Dlhodobú priepustku možno opakovanne predlžovať.⁷⁴

Dĺžka pobytu žiadateľov o azyl v SR

Žiadatelia o azyl čakajú na rozhodnutie rôzne dlhý čas, pretože prípady sú individuálne a in-

68 Migrácia a azyl. S. 33 – 36.

69 Do tábora v Liptovských Vlachoch už žiadateľov o azyl neumiestňujú a záchytný tábor v Opatovskej Novej Vsi sa pretransformoval na pobytový tábor.

70 Môžu v nich stráviť maximálne 180 dní.

71 Divinský, 2005. S. 145.

72 Migrácia a azyl.

73 Tábor v Rohovciach prebral funkciu pobytového tábora po požiari tábora v Brezovej pod Bradlom. Až donedávna bol pobytový tábor v Gabčíkove na južnom Slovensku najväčším pobytovým zariadením pre žiadateľov o azyl v SR. Jeho prevádzka sa však koncom roku 2008 končí a budú v ňom ubytovaní len cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana.

74 Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ. http://utecenci.alphaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 (stiahnuté 24. 11. 2008).

dividuálna je aj dĺžka konania o udelení azylu. Migračný úrad má podľa zákona povinnosť vydať rozhodnutie do troch mesiacov (90 dní) od podania vyhlásenia žiadosti o udelenie azylu. Ak Migračný úrad rozhodne negatívne, žiadateľ má právo podať opravný prostriedok na *Krajský súd v Bratislave alebo v Košiciach* a žiadať o preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia. V prípade, že krajský súd potvrdí rozhodnutie Migračného úradu, existuje ešte možnosť podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia na *Najvyšší súd SR*. Na konečné rozhodnutie o udelení azylu žiadatelia čakajú niekedy aj niekoľko mesiacov, dokonca viac ako dva roky.⁷⁵

Možnosti rozhodnutia v azylovom konaní a možnosti odvolania

1. V prípade pozitívneho rozhodnutia Migračný úrad MV SR rozhodne o udelení azylu na území SR. Nasleduje proces integrácie azyllanta do spoločnosti.

2. a) Migračný úrad MV SR rozhodne o neudelení azylu, ale rozhodne o poskytnutí doplnkovej ochrany cudzincom. Platnosť doplnkovej ochrany je jeden rok. Ak dôvody na jej poskytnutie pretrvávajú, môže byť na žiadosť predĺžená opäť o jeden rok. Počas tohto obdobia má cudzinec právo na prechodný pobyt, vreckové, ubytovanie, stravu a právo sa zamestnať.⁷⁶

2. b) Migračný úrad rozhodne o neudelení azylu a neposkytne doplnkovú ochranu. V tomto prípade posudzuje OCP existenciu prekážky administratívneho vyhostenia. Ak existuje prekážka administratívneho vyhostenia, možno podať žiadosť o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt na oddelení cudzineckej polície v mieste bydliska. Toto povolenie sa udeľuje najviac na 180 dní. Cudzinec v tomto období nemôže podnikáť ani vstupovať do pracovnoprávného vzťahu.⁷⁷ Všetky typy pobytov vysvetľujeme podrobnejšie ďalej.

3. Migračný úrad MV SR neudelí azyl, neposkytne ani doplnkovú ochranu a neexistuje prekážka administratívneho vyhostenia. Proti takémuto rozhodnutiu možno podať opravný prostriedok na Krajský súd v Bratislave, prípadne v Košiciach.⁷⁸

Doplnková ochrana, pri ktorej sa udelí prechodný pobyt

Inštitút doplnkovej ochrany cudzinca zaviedla novela zákona o azyle s účinnosťou od 1. 1. 2007. Ministerstvo vnútra SR podľa cit. zákona poskytne doplnkovú ochranu žiadateľovi, ktorému neudelilo azyl, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia. Ministerstvo s cieľom zlúčiť rodinu poskytne doplnkovú ochranu aj blízkym osobám cudzinca, uvedeným v zákone:

(a) manželovi cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, ak manželstvo trvá a trvalo aj v čase, keď cudzinec odišiel z krajiny pôvodu, a tento cudzinec so zlúčením vopred písomne súhlasí,

(b) slobodným deťom cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, alebo manželovi cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana do 18 rokov ich veku, alebo

(c) rodičom slobodného cudzinca do 18 rokov, ktorému sa poskytla doplnková ochrana,

(d) dieťaťu narodenému na území Slovenskej republiky cudzinke, ktorej sa poskytla doplnková ochrana.

O doplnkovú ochranu môžu požiadať neúspešní žiadatelia o azyl, ak im v krajine pôvodu hrozí reálne nebezpečenstvo vážneho bezprávia. Podľa zákona o azyle majú prechodný pobyt na území SR povolený aj cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana.

⁷⁵ Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ. http://utecenci.alfaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 (stiahnuté 24. 11. 2008).

⁷⁶ Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ.

⁷⁷ Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ.

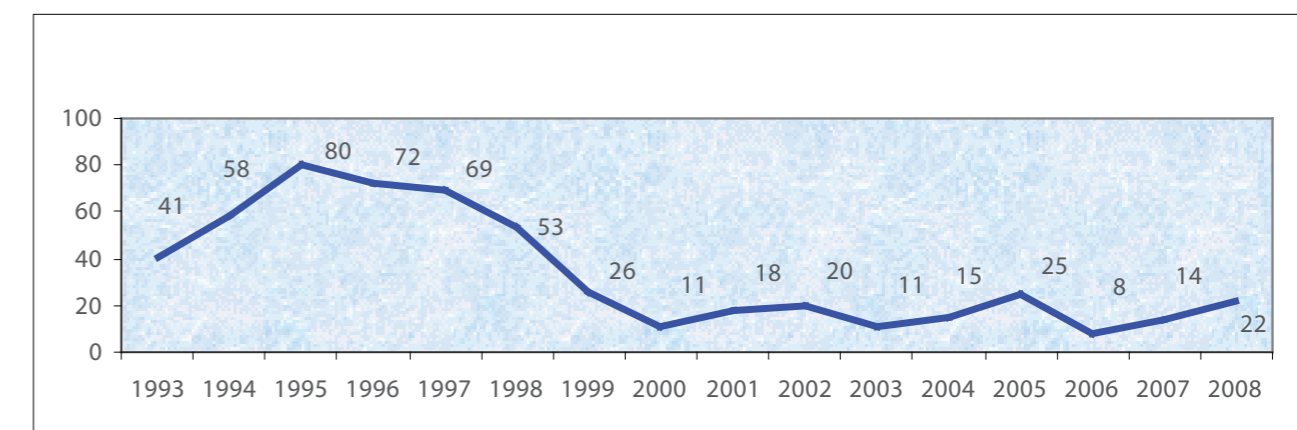
⁷⁸ Rovnako možno podať opravný prostriedok v prípade akéhokoľvek negatívneho rozhodnutia. Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ.

Cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana:

- môže byť počas poskytovania doplnkovej ochrany ubytovaný v zariadení Ministerstva vnútra SR na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, kde sa mu zabezpečí ubytovanie, stravovanie alebo stravné, základné hygienické potreby a vreckové,
- môže sa zamestnať na základe povolenia na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez ohľadu na situáciu na trhu práce,

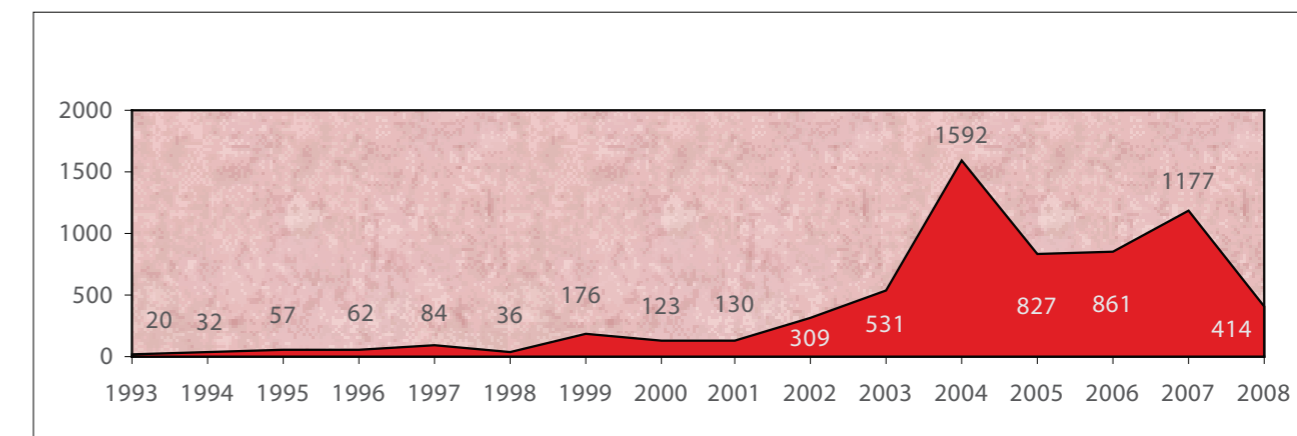
- môže sa bezplatne učiť po slovensky, pretože mu Ministerstvo vnútra SR podľa zákona o azyle zabezpečí kurz základov slovenského jazyka,
- má zabezpečenú zdravotnú starostlivosť. Za cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana a nie je verejne zdravotne poistený, Ministerstvo vnútra SR uhradí zdravotnú starostlivosť poskytnutú na území Slovenskej republiky v rozsahu, v akom sa uhrádza na základe verejného zdravotného poistenia.

Graf 3. Počet udelených azylov v SR v rokoch 1993 – 2008



Zdroj: Migračný úrad MV SR. Štatistická správa, 2008.

Graf 4. Počet neudelených azylov v SR v rokoch 1993 – 2008



Zdroj: Migračný úrad MV SR. Štatistická správa, 2008.

4.1.3.2 Migrácia – pobyt cudzincov v SR

Podľa zákona o pobyte cudzincov môže cudzinec na Slovensku požiadať o jeden z týchto typov pobytu:

- A. prechodný pobyt,
- B. trvalý pobyt,
- C. tolerovaný pobyt.

A. Prechodný pobyt

Povolenie na prechodný pobyt:

- oprávňuje cudzinca zdržiavať sa na území Slovenskej republiky a cestovať do zahraničia a naspäť na územie SR v čase, na aký bolo udelené,
- udeľuje sa vždy na jeden konkrétny účel, ktorý treba dokladovať pri žiadosti o udelenie pobytu,
- prvýkrát sa udeľuje najmenej na obdobie trvania účelu pobytu, najviac však na 2 roky,
- cudzincovi, ktorý žiada povolenie na prechodný pobyt s cieľom štúdia, môže policajný útvar udeliť povolenie na prechodný pobyt na predpokladané obdobie štúdia, najviac na 5 rokov,
- môže byť po skončení platnosti obnovené až na 3 roky, ak stále trvá účel, na ktorý bol pobyt udelený (napríklad ak osoba naďalej pokračuje v štúdiu),
- vystavuje sa formou nálepky do platného cestovného pasu,
- na jeho udelenie nie je právny nárok.

Povolenie na prechodný pobyt je povolenie krátkodobejšieho charakteru, ktoré môže, ale nemusí viesť k dlhodobému usadeniu sa cudzinca na Slovensku. Pred skončením jeho platnosti cudzinec buď požiada o jeho obnovenie, alebo po jeho skončení musí Slovensko opustiť. Toto povolenie sa udeľuje na výkon konkrétnej činnosti alebo na splnenie nejakého cieľa a oprávňuje cudzinca zdržiavať sa na území SR v čase, na aký mu bolo udelené. Ak chcú vykonávať jednu z uvedených činností, potrebujú ho aj cudzinci, ktorí na vstup do SR

nepotrebujú víza.

Povolenie na prechodný pobyt sa môže udeliť na účel:

- podnikania,
- zamestnania,
- štúdia,
- osobitnej činnosti (výskumnej, vedeckej, lektorskej, športovej, umeleckej),
- zlúčenia rodiny,
- plnenia služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl.

O povolenie na prechodný pobyt žiadajú cudzinci pôvodom z tretej krajiny v zásade vždy mimo územia SR na zastupiteľskom úrade SR v zahraničí, takže žiadateľ o udelenie povolenia na prechodný pobyt musí vycestovať a podať žiadosť osobne na zastupiteľskom úrade SR, akreditovanom pre štát, ktorý mu vydal doklad, alebo na zastupiteľskom úrade SR, akreditovanom pre štát, v ktorom má bydlisko. Vo výnimočných prípadoch môže cudzinec požiadať Ministerstvo zahraničných vecí SR a Ministerstvo vnútra SR o uzavretie dohody o určení zastupiteľského úradu, ktorý by bol oprávnený prijať jeho žiadosť o povolenie na prechodný pobyt v SR.

Kto môže v SR žiadať na oddelení cudzineckej polície o povolenie na prechodný pobyt:⁷⁹ V SR môžu žiadosť podať napríklad osoby, ktoré nepotrebujú vízum na vstup a pobyt v SR alebo žiadajú o prechodný pobyt a účel zamestnania, ak ide o povolenie na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez prihladenia na situáciu na trhu práce (podľa osobitného zákona). Ďalej môžu v SR podať žiadosť niektorí rodinní príslušníci cudzinca s povolením na pobyt v SR, ktorí žiadajú o zlúčenie rodiny (netýka sa manželského partnera).

Kto nemôže v SR žiadať o povolenie na prechodný pobyt:

Žiadateľ o povolenie na prechodný pobyt musí

⁷⁹ § 24 ods. 2 zákona NR SR č. 48/2002 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

vycestovať a podať žiadosť osobne v zahraničí na zastupiteľskom úrade, akreditovanom pre štát, ktorý mu vydal cestovný doklad, alebo na zastupiteľskom úrade, akreditovanom pre štát, v ktorom má bydlisko. Podľa § 24 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov však existuje možnosť „udeliť výnimku“ v prípadoch hodných osobitného zreteľa, keď cudzinec môže požiadať Ministerstvo zahraničných vecí SR a Ministerstvo vnútra SR o uzavretie dohody o určení zastupiteľského úradu, ktorý by bol oprávnený prijať jeho žiadosť o povolenie na prechodný pobyt v SR.

Okrem MV SR a MZV SR iné organizácie nemajú zákonom zverenú kompetenciu v oblasti pobytu cudzincov z tretích krajín.

Podľa zákona o azyle majú prechodný pobyt na území SR povolený aj cudzinci, ktorým sa poskytna doplnková ochrana. O doplnkovú ochranu môžu požiadať neúspešní žiadatelia o azyl, ak im v krajine pôvodu hrozí reálne nebezpečenstvo vážneho bezprávia (pozri 4.1.3.1, Doplnková ochrana, pri ktorej sa udelí prechodný pobyt).

B. Trvalý pobyt

Povolenie na trvalý pobyt oprávňuje cudzinca žiť na území SR, cestovať do zahraničia a naspäť do SR v čase, na ktorý mu bol trvalý pobyt udelený. Povolenie na trvalý pobyt sa prvý raz udeľuje na 5 rokov – tzv. prvé povolenie. Po uplynutí tejto lehoty sa môže trvalý pobyt na základe žiadosti udeliť na neobmedzený čas – tzv. ďalšie povolenie.

B1 Prvé povolenie

Prvé povolenie sa udeľuje cudzincovi, ktorý je:

- manželom alebo závislým príbuzným občana SR s trvalým pobytom na území SR,
- slobodným dieťaťom mladším ako 18 rokov, zvereným do osobnej starostlivosti cudzinca, ktorý je manželom občana SR s trvalým pobytom na území SR,
- slobodným dieťaťom (mladším ako 18 rokov) cudzinca s povolením na trvalý pobyt alebo dieťaťom mladším ako 18 rokov, zvereným do

osobnej starostlivosti cudzinca s povolením na trvalý pobyt,

- nezaopatreným dieťaťom (starším ako 18 rokov) cudzinca s povolením na trvalý pobyt,
- alebo ak je to v záujme Slovenskej republiky.

B2 Ďalšie povolenie

Ďalšie povolenie na trvalý pobyt možno udeliť na žiadosť cudzincovi, ktorý má:

- udelené prvé povolenie (po 5 rokoch ako obnova 1. povolenia),
- má povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania alebo podnikania, ak jeho nepretržitý prechodný pobyt trvá najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti, alebo jeho rodinnému príslušníkovi, ktorý má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,
- je manželom cudzinca s povolením na trvalý pobyt a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,
- je osamelým rodičom, odkázaným na starostlivosť cudzinca s povolením na trvalý pobyt a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej 5 rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,
- je dieťaťom (mladším ako 18 rokov) cudzinca, ktorému bolo udelené ďalšie povolenie,
- mal a zaniklo mu ďalšie povolenie na trvalý pobyt z dôvodu, že tomuto cudzincovi bol udelený dlhodobý pobyt v inej krajine EHP alebo sa cudzinec zdržiaval šesť rokov mimo územia SR,
- mal a bolo mu zrušené povolenie na trvalý pobyt z dôvodu, že sa nepretržite zdržiaval mimo územia EHP dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov.

Policajný útvar pri jeho udelení opäť prihliadne na verejný záujem, bezpečnostné hľadiská, hospodárske potreby SR, situáciu a vývoj na trhu práce a verejné zdravie, osobné a rodinné pomery cudzinca, finančnú situáciu a dĺžku pobytu i mieru integrácie cudzinca do spoločnosti.

Trvalý pobyt môže zaniknúť:

- skončila sa platnosť prvého povolenia a cudzinec nepožiadala o ďalšie povolenie,
- cudzincovi bol uložený trest vyhostenia alebo bol administratívne vyhostený,
- cudzincovi bolo udelené štátne občianstvo SR,⁸⁰
- policajný útvar zrušil povolenie na trvalý pobyt podľa podmienok, uvedených v zákone o pobyte cudzincov.

C. Tolerovaný pobyt

Tolerovaný pobyt je špecifický provizórny typ pobytu, ktorý možno udeliť cudzincovi opakovane za podmienky, že:

- existuje prekážka administratívneho vyhostenia,
- poskytlo sa mu dočasné útočisko,
- jeho vycestovanie nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné,
- je maloletým dieťaťom, nájdeným na území SR,
- je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi a má najmenej 18 rokov,
- to vyžaduje rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života (na základe čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd).

Za tolerovaný pobyt sa považuje aj obdobie výkonu väzby a výkonu trestu odňatia slobody.

Povolenie na tolerovaný pobyt sa udeľuje najviac na 180 dní a možno ho opakovane predĺžiť. Toto obdobie predstavuje pri väčšine dôvodov tolerovaného pobytu 180 dní, to znamená, že cudzinec musí každý polrok požiadať o nové povolenie. OCP rozhodne o udelení tolerovaného pobytu na základe svojej úvahy a po preskúmaní aktuálnej situácie. V závislosti od toho, či dôvody tolerovaného pobytu trvajú, udelí alebo neudelí tolerovaný pobyt.

Tolerovaný pobyt na kratšie obdobie 40 dní sa

⁸⁰ Občania SR majú iný režim registrácie trvalého pobytu ako cudzinci.

udeľuje osobám, ktoré sú obeťami trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi. Po uplynutí tejto lehoty ju možno predĺžiť o 180 dní. Za tolerovaný pobyt sa považuje aj čas, odkedy cudzinec požiadal o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu až do odcestovania alebo od stiahnutia tejto žiadosti.

Kým o doplnkovú ochranu, tak ako ju definuje zákon o azyle, môže požiadať len neúspešný žiadateľ o azyl, čiže žiadateľ o azyl, ktorému Ministerstvo vnútra SR neudelilo azyl, o tolerovaný pobyt môže požiadať aj cudzinec z tretej krajiny mimo EHP, ktorý o azyl nežiadal. Ide o cudzinca, ktorý sa z určitého dôvodu nachádza na Slovensku a nemá možnosť požiadať o prechodný alebo trvalý pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov.

Tolerovaný pobyt možno udeliť aj cudzincovi, ktorého trvalý pobyt bol zrušený po rozvode s občanom Slovenskej republiky, ak s ním má v SR dieťa. Existencia manželského partnera nie je v súčasnosti pre MV SR dôvodom na udelenie tolerovaného pobytu.

Práva a povinnosti cudzincov s udeleným povolením na tolerovaný pobyt:

- Počas trvania platnosti povolenia sa nemôžu zamestnať ani podnikať. Zamestnať sa môžu osoby, ktorým bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu: i) rešpektovania súkromného a rodinného života, ii) vláda SR im udelila dočasné útočisko a iii) sú obeť obchodovania s ľuďmi, ktorým tolerovaný pobyt po 40 dňoch predĺžili a udelili im povolenie na zamestnanie.
- Cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia, môže po uplynutí 3 rokov nepretržitého tolerovaného pobytu požiadať o povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania (potrebuje aj povolenie na zamestnanie).
- Majú nárok na minimálne dávky v hmotnej núdzi. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi priznáva rovnako ako občanom SR aj cudzincom nárok na dávku v hmotnej núdzi, ak celkový príjem ich domácnosti neprekročí zákonom

stanovenú hranicu. Osoby s tolerovaným pobytom, ktoré chcú požiadať o dávku v hmotnej núdzi, však potrebujú v žiadosti uviesť kontaktnú adresu na jej vyplácanie, čo možno práve v prípadoch osôb bez domova považovať za prekážku získania tejto dávky.

- Nemajú nárok byť poistencami verejného zdravotného poistenia (okrem obetí obchodovania s ľuďmi).
- Neposkytuje sa im asistencia v oblasti ubytovania.

Pri rozhodovaní o žiadosti cudzinca o povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia skúma existenciu tejto prekážky a preveruje ju po celý čas udeleného povolenia na tolerovaný pobyt cudzinca oddelenie cudzineckej polície PZ. MV SR v prípade vyhostenia cudzinca do krajiny pôvodu konštatuje potenciálnu hrozbu a cudzincovi udelí tolerovaný pobyt.

V oboch prípadoch MV SR prostredníctvom ÚHCP alebo Migračného úradu konštatuje potenciálnu hrozbu v prípade vyhostenia cudzinca do krajiny pôvodu a cudzincovi udelí tolerovaný pobyt.

Oblasť regulácie voľného pohybu a pobytu cudzincov na území SR má teda celkom v kompetencii rezort MV SR. Čiastkové úlohy v tomto zmysle plnia v tejto oblasti aj ďalšie rezorty v závislosti od právneho postavenia migranta (napríklad MZV SR, MPSVR SR).

Obnova povolenia na pobyt

Ešte pred skončením platnosti každého udeleného povolenia na pobyt je nevyhnutné požiadať o jeho obnovu.

Pred skončením platnosti povolenia je nevyhnutné požiadať o obnovu povolenia na prechodný pobyt. Predkladajú sa rovnaké doklady ako pri prvej žiadosti o prechodný pobyt. Najneskôr 60 dní pred uplynutím platnosti prvého povolenia na trvalý pobyt je potrebné požiadať o tzv. ďalšie povolenie, okrem § 38 ods. 1 písm. a) a b) zákona o pobyte cudzincov.

Ak príslušný policajný útvar nerozhodne do dňa skončenia platnosti predchádzajúceho povolenia, predchádzajúce povolenie na prechodný pobyt sa považuje za platné až do vydania nového rozhodnutia. Zabezpečí sa tým ochrana statusu žiadateľa v prípade nečinnosti policajného útvaru.

Po posúdení žiadosti môže policajný útvar obnoviť povolenie na prechodný pobyt: (a) najviac na 180 dní, ak bolo povolenie na prechodný pobyt na účel sezónneho zamestnania udelené na menej ako 180 dní a skončenie práce si vyžaduje pobyt alebo (b) najviac na 3 roky, ak predpokladaný pobyt cudzinca bude trvať najmenej tri roky, alebo (c) najviac na päť rokov, ak ide o cudzinca s dlhodobým pobytom. Žiadosť o obnovenie povolenia na prechodný pobyt podáva cudzinec osobne na úradnom tlačive na území SR, na príslušnom policajnom útvaru, oddelení cudzineckej polície PZ podľa miesta pobytu cudzinca.

Zmena účelu pobytu

Povolenie na prechodný pobyt sa udeľuje vždy len na jeden účel. Ak chce cudzinec vykonávať inú činnosť, než na akú mu bolo udelené povolenie na prechodný pobyt, môže požiadať o zmenu účelu pobytu.

O zmenu účelu pobytu, a tým o zmenu povolenia, sa žiada iba v prípade, keď je udelené povolenie na prechodný pobyt. O jeho zmenu môže cudzinec žiadať na Slovensku len vtedy, ak žiada o zmenu účelu prechodného pobytu na účel výkonu zamestnania, podnikania alebo o zmenu povolenia na účel štúdia na povolenie na účel zamestnania. Týka sa to cudzinca, ktorý ukončil štúdium, a žiada o udelenie povolenia na prechodný pobyt na účel zamestnania v odbore, na ktorého vykonávanie sa v SR pripravoval.

Toto neplatí, ak ide o cudzinca s povolením na prechodný pobyt na účel výkonu sezónneho zamestnania alebo štúdia a cudzinca s povolením na prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny s cudzincom, ktorý má alebo mal udelené povolenie

lenie na prechodný pobyt na účel podnikania alebo zamestnania.

O zmenu účelu tolerovaného pobytu možno žiadať v prípade, ak sa zásadne zmenia okolnosti a dôvod, na základe ktorých bol tolerovaný pobyt udelený. Nejde však doslova o zmenu, ale o vydanie nového typu tolerovaného pobytu.

Integračné opatrenia, sledované v procese udeľovania povolení na prechodný pobyt

V procese udeľovania povolení na prechodný pobyt sa u žiadateľov nesledujú nijaké osobitné integračné ciele. Pri udeľovaní povolení sa prihliada predovšetkým na ochranu verejného poriadku, zdravia a bezpečnosti, pričom právne postavenie cudzinca nemá viesť k usídleniu sa ani k integrácii inak ako uplynutím dlhšieho obdobia prechodného pobytu (5 rokov), keď zákon o pobyte priznáva cudzincovi možnosť požiadať o udelenie trvalého pobytu. Právna úprava navyše niektorým kategóriám migrantov bráni legálne sa zamestnať alebo byť poistencom verejného zdravotného poistenia (manželia cudzincov s povolením na prechodný pobyt na účel zamestnania), takže ich predpoklady na integráciu sú sťažené.

Integračné opatrenia, sledované v procese udeľovania povolení na trvalý pobyt

V procese udeľovania povolení na trvalý pobyt sa má prihliadať na mieru integrácie cudzinca. Zo zákona o pobyte cudzincov však nie je zjavné, na základe ktorých kritérií sa posudzuje miera integrácie. V žiadosti sa dokladujú najmä objektívne skutočnosti, nezávislé od vôle žiadateľa: účel pobytu, t. j. vzťah žiadateľa ku garantovi pobytu (manželský alebo iný príbuzenský vzťah), bezúhonnosť, materiálne a hmotné zabezpečenie počas pobytu v SR a pod. V procese obnovy povolenia na trvalý pobyt môže príslušné oddelenie cudzineckej polície vyžadovať preukázanie dokladu o absolvovaní kurzu slovenského jazyka.

Integračné opatrenia, sledované v procese udeľovania občianstva

V konaní o udelení štátneho občianstva sa prihliada na mieru integrácie, ktorá sa preveruje formou preskúšania žiadateľa z oblastí, stanovených zákonom. Cudzinec, občan tretej krajiny mimo EÚ/EHP, ktorý chce požiadať o udelenie štátneho občianstva, musí okrem objektívnych skutočností preukázať viacerými spôsobmi aj mieru integrácie do spoločnosti.

Vo väčšine prípadov, okrem zákonom stanovených výnimiek, musí spĺňať podmienku týkajúcu sa dĺžky trvalého pobytu v SR, t. j. musí mať na území Slovenskej republiky nepretržitý trvalý pobyt aspoň osem rokov, bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR. Zákon teda predpokladá, že miera integrácie žiadateľa sa dlhším pobytom zvyšuje.

Žiadateľ musí okrem splnenia uvedenej formálnej podmienky preukázať pokročilú znalosť slovenského jazyka. Ovládanie slovenského jazyka sa overuje:

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

Akékoľvek výnimky z uvedených podmienok sú taxatívne ustanovené v zákone o štátnom občianstve, pričom sa vychádza v ústrety vybraným skupinám migrantov, napríklad manželovi/manželke štátneho občana SR, azylantovi alebo osobe, ktorej pôsobenie je v záujme Slovenskej republiky. Znalosti slovenského jazyka a všeobecné znalosti o Slovenskej republike nemusia

preukazovať dieťa do 14 rokov a žiadateľ, ktorý sa významne zaslúžil o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti, alebo ak je to z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky a žiadateľ to vie náležite preukázať stanoviskom relevantného ústredného štátneho orgánu.

4.1.4 Prístup na pracovný trh

Zamestnávanie občanov tretích krajín, teda krajín mimo EHP, sa riadi iným právnym režimom než zamestnávanie občanov EHP. Osobitným spôsobom je v skupine cudzincov z tretích krajín upravené zamestnávanie osôb, ktoré požiadali o udelenie azylu, osôb, ktorým bol udelený tolerovaný pobyt, alebo osôb, ktorým bola priznaná doplnková ochrana podľa osobitného zákona (zákon o azyle, zákon o pobyte cudzincov).

Legislatívny rámec problematiky zamestnávania cudzincov tvoria predovšetkým tieto právne predpisy: zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov; zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov; zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov; zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov a zákon č. 311/2001 Z. z., Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

To, či cudzinec potrebuje povolenie na zamestnanie, upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a závisí to od pracovnej činnosti, ktorú chce cudzinec vykonávať, od typu pobytu v SR a ďalších skutočností. Cudzinec, ktorému slovenské právne predpisy ustanovujú pred vstupom na trh práce povinnosť získať povolenie na zamestnanie a povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania, tak musí urobiť ešte skôr, než nastúpi do zamestnania a začne vykonávať činnosť na území SR. V prípade, že začne vykonávať zamestnanie bez potrebných povolení a bez splnenia zákonom uložených povinností, dopúšťa sa priestupku, nelegálnej práce. Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní definuje pojem nelegálna práca v

prípade cudzincov ako závislú prácu, vykonávanú cudzincom pre zamestnávateľa, ak cudzinec nemá povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania a povolenie na zamestnanie, keď to zákony vyžadujú.

Povolenie na zamestnanie sa nevyžaduje napríklad v prípade, že cudzinec má povolenie na trvalý pobyt v SR, povolenie na prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny viac ako 12 mesiacov alebo povolenie na prechodný pobyt na účel štúdia⁸¹ (keď môže pracovať 10 hodín týždenne), ak získal štatút zahraničného Slováka, je azylant, žiadateľ o azyl a o jeho žiadosti sa nerozhodlo do 1 roka od začatia azylového konania alebo osoba, ktorej sa poskytlo dočasné útočisko.

4.1.4.1 Azyl – prístup žiadateľa o azyl a azylantov na pracovný trh

Osobitný právny režim

a) Žiadatelia o udelenie azylu
Povolenie na zamestnanie sa nevyžaduje od žiadateľa o azyl, ak sa právoplatne nerozhodne o jeho žiadosti o udelenie azylu do 1 roka od začatia konania, okrem prípadu, ak sa žiadosť o udelenie azylu zamietla ako zjavne neopodstatnená alebo ako neprípustná. Žiadateľ o azyl, o ktorého žiadosti sa právoplatne nerozhodlo do 1 roka od podania žiadosti, sa teda môže hneď zamestnať, ak spĺňa kvalifikačné požiadavky.

b) Cudzinci s doplnkovou ochranou
Osobám, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana z dôvodu existencie reálnej hrozby vážneho bezprávia v krajine pôvodu, môže úrad práce udeliť povolenie na zamestnanie bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce.

c) Cudzinci s tolerovaným pobytom
Počas platnosti povolenia na tolerovaný pobyt vo všeobecnosti cudzinci nemôžu podnikať ani vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu alebo do podobného pracovného vzťahu. Toto obmedzenie má svoju výnimku. Zamestnaní môžu byť cudzinci:

⁸¹ Len v prípade, že ide maximálne o 10 hodín študentskej práce týždenne.

- ktorým sa poskytlo dočasné útočisko, povolenie na zamestnanie nepotrebujú,
- ktorým sa udelilo povolenie na tolerovaný pobyt v dôsledku rešpektovania súkromného a rodinného života na základe povolenia na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce,
- ktorým sa po 40 dňoch obnovilo povolenie na tolerovaný pobyt ako obetiam trestného činu obchodovania s ľuďmi na základe povolenia na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez zreteľa na situáciu na trhu práce.

Žiadatelia sa môžu zamestnať na území Slovenskej republiky, ak sa do jedného roka od začatia konania právoplatne nerozhodne o ich žiadosti o udelenie azylu.⁸² Takíto žiadatelia o azyl nepotrebujú povolenie na zamestnanie. Právny odbor Migračného úradu im vystaví potvrdenie o tom, že sú žiadateľmi o azyl, ktorí vzhľadom na dĺžku konania o azyle môžu pracovať. Na základe tohto potvrdenia môžu legálne vykonávať akékoľvek zamestnanie bez obmedzenia.

Túto možnosť hodnotia mnohí experti veľmi pozitívne, pretože týmto žiadateľom o azyl sa umožňuje integrovať sa do spoločnosti a aktívne sa učiť slovenský jazyk. Vďaka rôznym projektom, financovaným najmä z iniciatívy spoločenstva EQUAL, sa v rokoch 2005 – 2008 umožnilo žiadateľom o azyl (aj azylantom) navštevovať aj rekvalifikačné alebo vzdelávacie kurzy, čo im pomohlo získať kvalifikáciu alebo zručnosti, s ktorými sa mohli uplatniť na trhu práce. Mnohí experti v oblasti azylu zastávajú aj názor, že žiadateľom o azyl by sa mohlo umožniť pracovať aj skôr (napríklad už po 6 mesiacoch v konaní), pričom by sa takto zamedzilo nelegálne zamestnávajú žiadateľov o azyl, zneužívanie ich pracovnej sily a odstránilo by sa ich psychické nepohodlie, ktoré spôsobuje fakt, že sa nemôžu aktívne zapájať do života spoločnosti. Dosiahol by sa opak – žiadatelia by neboli závislí od sociálnej pomoci štátu a ich prípadná neskoršia integrácia do spoločnosti by bola plynulejšia. Na druhej strane by však boli zvýhodňovaní voči ostatným cudzincom, ktorí chcú pracovať, no

musia spĺňať podmienky zákona o pobyte cudzincov. Tomuto aspektu života migrantov v SR treba venovať intenzívnejšiu pozornosť.

Azylanti majú rovnaký prístup na trh práce ako občania SR, nepotrebujú povolenie na zamestnanie a neplatia pre nich nijaké obmedzenia. Ich praktická integrácia na trh práce sa však vo väčšine prípadov komplikuje v dôsledku ich nedostatočnej znalosti slovenského jazyka a faktom, že ani vyššie vzdelanie sa v SR v mnohých prípadoch neuznáva.

4.1.4.2 Migrácia – prístup na pracovný trh

Všeobecný právny režim

Postup pri zamestnávaní cudzincov pozostáva z dvoch hlavných krokov: z udelenia povolenia na zamestnanie a následne z udelenia povolenia na prechodný pobyt na účel zamestnania. Cudzinec je povinný pred príchodom na územie Slovenskej republiky požiadať písomne príslušný úrad o povolenie na zamestnanie sám alebo prostredníctvom budúceho zamestnávateľa, alebo prostredníctvom právnickej osoby, alebo fyzickej osoby, ku ktorej bude vyslaný vykonávať prácu. Príslušným úradom práce na udelenie povolenia na zamestnanie je úrad práce, v ktorého územnom obvode bude cudzinec zamestnaný.

Súčasťou žiadosti je prísľub konkrétneho zamestnávateľa, že cudzinca prijme do zamestnania. Druh práce, miesto výkonu práce a zamestnávateľ sú záväzné. Doklady predkladané so žiadosťou o povolenie na zamestnanie sú najmä:

- kópia platného dokladu totožnosti,
- potvrdenie o vzdelaní: diplom, certifikát, úradne preložený do slovenského jazyka,
- notársky overené plnomocenstvo, ktoré cudzinec udelil svojmu budúceму zamestnávateľovi s cieľom podania žiadosti na úrad práce a všetky súvisiace úkony.

Úrad práce môže, ale nemusí požiadať o predloženie:

- potvrdenia, že budúci zamestnávateľ si plní daňové povinnosti a pod.,
- iných dokladov v závislosti od bilaterálnej dohody medzi štátmi,
- výpisu z obchodného registra budúceho zamestnávateľa.

Úrad práce pri udeľovaní povolení na zamestnanie prihliada na situáciu na trhu práce, preveruje stav uchádzačov o zamestnanie v požadovanej alebo príbuznej profesii a zvažuje dôvody, ktoré uvádza zamestnávateľ. Úrad podľa zákona o službách zamestnanosti posúdi žiadosť o povolenie na zamestnanie do 30 dní od jej doručenia a následne informuje žiadateľa na osobitnom formulári. Povolenie na zamestnanie sa vydáva maximálne na 2 roky. Úrad ho môže predĺžiť aj viackrát, ale vždy maximálne na obdobie 2 rokov. Povolenie na zamestnanie môže úrad s prihliadnutím na situáciu na trhu práce na žiadosť cudzinca predĺžiť, a to i opakovane, najviac na obdobie 2 rokov. Podmienkou predĺženia povolenia na zamestnanie je, že zamestnanie sa bude vykonávať u toho istého zamestnávateľa.

4.1.5 Návraty zo SR do krajín pôvodu

V tejto časti sa opisuje organizácia návratu cudzinca zo SR do krajiny pôvodu a zdôrazňujú sa rozdiely medzi občanmi tretích krajín, ktorí sa vracajú v dôsledku odmietnutia vstupu, osôb, ktorých pobyt v SR bol nelegálny alebo ktorým sa skončilo povolenie na pobyt.

4.1.5.1 Nútené návraty – administratívne vyhostenie⁸³

Podmienky a postup administratívneho vyhostenia cudzinca z územia Slovenskej republiky upravuje zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých

zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o pobyte cudzincov) v ustanoveniach § 56 až § 61 citovaného zákona.

Ďalšie pramene práva, z ktorých sa vychádza pri realizácii administratívneho vyhostenia, sú medzinárodná právna úprava, predovšetkým Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Dohovor o právach dieťaťa; európska právna úprava (rozhodnutie Rady č. 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun z územia dvoch alebo viacerých členských štátov, Smernica Rady č. 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu). Na národnej úrovni je nevyhnutné okrem zákona o pobyte cudzincov vychádzať aj zo zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore (zápisnica o podaní vysvetlenia, zistenie totožnosti), zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní a z interných predpisov, ako sú nariadenia, usmernenia, pokyny atď. Termín „vyhostenie“ možno vo všeobecnosti charakterizovať ako nedobrovoľný odsun osoby z územia Slovenskej republiky. SR rozlišuje dva druhy vyhostenia: súdne vyhostenie a administratívne vyhostenie.

V prípade súdneho vyhostenia ide o súdom uložený trest vyhostenia podľa ustanovenia § 65 zákona č. 300/2005 Z. z. (trestný zákon). Na základe predmetného ustanovenia, ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku, alebo iný verejný záujem, súd môže páchatelovi, ktorý nie je občanom SR alebo občanom iného členského štátu Európskej únie, alebo občanom zmluvného štátu Dohody o EHP ani osobou, ktorej bolo priznané postavenie azylanta, uložiť trest vyhostenia z územia Slovenskej republiky. Trest vyhostenia môže súd uložiť na jeden rok až päť rokov.

Administratívne vyhostenie možno vo všeobecnosti definovať ako rozhodnutie správneho orgánu, ktorým sa cudzinec vykazuje z územia SR. V zákone o pobyte cudzincov sa administratívne vyhostenie definuje ako rozhodnutie policajné-

⁸² Právna klinika Trnavskej univerzity, FAQ.

⁸³ Informácie poskytlo riaditeľstvo Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR.

ho útvaru o skončení pobytu cudzinca s určením lehoty na jeho vycestovanie a času zákazu vstupu. Hromadné vyhostenie cudzincov na základe jedného rozhodnutia je neprípustné. V konaní o administratívnom vyhostení v prvom stupni rozhoduje policajný útvar a v druhom stupni riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície (ďalej RHCP). Cudzinec môže proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení podať odvolanie v lehote do 15 dní od doručenia rozhodnutia. Policajný útvar, ktorý rozhodnutie vydal, ho posúdi, a ak mu v plnom rozsahu vyhovie (tzv. autoremedúra), spracuje rozhodnutie, ktorým zruší pôvodné rozhodnutie. Ak policajný útvar odvolaniu nevyhovie, predloží ho RHCP v lehote najneskôr 30 dní od doručenia odvolania. Odvolanie proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení nemá odkladný účinok. To znamená, že rozhodnutie možno vykonať okamihom jeho doručenia cudzincovi, bez ohľadu na to, či sa odvolá, alebo nie.

Cudzinec, ktorému bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, je povinný vycestovať z územia Slovenskej republiky v lehote, určenej v rozhodnutí. Táto lehota nesmie presiahnuť 30 dní od vydania rozhodnutia. V prípade, že cudzinec v určenej lehote nevycestuje, nasleduje výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ktorý vykonáva policajný útvar. Ak ide o cudzinca, ktorého konanie o udelení azylu sa neskončilo udelením azylu alebo poskytnutím doplnkovej ochrany podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, policajný útvar určí lehotu na vycestovanie maximálne 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o administratívnom vyhostení, pričom odvolanie proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení v tomto konkrétnom prípade má odkladný účinok. Zaistený cudzinec, ktorého prepustili z útvaru policajného zaistenia pre cudzincov, je povinný vycestovať v lehote do 30 dní od jeho prepustenia.

Administratívne vyhostiť cudzinca a určiť mu zákaz vstupu môže policajný útvar len z dôvodov, ktoré explicitne uvádza zákon o pobyte cudzin-

cov. Policajný útvar administratívne vyhostí cudzinca a určí zákaz vstupu:

a) *do desiatich rokov, najmenej však na päť rokov, ak:*

1. ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok, zdravie alebo práva a slobody iných a na vymedzených územiach aj prírodu alebo
2. bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a nebol mu uložený trest vyhostenia,

b) *na päť rokov, ak:*

1. poruší predpisy o omamných a psychotropných látkach,
2. pri kontrole podľa tohto zákona predložil falšovaný alebo pozmenený doklad, alebo doklad inej osoby,
3. cudzinec vykonáva inú činnosť, než na akú mu bolo udelené povolenie na prechodný pobyt cudzincov, alebo
4. uzavrel manželstvo s cieľom získať povolenie na pobyt,

c) *do piatich rokov, najmenej však na jeden rok, ak:*

1. bez oprávnenia vstúpi na územie Slovenskej republiky alebo sa bez oprávnenia zdržiava na území Slovenskej republiky,
2. odmieta hodnoverným spôsobom preukázať svoju totožnosť,
3. zdržiava sa na území Slovenskej republiky na základe medzinárodnej zmluvy alebo rozhodnutia vlády Slovenskej republiky a koná v rozpore s touto medzinárodnou zmluvou alebo s rozhodnutím vlády Slovenskej republiky,
4. v konaní o udelenie povolenia na pobyt úmyselne uvedie nepravdivé alebo neúplné údaje,
5. zistí, že účel, na ktorý bolo cudzincovi udelené povolenie na prechodný pobyt, zanikol a že cudzinec túto skutočnosť neoznámil policajnému útvaru,
6. marí výkon rozhodnutia štátneho orgánu alebo
7. iným spôsobom závažne poruší alebo opa-

kované porušuje všeobecne záväzné právne predpisy.

Zákon o pobyte cudzincov osobitne upravuje podmienky vyhostenia niektorých kategórií osôb, ako napríklad občanov EHP, rodinných príslušníkov občana EHP (tzv. zvýhodnení cudzinci), cudzincov, ktorí sú obeť trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi a pod. V prípade týchto osôb sa posilnila právna istota súvisiaca s podmienkami administratívneho vyhostenia, a to tým spôsobom, že policajný útvar môže realizovať vyhostenie len z vážnych dôvodov ohrozenia bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo verejného zdravia. Vážne dôvody ohrozenia bezpečnosti štátu zahŕňajú napríklad prípad, keď je cudzinec právoplatne odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin. Za ohrozenie verejného zdravia sa nepovažuje skutočnosť, že choroba vypukla tri mesiace po vstupe cudzinca na územie SR.

Policajný útvar nemôže vyhostiť cudzinca, ak ide o:

- občana EHP, ktorý sa oprávnenne zdržiava na území Slovenskej republiky najmenej 10 rokov. To však neplatí, ak predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu,
- dieťa mladšie ako 18 rokov. To však neplatí, ak je vyhostenie v jeho záujme, napríklad ak je dieťa vyhostené spolu s rodičmi, pričom sa vychádza z Dohovoru o právach dieťaťa,
- cudzinca, u ktorého po udelení povolenia na pobyt vypukne choroba, ktorá ohrozuje verejné zdravie,
- cudzinca, ktorý je obeť trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi a ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt podľa § 43 ods. 7 zákona o pobyte cudzincov na obdobie 40 dní. Ide o cudzinca, ktorému sa poskytne lehota 40 dní, počas ktorej sa môže rozhodnúť, či bude spolupracovať s príslušnými orgánmi pri odhaľovaní trestnej činnosti.

Ďalej policajný útvar nemôže vyhostiť cudzinca ani v prípade existencie prekážok administratívneho vyhostenia, ktoré sú explicitne uvedené v

ustanovení § 58 ods. 1 a ods. 2 zákona o pobyte cudzincov. Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že cudzinca nemožno vyhostiť do štátu, v ktorom:

- a) by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo
- b) by mu hrozilo mučenie, kruté, neludské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo
- c) by mu bol uložený trest smrti, alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu takýto trest môže byť uložený,
- d) by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie. To však neplatí, ak svojim konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.

V prípade, že cudzinec v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení nevycestuje, nasleduje výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ktorý vykonáva príslušný policajný útvar. Okrem uvedeného prípadu sa výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení vykonáva aj z ďalších dôvodov:

- ak možno predpokladať, že cudzinec bude mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení,
- ak má byť cudzinec podľa medzinárodnej zmluvy vrátený na územie zmluvného štátu alebo
- ak cudzinec nemôže vycestovať, pretože nemá platný cestovný doklad alebo prostriedky na vycestovanie.

Policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení aj v prípade, ak takéto rozhodnutie vydal niektorý štát EHP, a to v prípade, že:

- a) cudzinec bol v tomto štáte odsúdený na trest odňatia slobody najmenej na jeden rok,

- b) existuje dôvodné podozrenie, že cudzinec v tomto štáte spáchal alebo sa pokúsil spáchať zločin alebo
- c) cudzinec porušil predpisy tohto štátu upravujúce vstup a pobyt cudzincov.

Rozhodnutie o vyhostení, vydané niektorým štátom EHP, sa nevykoná v prípade rodinného príslušníka občana EHP (tzv. zvýhodneného cudzinca).

Pred výkonom takéhoto rozhodnutia je policajný útvar povinný zabezpečiť vyjadrenie štátu, ktorý ho vydal, resp. štátu EHP, v ktorom má cudzinec povolený pobyt. Zároveň je povinný zabezpečiť, aby sa vyhostenie vykonalo v súlade s medzinárodnými aj vnútroštátnymi predpismi a aby o tejto skutočnosti bol informovaný štát, ktorý ho vydal. Výkon rozhodnutia však nemožno zrealizovať vždy a za každých okolností. Policajný útvar v zmysle zákona o pobyte cudzincov rozhodnutie o administratívnom vyhostení nevykoná, ak:

- a) cudzincovi, ktorý nemá vlastný cestovný doklad, nemožno tento doklad zabezpečiť ani prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, uplynula lehota zaistenia a nie je možné zabezpečiť vycestovanie cudzinca ani na cudzinecký pas,
- b) cudzinec pred výkonom rozhodnutia o administratívnom vyhostení požiadal o dobrovoľný návrat. To však neplatí, ak sa dobrovoľný návrat neuskutoční do 90 dní.

Cudzincovi, ktorý bol administratívne vyhostený, môže MV SR povoliť vstup na územie SR z humanitných dôvodov, predovšetkým v prípadoch úmrtia alebo návštevy vážne chorej osoby, ktorá je cudzincovi blízkou osobou, alebo v prípade, ak by bol pobyt cudzinca v záujme SR a vec nemožno vybaviť v zahraničí. Ak bol z územia SR administratívne vyhostený občan EHP alebo zvýhodnený cudzinec, môže požiadať o zrušenie rozhodnutia, pričom zároveň musí predložiť dôkaz, ktorý potvrdzuje, že nastala podstatná zmena okolností, pre ktoré bol vyhostený a bol

mu uložený zákaz vstupu.

4.1.5.2 Asistované dobrovoľné návraty⁸⁴

Podmienky vykonávania asistovaných dobrovoľných návratov upravuje:

- *Dohoda o spolupráci medzi Medzinárodnou organizáciou pre migráciu a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky o pomoci pri návraťe neúspešných žiadateľov o azyl a ilegálnych migrantov do krajiny pôvodu (uzatvorená v roku 1998),*
- zákon o azyle,
- zákon o pobyte cudzincov.

a) Asistovaný dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu účastníka konania o udelenie azylu (v zmysle zákona o azyle)

Podľa § 44 ods. 2 zákona o azyle „ministerstvo spolupracuje s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu pri zabezpečovaní vycestovania cudzincov, ktorí sa chcú dobrovoľne vrátiť do krajiny pôvodu alebo vycestovať do tretej krajiny“. IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu poskytuje bezplatné služby neúspešným žiadateľom o azyl, ako aj účastníkom azylového konania, ktorí sa rozhodli dobrovoľne ukončiť azylovú procedúru a chcú sa vrátiť do krajiny pôvodu.

V prípade, že sa žiadateľ o udelenie azylu, či už počas konania, alebo v prípade negatívneho rozhodnutia o jeho udelení rozhodne vrátiť do krajiny pôvodu, má možnosť požiadať o pomoc IOM. Žiadateľ o dobrovoľný návrat sa do **Programu asistovaných dobrovoľných návratov** zaregistruje vyplnením registračného formulára IOM, ktorý mu poskytnú pracovníci IOM počas návštev azylových zariadení Migračného úradu (záchytného zariadenia, pobytového zariadenia). V prípade, že žiadateľ nemá platný cestovný doklad, môže požiadať IOM, aby ho zastupovala pri vybavovaní náhradných cestovných dokladov na príslušnom zastupiteľskom úrade. Žiadosti o vydanie náhradných cestovných dokladov predkladá IOM priamo na zastupiteľské

⁸⁴ Informácie poskytla IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu v Bratislave 25. 11. 2008.

úradu cudzích štátov. IOM rešpektuje suverenitu štátov a nemá vplyv na rozhodnutie vydať, resp. nevydať žiadateľovi cestovný doklad. Príprava a realizácia návratu zahŕňa zabezpečenie náhradného cestovného dokladu, leteniek, transportu z miesta pobytu na letisko, asistencie na letisku pri registrácii a pasovej kontrole a poskytnutie asistencie na tranzitných letiskách. Dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu sa uskutočňuje prevažne leteckou dopravou, len výnimočne inými dopravnými prostriedkami.

Účastníkovi konania o udelenie azylu, ktorý sa rozhodol pre dobrovoľný návrat a vzal svoju žiadosť o udelenie azylu späť, je podľa zákona o pobyte cudzincov udelený tolerovaný pobyt na obdobie 90 dní odo dňa registrácie do Programu asistovaných dobrovoľných návratov. Podľa § 47a zákona o azyle „ministerstvo môže cudzinca, ktorý vzal svoju žiadosť o udelenie azylu späť a požiadal o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, ubytovať v pobytovom tábore a poskytovať mu stravovanie alebo stravné a základné hygienické potreby počas trvania tolerovaného pobytu“. Z uvedeného vyplýva, že počas prípravy dobrovoľného návratu až po jeho uskutočnenie zostáva cudzinec ubytovaný v azylovom zariadení Migračného úradu MV SR. Cudzinec sa môže v ktorejkoľvek fáze prípravy návratu slobodne rozhodnúť, že z programu vystúpi a domov neodcestuje.

b) Dobrovoľný návrat ilegálnych cudzincov, zaistených v útvare policajného zaistenia pre cudzincov (v zmysle zákona o pobyte cudzincov)

Podľa zákona o pobyte cudzincov má každý ilegálny cudzinec zaistený v útvare policajného zaistenia pre cudzincov právo požiadať o asistovaný dobrovoľný návrat prostredníctvom IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu. Ako uvádza § 59 ods. 4 písm. b zákona o pobyte cudzincov, „policajný útvar rozhodnutie o administratívnom vyhostení nevykoná, ak cudzinec pred výkonom rozhodnutia o administratívnom vyhostení požiadal o dobrovoľný návrat; to neplatí, ak sa dobrovoľný návrat neuskutoční do 90 dní“.

V prípade záujmu o dobrovoľný návrat operačný pracovník IOM zaregistruje cudzinca do Programu asistovaných dobrovoľných návratov. Ak cudzinec nemá platný cestovný doklad, môže požiadať IOM, aby ho zastupovala pri vybavovaní náhradných cestovných dokladov na zastupiteľskom úrade danej krajiny. Príprava a realizácia návratu zahŕňa zabezpečenie leteniek, transportu z miesta pobytu na letisko, asistencie na letisku pri odlete a asistencie na tranzitných letiskách.

Podľa § 62 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov „podanie vyhlásenia podľa zákona o azyle alebo požiadanie cudzinca o dobrovoľný návrat nie je dôvodom na prepustenie zaisteného cudzinca. Konanie podľa zákona o azyle nie je zaistením cudzinca dotknuté“. V praxi to znamená, že cudzinec zostáva počas celého procesu prípravy dobrovoľného návratu umiestnený v jednom z útvarov policajného zaistenia pre cudzincov v Medvedove alebo v Sečovciach. Pri realizácii asistovaného dobrovoľného návratu útvar policajného zaistenia pre cudzincov zabezpečuje aj prevoz cudzinca na letisko, kde ho čaká pracovník IOM, ktorý cudzincovi pomôže s vybavením formalít v priestoroch letiska pri registrácii, pasovej a bezpečnostnej kontrole. Vlastný návrat do krajiny pôvodu sa uskutočňuje bez asistencie polície.

c) Dobrovoľný návrat tzv. ilegálneho cudzinca z „ulice“ (v zmysle zákona o pobyte cudzincov)

Každý ilegálny cudzinec nachádzajúci sa na území Slovenskej republiky, ktorého nezadržal policajný útvar, má podľa zákona o pobyte cudzincov právo požiadať o asistovaný dobrovoľný návrat prostredníctvom IOM. Ilegálni cudzinci z „ulice“, ktorí navštívia kancelárie IOM v Bratislave alebo Košiciach, dostanú všetky potrebné informácie o spôsobe a postupoch pri príprave a realizácii dobrovoľného návratu do krajiny pôvodu. Počas prípravy realizácie návratu cudzinec „z ulice“ nebude administratívne vyhostený ani zaistený a umiestnený v útvare policajného zaistenia pre cudzincov.

Dňom registrácie do programu dobrovoľných návratov do krajiny pôvodu je ilegálnemu migrantovi udelený tolerovaný pobyt. V zmysle § 43 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov „za tolerovaný pobyt sa považuje aj obdobie najviac 90 dní od podania písomnej žiadosti cudzinca o dobrovoľný návrat do vycestovania alebo do späťvzatia tejto žiadosti“. Počas tohto obdobia sa registrovanému poskytne komplexná pomoc pri zabezpečení náhradných cestovných dokladov, leteniek, asistencie na letiskách v hostiteľskej a v tranzitnej krajine.

4.2 Súvis s inými politickými oblasťami

V podmienkach SR je viditeľný vzťah medzi problematikou migrácie so zahraničnou politikou, rozvojovou politikou, politikou rozvoja trhu práce ako i sociálnou politikou, ale často je iba okrajový. Súvisí to predovšetkým s celkovou marginálnou pozíciou migrácie a azylu v porovnaní s inými politickými témami. V oblasti migrácie a azylu je mimoriadne dôležité koordinovanie práce zodpovedných inštitúcií, pretože sú prevažne medzirezortného charakteru a vyžadujú si spoluprácu viacerých ministerstiev. Kľúčovú úlohu plnia v tomto smere dve medzirezortné komisie.

Pod gesciou Migračného úradu sa stretáva pracovná komisia na zabezpečenie koordinácie postupov súvisiacich s plnením úloh a činností vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky SR. Komisia je zložená zo zástupcov MV SR, MZV SR, MS SR, MPSVR SR, MŠ SR, MF SR a MZ SR, ako aj Úradu vlády, Štatistického úradu, ZMOS-u, Únie miest Slovenska, UNHCR, IOM a Ligy za ľudské práva.⁸⁵ Úlohy členov komisie sa pravidelne monitorujú a inštitúcie sa navzájom informujú o svojich aktivitách. Druhú medzirezortnú komisiu – tzv. MEKOMIC – vedie odbor MPSVR SR OMIC a zaoberá sa problema-

⁸⁵ Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky na podmienky jednotlivých rezortov za rok 2007 (ďalej súhrnná správa). Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky bola prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 11 z 12. januára 2005.

tikou sociálneho zabezpečenia migrujúcich pracovníkov i problematikou integrácie cudzincov žijúcich v SR.

Zahraničná i rozvojová politika je v SR doménou Ministerstva zahraničných vecí. S cieľom manažovať pridelovanie rozvojovej pomoci vznikla 1. 1. 2007 Slovenská agentúra pre oficiálnu rozvojovú pomoc. V tom istom roku sa podpísali aj medzinárodné dohody o rozvojovej spolupráci Slovenskej republiky s Čiernohorskou republikou a Srbskou republikou. Mnohé z projektov podporených MZV sa zameriavajú na krajiny, ktoré boli v minulosti krajinami pôvodu nelegálnych migrantov (napríklad Moldavsko, Bangladéš). Určité aspekty zahraničnej politiky súvisia totiž s problémom nelegálnej migrácie. V správe o plnení úloh Koncepcie migračnej politiky SR sa spomína prínos MZV k budovaniu partnerstva s krajinami pôvodu nelegálnej migrácie.

MZV SR je zodpovedné za uzatváranie dvojstranných medzivládnych dohôd o readmisii. V roku 2007 nadobudla platnosť dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ruskou federáciou, ktorá si nevyžadovala osobitné implementačné opatrenia zo strany Slovenskej republiky. Readmisné dohody pripravovali, resp. podpísali napríklad Chorvátsko, Grécko, Libanon či Albánsko. V otázke včasného varovania pred vznikom zvýšenej migrácie sú aktívne zastupiteľské úrady v spolupráci s policajnými pridelencami pôsobiacimi na zastupiteľských úradoch, ktorí v spravodajských výstupoch upozorňujú na potrebu riešiť otázky migrácie s cieľom zamedziť jej negatívnym vplyvom, a to aj prostredníctvom readmisných dohôd. MZV SR tieto výstupy okamžite vyhodnocuje a zasiela Ministerstvu vnútra SR.

⁸⁶

V oblasti bilaterálnych zmluvných vzťahov a medzinárodných zmluvných vzťahov vypracúva odbor migrácie a integrácie cudzincov MPSVR SR návrhy bilaterálnych medzinárodných zmlúv, najmä za oblasť vzájomného zamestnávania a sociálneho zabezpečenia, koordinuje proces ich uzatvárania, prerokovania a vypovedania v rozsahu pôsobnosti ministerstva, vyhodnocuje

⁸⁶ Súhrnná správa.

plnenie záväzkov, ktoré z týchto zmlúv pre ministerstvo vyplývajú, a pritom spolupracuje s príslušnými útvarmi ministerstva a rezortu.

Niektoré samostatné projekty v oblasti migrácie už obsahujú prvok pomoci migrantom v krajine ich pôvodu, aby prispeli k stabilizácii komunít s tendenciou k emigrácii. Ide vlastne o určitú formu rozvojovej pomoci. Napríklad projekt IOM Posilnenie mechanizmov a harmonizácie štandardov v oblasti dobrovoľných návratov neregulárnych migrantov v členských krajinách štátov EÚ v strednej Európe, financovaný z Európskeho utečeneckého fondu v rokoch 2006 – 2008, ponúkal možnosť poskytnúť reintegračný grant v hodnote 1 500 USD na spustenie malej firmy migranta po návrate do krajiny pôvodu. Podpora sa pridelovala na základe podnikateľského plánu, ktorý žiadateľ o návrat vypracoval s pomocou IOM alebo sociálnych pracovníkov v záchytných zariadeniach pred uskutočnením návratu. Navyše dostali navrátilci finančnú podporu na pokrytie základných životných potrieb po návrate. Ide o projekt, ktorý vychádza z idey, že ak sa migrantovi zabezpečí v krajine pôvodu možnosť pracovne sa uplatniť, resp. sa umožní byť samostatne zárobkovo činný, zabráni sa tým opätovnej migrácii.⁸⁷

Problematika integrácie migrantov žijúcich v SR sa týka všetkých oblastí politiky v SR, ale pre obmedzený rozsah štúdie nebolo možné venovať tejto téme väčší priestor. Ide o špecifické súvislosti v oblasti zdravotnej starostlivosti či širšie problémy súvisiace so zamestnávaním cudzincov z tretích krajín v SR.⁸⁸

⁸⁷ IOM na Slovensku 2005 – 2006. Správa o činnosti. Bratislava: IOM, 2006, s. 13.

⁸⁸ Viac o týchto aspektoch migrácie do SR uvádza publikácia Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik.

Záverečná kapitola štúdie poskytuje súhrnný pohľad na pozitívne i negatívne stránky azylového a migračného systému v SR. Je rozdelená na dve podkapitoly, ktorých tematika sa však výrazne prekrýva, lebo v mnohých aspektoch nie je možné oblasti migračnej a azylovej politiky rozdeliť.

5.1 Oblasť migračnej politiky

Ako vyplynulo z rozhovorov s expertmi v problematike migrácie, v ich názoroch pretrvávajú zhoda, že napriek členstvu SR v EÚ a vysokému tempu hospodárskeho rastu migranti si ju naďalej nevyberajú ako skutočnú cieľovú krajinu.

Skúsenosti IOM z činnosti Migračného informačného centra však ukazujú, že záujem o život a prácu v SR je, a to taký intenzívny, že je nevyhnutné, aby štátne inštitúcie zabezpečili financovanie existencie poradenských centier pre migrantov. Centrum bolo za svojej existencie v rámci svojich aktivít počas dvoch rokov v kontakte s takmer 800 klientmi a poskytlo vyše 2-tisíc konzultácií migrantom žijúcim v SR i plánujúcim žiť v SR, ich rodinným príslušníkom alebo známym. Ako IOM zdôraznila, dlhodobo eviduje značný záujem zamestnávateľov z rôznych regiónov krajiny o zahraničnú pracovnú silu. Zamestnávatelia argumentujú tým, že veľká časť oficiálne nezamestnaných občanov SR je nezamestnateľná, resp. že napriek rôznorodým snahám sa im nedarí zaplniť voľné pracovné miesta občanmi SR.

V roku 2010 sa plánuje vybudovať nový Imigračný a naturalizačný úrad SR s cieľom zlepšiť efektivitu manažmentu celej problematiky migrácie. Tento úrad bude zastrešovať celé spektrum otázok, spojených s cudzincami od ich príchodu, cez pobyt až po opustenie územia SR. Viaceré inštitúcie a organizácie veria, že vznik tohto úradu prispeje k zlepšeniu koordinácie práce vo všetkých oblastiach týkajúcich sa problematiky migrácie.

V rokoch 2005 – 2008 sa v SR uskutočnilo viacero projektov, zameraných na asistenciu a pomoc migrantom rôznych kategórií, financovaných EÚ a SR prostredníctvom iniciatívy spoločenstva EQUAL. Tieto projekty výrazne a pozitívne zaplnili medzery v rôznych oblastiach súvisiacich s azylovou problematikou, migráciou aj integráciou cudzincov v SR. Veľký nedostatok však predstavuje fakt, že väčšina týchto projektov po ukončení financovania nepokračuje, čo je v priamom rozpore s deklarovaným zámerom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť projektov, definovanú v iniciatíve EQUAL. Z tohto dôvodu sa musela napríklad ukončiť i činnosť Migračného informačného centra a v dôsledku toho sa znovu obnovila medzera v zabezpečovaní poradenských služieb migrantom všetkých kategórií, ktorí žijú alebo plánujú žiť v SR.⁸⁹

Pre oblasť migračnej politiky v SR existuje súhrn odporúčaní na jej skvalitnenie, ktoré poukazujú aj na konkrétne medzery v právnom systéme. Je nevyhnutné, aby sa im venovala adekvátna pozornosť.⁹⁰ Hlavný problém spočíva vo fakte, že SR doteraz neartikulovala svoju migračnú doktrínu. Zároveň na politickej scéne chýba diskusia o rôznych aspektoch a dopadoch migrácie. Neexistuje napríklad ani stratégia pre manažment pracovnej migrácie do krajiny. V legislatívnej oblasti sa identifikovali viaceré problematické oblasti, ktoré súvisia so vstupom do SR, resp. s pobytom cudzincov v SR. Viacero nedostatkov sa zistilo v oblasti zamestnávania cudzincov, ale i v takej dôležitej oblasti, ako je zdravotná starostlivosť o cudzincov.

Chýba aj centrálna štátna inštitúcia, ktorá by bola zodpovedná za väčšinu aspektov imigračnej agendy. Vznik Imigračného a naturalizačného úradu v roku 2010 je preto mimoriadne dôležitý. Okrem toho je nevyhnutné, aby v SR vznikli stále poradensko-informačné centrá pre cudzincov, ktoré v súčasnosti neexistujú a ktoré by aspoň čiastočne financoval štát, čo by zaistilo ich dlhodobú existenciu.

89 Súhrnné informácie na základe rozhovoru s pracovníkmi IOM v Bratislave.

90 Bargerová – Divinský, 2008. Odporúčania a návrhy na zvýšenie úrovne procesu integrácie imigrantov v SR. S. 117 – 132.

5.2 Oblasť azylovej politiky

Oblasť azylovej politiky prešla počas existencie samostatnej SR viacerými závažnými zmenami a často bola predmetom kritiky národných i medzinárodných subjektov. Ako sa konštatovalo vo výskume kabinetu výskumu sociálnej a biologickej komunikácie SAV Potreby migrantov na Slovensku a ako uvádza aj Divinský⁹¹, medzi štátnymi a mimovládnyimi organizáciami vládu rozdielne názory, čo sa týka počtu udelených azylov v SR. Žiadatelia o azyl i viacerí zástupcovia mimovládnych organizácií považovali azylovú politiku SR za reštriktívnu, posudzovanie kritérií na získanie azylu za príliš rigorózne, azylovú procedúru za veľmi prísnu a podmienky na úspešnú integráciu azylantov do slovenskej spoločnosti za nedostatočné.⁹²

Všeobecne však možno konštatovať, že transponovanie legislatívy EÚ do slovenského právneho systému SR má na oblasť azylovej politiky pozitívny dopad. Hoci sa na Slovensku zavádzajú spravidla minimálne štandardy, ktoré vyžadujú relevantné smernice, pre systém sú prínosom. V správe hodnotiacej začleňovanie žiadateľov o azyl a azylantov v SR, ktorú formuloval tzv. multifunkčný tím, tvorený zástupcami UNHCR, vládnych inštitúcií i mimovládnych organizácií, sa konštatuje, že „oproti minulosti nastali viditeľné a pozitívne zmeny v situácii, v ktorej sa žiadatelia o azyl a azylanti v Slovenskej republike nachádzajú“. Prejavilo sa to v „zlepšení kvality ubytovacích zariadení, uspokojovania základných potrieb, najmä žiadateľov o azyl, či rozbehnutí pracovných aktivít pre tých žiadateľov, ktorí spĺňajú základné podmienky“. Na odstránenie pretrvávajúcich nedostatkov správa formuluje konkrétne návrhy na zlepšenia a konkrétne riešenia.⁹³

91 Divinský, 2006. Zahraničná migrácia v SR. Potreba nových prístupov. <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/analiza/zahranična-migrácia-v-sr-potreba-nových-prístupov>. Pôvodná verzia tejto analýzy bola uverejnená v časopise Zahraničná politika, č. 3, 2006. SPPA (ďalej Divinský, SPPA).

92 Ibidem.

93 UNHCR. Hodnotenie začleňovania žiadateľov o azyl a azylantov v Slovenskej republike s ohľadom na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti (september 2007). Dostupné na: <http://www.unhcr.sk/slovakia/images/stories/pdf/svgagdm07.pdf> (stiahnuté 23. 9. 2008), s. 23 – 24.

05

Analýza azylového a migračného systému v Slovenskej republike

Zatiaľ neexistujú hĺbkové analýzy dopadov legislatívy EÚ v oblasti azylu na slovenský právny poriadok a z tohto dôvodu sa nedá podrobnejšie sledovať proces zmien od roku 1993 do súčasnosti a ani ich dopad. Takýto primárny výskum na Slovensku chýba. Legislatíva v oblasti azylu sa takmer každý rok novelizuje, pričom posledná novela zákona o azyle je účinná od 1. decembra 2008, takže ešte nemožno diskutovať o jej účinkoch v praxi. Situáciu treba sledovať a vyhodnotiť s väčším časovým odstupom.

Súhlasíme s názorom Divinského, že v SR „v rámci zahraničnej migrácie bola (je) problematika azylu v SR dlho považovaná za dominantnú a podliehala nie celkom oprávnene hypertrofii záujmu štátnych inštitúcií, médií či bežných obyvateľov, ale predovšetkým medzinárodných a mimovládnych organizácií. Najmä drvivá väčšina MVO, ktoré sa zaoberali zahraničnými migrantmi v SR, si zvolila za cieľ svojej práce (poradenstva, asistencie a pod.) práve kategórie žiadateľov o azyl a azylantov.“⁹⁴ Táto situácia sa však postupne, hoci pomaly, mení.

Od roku 2005 počet žiadateľov o azyl na Slovensku klesal a už dlhodobejšie sa principiálne mení aj štruktúra krajín ich pôvodu. Čoraz menej sú medzi nimi zastúpené krajiny s prebiehajúcimi vojnovými konfliktmi či perzekúciou obyvateľov (Balkán, Afganistan, Irak) v prospech štátov s gradujúcou emigráciou z ekonomických príčin (južná a východná Ázia, východná Európa). Viacero expertov sa zhoduje s názorom Divinského, že by bolo vhodné neprečieňovať ďalej problematiku azylu v SR a venovať jej síce adekvátnu, ale nie excesívnu pozornosť na úkor iných kategórií migrantov, ktorých počet, význam pre krajinu, prípadne problémy, sú oveľa väčšie. Tomu treba prispôsobiť aj zameranie a aktivity príslušných inštitúcií, množstvo finančných tokov, mediálne pokrytie témy a, pochopiteľne, praktické opatrenia v migračnom manažmente.⁹⁵ V tomto smere sme mohli pozorovať viaceré zlepšenia, napríklad Migračné informačné centrum IOM sa zameriavalo výlučne na iné skupiny migrantov

než žiadateľov o azyl a azylantov a koordinovalo svoju starostlivosť o tieto kategórie klientov so špecializovanými organizáciami. Je však otázne, aké nové projekty iných organizácií nahradia funkciu tohto centra, resp. či sa jeho činnosť bude môcť obnoviť.

Divinský uvádza, že cudzinecká polícia registrovala koncom júna 2006 v SR len 88 prítomných azylantov, čo predstavovalo päťtinu z celkového počtu dovtedy udelených azyllov. Nemáme síce informácie o počte azylantov momentálne žijúcich v krajine, ale za dva roky sa pravdepodobne veľa zásadne nezmenilo. Mnoho azylantov opúšťa SR naďalej. Dôvodov je viacero. Lepšej integrácii azylantov, ale aj iných migrantov z tretích krajín na Slovensku naďalej bránia rovnaké dôvody.⁹⁶

- vonkajšie činitele – v krajinách západnej Európy sú podstatne vyššie mzdy, početnejšie a dlhšie etablované komunity krajanov, často rodina či priatelia z krajiny pôvodu,
- vnútorné faktory – naďalej chýbajú dlhodobé integračné programy, pretrvávajú problémy s integráciou na trhu práce i nepriaznivá verejná mienka o cudzincoch, stále neexistuje ucelená koncepcia integračnej politiky SR.

K uvedeným dôvodom by sme ešte pridali fakt, že napriek viacerým kvalitným realizovaným projektom, financovaným z programov ERF alebo EQUAL, nedostupnosť dlhodobého financovania zo strany štátu a množstvo projektov organizácií, aktívnych v oblasti azylu, migrácie a integrácie, vedú k dlhodobej neudržateľnosti tých nemnohých aktivít, ktoré prispievajú k zlepšeniu postavenia žiadateľov o azyl v SR, prípadne ku kvalitnejšej integrácii azylantov a občanov tretích krajín s inými typmi pobytu. Obmedzené možnosti financovania a problém zabezpečenia vzájomnej nadväznosti finančných zdrojov majú na mnohé organizácie tretieho sektora veľmi negatívny dopad (personálny alebo z hľadiska udržania si know-how).

94 Divinský, SFPA.

95 Divinský, SFPA.

96 Divinský, SFPA.

Podľa názoru UNHCR, pokiaľ ide o migrantov a žiadateľov o azyl pochádzajúcich z rôznych krajín a kriminálne živly, zainteresované do výnosného obchodovania s ľuďmi, zákonodarné zbory Slovenska (aj Maďarska, Poľska a Slovinska) sa skôr zameriavajú na zamedzenie nelegálnej migrácie než na pomoc žiadateľom o azyl. Dohoda uzavretá v septembri 2007 má za cieľ zabezpečiť žiadateľom o azyl pomoc a ochranu podľa medzinárodného práva, na ktorú majú nárok.⁹⁷ UNHCR ocenilo, že vláda SR veľmi úzko konzultovala návrhy novej azylovej legislatívy s odborníkmi z UNHCR a včlenila do nej aj niektoré ich komentáre a odporúčania. UNHCR pozitívne hodnotí najmä zavedenie doplnkovej ochrany, ktorá vyrieši mnohé prípady (napríklad aj väčšinu irackých žiadateľov o azyl v SR). Rovnako otvorenie pracovného trhu pre osoby, ktorým bola udelená doplnková ochrana, a pre žiadateľov o azyl, ktorí sa nachádzajú v azylovom konaní na Slovensku dlhšie ako jeden rok, sa hodnotí ako pozitívna zmena. Mnohí z nich už majú prácu a vysťahovali sa z azylových zariadení. Keďže transpozícia smerníc EÚ ešte nie je ukončená, právnikov UNHCR znepokojujú návrhy na zmeny, obsahujúce mnoho formálnych dôvodov, pre ktoré sa môže žiadosť o azyl považovať za neprípustnú alebo „zjavne neopodstatnenú“. Ako sa uvádza na stránke UNHCR, „podľa nového návrhu zákona úplné preskúmanie podstaty prípadu neprebehne, ak žiadatelia o azyl poskytnú nesúvislé, rozporné alebo nedostatočné informácie“. UNHCR vo svojich pripomienkach upozornilo, „že existuje mnoho dôvodov, pre ktoré sa niektoré príbehy môžu zdať nejasné, ako sú napríklad jazyková bariéra, prežitie duševné otrasy, kultúrne a rodové bariéry alebo všeobecne strach z úradov, spôsobený predchádzajúcimi skúsenosťami z domovskej krajiny. Preto je spoločnou zodpovednosťou úradov a žiadateľov o udelenie azylu zistiť všetky dôležité skutočnosti a vyriešiť nezrovnalosti a nedorozumenia“.⁹⁸

97 UNHCR. Slovensko - nová dohoda o monitorovaní hraníc a letiska. (18. 9. 2007.) Dostupné na: http://www.unhcr.sk/slovakia/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=59 (stiahnuté 13. 11. 2008).

98 UNHCR. Melita, H. Sunjic. Regionálny úrad UNHCR v Budapešti. Nový zákon o azyle prináša utečencom dobré aj zlé správy. Dostupné na: http://www.unhcr.sk/slovakia/index.php?option=com_content&task=-

Slovenská republika implementuje všetky právne normy EÚ a podieľa sa na aktivitách, spojených s budovaním CEAS (Common European Asylum System). Napriek aktuálnemu nízkemu počtu žiadateľov však napríklad Migračný úrad stále pocituje personálne a finančné poddimenzovanie na niektorých úsekoch činnosti, čo bráni väčšej participácii na projektoch EÚ – praktickej spolupráci, ktorá by mohla byť ešte výraznejšia.

Zmeny v budúcnosti závisia predovšetkým od legislatívy EÚ a súvisiacej harmonizácie práva v členských štátoch. Zodpovedné inštitúcie v roku 2009 neočakávajú zmeny v oblasti azylovej legislatívy vzhľadom na len začínajúce rokovania o novelách v rámci EK a Rady EÚ. Od roku 2010 by sa chcela SR aktívne zapojiť do presídľovacích programov, prioritne však pôjde o pomoc krajinám EÚ, vystaveným veľkým migračným tlakom (napríklad v súčasnosti Malta a Cyprus). Vlastná realizácia bude závisieť od kapacitných možností materiálno-technického a finančného zabezpečenia.⁹⁹

view&id=95&Itemid=72 (stiahnuté 13. 11. 2008).

99 Informácie poskytol odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce Migračného úradu MV SR.

Literatúra a internetové zdroje

Bargerová, Z. – Divinský, B. Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politík. Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008.

Divinský, B. Slovak Republic. In Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. Bratislava: IOM, 2008.

Divinský, B. Labor market-migration nexus in Slovakia: time to act in a comprehensive way. Bratislava: IOM, 2007.

Divinský, B. Zahraničná migrácia v SR: Potreba nových prístupov. <http://www.euractiv.sk/socialna-politika/analyza/zahranicna-migracia-v-sr-potreba-novych-pristupov>. Pôvodná verzia tejto analýzy bola uverejnená v časopise Zahraničná politika, č. 3, 2006. SFPA, 2006.

Divinský, B. Zahraničná migrácia v Slovenskej republike. Stav, trendy, spoločenské súvislosti. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung a výskumné centrum Spoločnosti pre zahraničnú politiku, 2005.

Divinský, B. Migration trends in selected EU applicant countries. Volume V Slovakia – An acceleration of challenges for society. Viedeň: International Organization for Migration, 2004.

MV SR, ÚHCP. Štatistická správa pre EMN za rok 2006 (v anglickom jazyku: Annual Report on Asylum and Migration Statistics in the Slovak Republic, Reference Year 2006, December 2008), 2008.

Popper, M. – Lukšík, I. – Bianchi, G. – Szeghy, P. Potreby migrantov na Slovensku. Bratislava: Veda et IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2006.

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2007. Bratislava: 2007.

Številová, Z. Stav platnej legislatívy v oblasti cudzineckého práva v Slovenskej republike. Dostupné na migraceonline.cz (z 20. 4. 2007): http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9-c4293e0fcef50bfa263ef/ZStevulova_CizineckyzakonSlovensko.pdf (stiahnuté 11. 11. 2008).

Internetová stránka MV SR:

- Štatistická správa, 2008. Dostupná online na: <http://www.minv.sk/?statistiky-20&subor=16025> (stiahnuté 26. 1. 2008).
- Zámerom migračnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečiť... Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky> (stiahnuté 13. 11. 2008).
- Systém riadenia a kontroly fondov programu Solidarita a riadenie migračných tokov. Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?system-riadenia-a-kontroly-fondov-programu-solidarita-a-riadenie-migracnych-tokov> (stiahnuté 14. 11. 2008).
- Solidarita a riadenie migračných tokov. <http://www.minv.sk/?podujatia> (stiahnuté 14. 11. 2008).
- Od roku 2008 Slovensko uplatňuje v azylovom práve procedurálnu smernicu EÚ (12. 5. 2008). Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=od-roku-2008-slovensko-uplatnuje-v-azylovom-prave-proceduralnu-smernicu-eu> (stiahnuté 13. 11. 2008).
- Poslanci schválili možnosť bezplatnej právnej pomoci pre žiadateľov o azyl. Dostupné online na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=poslanci-schvalili-moznost-bezplatnej-pravnej-pomoci-pre-ziadatelov-o-azyl> (stiahnuté 13. 11. 2008).

- Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky SR na podmienky jednotlivých rezortov za rok 2007. Dostupná online na: <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky&subor=6614> (stiahnutá 13. 11. 2008).
- Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR. www.minv.sk/?uhcp (stiahnuté 11. 11. 2008).

Internetová stránka projektu EQUAL projektu Ľudia ako my:

- http://www.ludiaakomy.sk/partner_sldv.php (stiahnuté 11. 11. 2008).
- http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci6.php (stiahnuté 11. 11. 2008).
- Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky (Migrácia a azyl). Dostupné na: <http://www.ludiaakomy.sk/download/posledna%20S.zip> (stiahnuté 11. 11. 2008). Z podkladov Migračného úradu MV SR a Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru spracoval riaditeľ Migračného úradu MV SR Ing. Bernard Prielc a riaditeľ odboru migrácie a integrácie Migračného úradu MV SR Ing. Vladimír Belo-Caban.
- Azylová problematika. Retrospektíva a základné právne predpisy. http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci4.php (stiahnuté 11. 11. 2008).

Internetová stránka Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) v SR: <http://www.unhcr.sk>

- Slovensko – nová dohoda o monitorovaní hraníc a letiska (18. 9. 2007). Dostupné na: http://www.unhcr.sk/slovakia/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=59 (stiahnuté 13. 11. 2008).
- Melita, H. Sunjic. Regionálny úrad UNHCR v Budapešti. Nový zákon o azyle prináša utečencom dobré aj zlé správy. Dostupné na: http://www.unhcr.sk/slovakia/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=72 (stiahnuté 13. 11. 2008).
- Hodnotenie začleňovania žiadateľov o azyl a azylantov v Slovenskej republike s ohľadom

na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti (september 2007). Dostupné na: <http://www.unhcr.sk/slovakia/images/stories/pdf/svgagadm07.pdf> (stiahnuté 23. 9. 2008), s. 23 – 24.

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu:

- <http://www.iom.sk>
- IOM na Slovensku 2005 – 2006. Správa o činnosti. Bratislava: IOM, 2006, s. 13.
- Migračné informačné centrum IOM. Spolupráca. Dostupné na: <http://mic.iom.sk/sk/sluzby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> (stiahnuté 11. 11. 2008).

Liga za ľudské práva:

- <http://www.hrl.sk/?a=partners#pktn> (stiahnuté 14. 11. 2008).
- <http://www.hrl.sk/?a=about> (stiahnuté 15. 11. 2008).
- Klinika azylového práva Trnavskej univerzity. <http://www.lawclinic.sk/tt/sk/148631> (stiahnuté 14. 11. 2008).
- Projekty. Projekt monitoringu vstupu na územie SR a do azylového konania (AMAS). <http://www.hrl.sk/?a=projects#amas> (stiahnuté 15. 11. 2008).
- Partneri – Migračný úrad MV SR. <http://www.hrl.sk/?a=partners#mu> (stiahnuté 11. 11. 2008).

Ekumenická rada cirkví v SR. <http://www.ekumenika.sk> (stiahnuté 11. 11. 2008).

Spoločnosť ľudí dobrej vôle. <http://www.cassovia.sk/sldv/> (stiahnuté 11. 11. 2008).

Slovenská utečenecká rada. http://www.srcsk.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=33 (stiahnuté 11. 11. 2008).

Slovenská humanitná rada. <http://www.shr.sk/ktosme.htm> (stiahnuté 11. 11. 2008).

Inštitút pre výskum práce a rodiny. <http://www.sspr.gov.sk/> (stiahnuté 23. 11. 2008).

Centrum pre výskum kultúry a etnicity. Projekty. <http://www.cvek.sk/main.php?p=projekty&lang=sk#anch73> (stiahnuté 23. 11. 2008).

Nadácia Milana Šimečku. <http://www.nadaciamilanasecku.sk/index.php?id=116> a <http://www.nadaciamilanasecku.sk/index.php?id=79> (stiahnuté 27. 11. 2008).

MV SR, ÚHCP, Centrum analýzy a strategického riadenia, oddelenie analýzy rizík a štatistík. 1. polrok 2008. Kapitola 1.3.2. Počet udelených pobytov v SR k 30. 06. 2008. http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2008/2008-rocnka-uhcp-sk-polrok.pdf (stiahnuté 18. 11. 2008).

Právna klinika Trnavskej univerzity. FAQ. http://utecenci.alfaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 (stiahnuté 24. 11. 2008).

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) MPSVR. <http://www.upsvar.sk/rsi/rsi.nsf/0/8-BE0B48750DDBA68C12571170031391A?OpenDocument> (stiahnuté 13. 11. 2008).

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, sekcia medzinárodných vzťahov. <http://www.employment.gov.sk/new/index.php?SMC=1&id=12358> (stiahnuté 11. 11. 2008).



IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Úrad v Slovenskej republike
Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v SR
Grösslingová 4, 811 09 Bratislava, Slovenská republika
www.iom.sk, www.emn.sk