

Ivana Bachčíková, Zuzana Bargerová, Mária Grethe Guličová

ORGANIZÁCIA AZYLOVEJ A MIGRAČNEJ POLITIKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike

Ivana Bachtíková, Zuzana Bargerová, Mária Grethe Guličová

júl 2012
aktualizovaná verzia

Bratislava





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

Zostavenie tejto štúdie je spolufinancované Európskou úniou a Ministerstvom vnútra SR.

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

Autorky:

Zuzana Bargerová

Mária Grethe Guličová

Aktualizácia 2010:

Zuzana Bargerová

Mária Grethe Guličová

Aktualizácia 2012:

Ivana Bachtíková

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike

Grösslingová 4

811 09 Bratislava, Slovenská republika

E-mail: ncpslovakia@iom.int

Tel.: +421 2 52 62 33 35

www.emn.sk, www.emn.europa.eu

ISBN - 978-80-89506-24-8

Predslov

Štúdiu zostavila IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu Bratislava, ktorá je národným koordinátorom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. V roku 2008 ju zostavili externé expertky IOM, aktualizovaná bola v rokoch 2010 a 2012. Zachytáva obdobie od vzniku samostatnej SR 1. januára 1993 do konca júla 2012 a obsahuje informácie o zmenách v slovenskej legislatíve a praxi týkajúcej sa oblasti migrácie a azylu.

Obsah

Zoznam skratiek	8		
Zhrnutie	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		
2.1.1.1 Regionálna a miestna úroveň štátnej správy	17		
2.1.2 Ostatné inštitúcie zaoberajúce sa azylom a migráciou	18		
2.1.2.1 Medzinárodné organizácie	18		
2.1.2.2 Mimovládne organizácie	19		
2.1.2.3 Výskumné inštitúcie a výskum migrácie v SR	20		
2.2 Organizácia právneho systému v oblasti migrácie a azylu – relevantné zákony	22		
03. Vývoj azylového a migračného systému	25		
3.1 Základná charakteristika migračnej situácie	25		
3.2 Obdobie po vzniku samostatnej SR	29		
3.3 Vývoj mimovládneho sektora aktívneho v oblasti azylu a migrácie	30		
3.4 Situácia v SR po vstupe do EÚ	31		
04. Organizácia politiky	34		
4.1 Azyl a migrácia	35		
4.1.1 Vstupné procedúry	36		
4.1.1.1 Azyl – vstupné procedúry	36		
4.1.1.2 Migrácia – vstupné procedúry	36		
4.1.2 Podmienky prijatia	38		
4.1.2.1 Azyl – podmienky prijatia	38		
4.1.2.2 Migrácia – podmienky prijatia	38		
4.1.3 Pobyt cudzincov z tretích krajín v SR	39		
4.1.3.1 Azyl – pobyt cudzincov v SR	39		
4.1.3.2 Migrácia – pobyt cudzincov v SR	42		
4.1.4 Integrácia	46		
4.1.5 Občianstvo	47		
4.1.6 Prístup na pracovný trh	48		
4.1.6.1 Azyl – prístup žiadateľa o azyl a azylantov na pracovný trh	48		
4.1.6.2 Migrácia – prístup na pracovný trh	49		
4.1.7 Návraty zo SR do krajín pôvodu	50		
4.1.7.1 Nútené návraty - vyhostenie	50		
4.1.7.2 Asistované dobrovoľné návraty	55		
4.2 Súvis s inými politickými oblasťami	56		
05. Analýza azylového a migračného systému v Slovenskej republike	58		
5.1 Oblasť migračnej politiky	58		
5.2 Oblasť azylovej politiky	60		
Literatúra	62		

Zoznam skratiek

AVR – Asistovaný dobrovoľný návrat – Assisted Voluntary Return
CKIC – Centrum pre koordináciu integrácie cudzincov
ČR – Česká republika
ČSFR – Česká a Slovenská federatívna republika
EHP – Európsky hospodársky priestor
EIF – European Fund for Integration of Third Country Nationals – Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
EK – Európska komisia
EMN – European Migration Network – Európska migračná sieť
ERF – European Refugee Fund – Európsky fond pre utečencov
EURES – Európske služby zamestnanosti
EÚ – Európska únia
FRONTEX – Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov EÚ
IOM – IOM International Organization for Migration – IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
MEKOMIC – Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov
MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MÚ – Migračný úrad MV SR
MV SR – Ministerstvo vnútra SR
MVO – Mimovládna organizácia
MZVaEZ SR – Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR
OCP PZ – Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru
OPS – Odborná pracovná skupina
OSN – Organizácia spojených národov
RHCP – Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície
RCP – Riaditeľstvo cudzineckej polície
RHP – Riaditeľstvo hraničnej polície
ÚPZC – Útvar policajného zaistenia cudzincov
P PZ – Prezídium Policajného zboru SR
PZ – Policajný zbor
SHR – Slovenská humanitná rada
SR – Slovenská republika
ŠÚ SR – Štatistický úrad SR
ÚHCP P PZ – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov
ÚPSVaR – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska
Z.z. – zbierka zákonov

Zhrnutie

Prezentovaná štúdia vznikla na podnet Európskej komisie v rámci činnosti Európskej migračnej siete. Analyzuje migračnú a azylovú politiku SR, ale iba vzhľadom na štátnych príslušníkov tretích krajín, nie na občanov EÚ uplatňujúcich svoje právo na voľný pohyb a mobilitu v rámci Únie. Informácie týkajúce sa občanov EÚ uvádzame 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 SR tvorí a realizuje migračná a azylová politika. V 2. kapitole popisujeme 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 aj výskumných inštitúcií. V podkapitole 2.2 stručne uvádzame hlavné zákony, ktorými sa riadi pobyt cudzincov v SR vrátane žiadateľov o azyl aj iných skupín migrantov. Legislatívu analyzujeme širšie a v súvislostiach v 4. kapitole. Informácie predstavené v tejto časti zachytávajú vývoj v SR do konca júla 2012.

3. kapitola obsahuje krátky prehľad historického vývoja azylovej a migračnej politiky SR od vzniku samostatnej SR v roku 1993 do konca júla 2012. Kapitola je rozdelená do troch podkapitol, v ktorých uvádzame základné všeobecné informácie o migračnej situácii v SR, zmeny po vzniku samostatnej SR a informácie o situácii po vstupe SR do EÚ. Kapitola umožňuje vytvoriť si chronologický prehľad o tom, ako sa SR musela v krátkom čase prispôbovať radikálnym výzvam súvisiacim s historicky najvyššími počtami žiadateľov o azyl a dlhodobou potrebou reago-

vať 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 popisujeme procedúry vstupu, podmienky prijatia, podmienky pre pobyt cudzincov z tretích krajín, prístup na pracovný trh, ako aj problematiku ich integrácie a udeľovania občianstva a návratov zo SR do krajín pôvodu, a to tak pre typy migrantov spadajúcich pod oblasť azylu, ako aj pre typy migrantov v rámci všeobecnej migrácie. V kapitole uvádzame aj vývoj počtu žiadateľov o azyl, udelených 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 a problematikou nelegálnej migrácie. Rôzne časti tejto kapitoly sa týkajú priamo oblasti integračnej politiky, zadanie tejto štúdie však neposkytuje priestor na hlbšiu analýzu.

Štúdiu uzatvára záverečná kapitola Analýza azylovej a migračnej politiky SR, ktorá sa delí na dve podkapitoly: 5.1 Oblasť migračnej politiky a 5.2 Oblasť azylovej politiky. Konštatujeme 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.

01

Sledovaný zámer a metodológia

Hlavným cieľom tejto štúdie z hľadiska Európskej komisie (EK) je poskytnúť národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete (EMN) a EK prehľadné informácie o vývoji a stave politického, inštitucionálneho a legislatívneho systému riadiaceho migračnú a azylovú politiku SR. Rovnaké štúdie koncipovalo všetkých 27 členských štátov EÚ. Na základe týchto národných štúdií pripravila EK súhrnnú správu, ktorá obsahuje informácie o situácii vo všetkých členských krajinách, v európskom kontexte a pre každú krajinu samostatne, ako aj krátke prehľady, tzv. „factsheets“, ktoré zhrňujú základné informácie o organizácii azylovej a migračnej politiky v konkrétnej členskej krajine. EK zároveň vytvorila „inštitucionálnu tabuľku“ pre každý členský štát. Všetky tieto výstupy sú umiestnené na internetovej stránke EMN. Prvá verzia štúdie bola spracovaná v rokoch 2008 a 2009 v súlade s pracovným programom EMN na tieto roky. Následne vznikla potreba údaje a informácie v štúdiu aktualizovať, a preto v súlade s pracovným programom EMN na rok 2012 pripravila členské krajiny podľa potreby aktualizovanú verziu národných štúdií.

Špecifickým cieľom štúdie, dôležitým predovšetkým na národnej úrovni, je zhrnúť a zosystematizovať informácie roztrúsené v iných publikáciách. Vytvorený prehľad o vývoji, štruktúre a význame politického, inštitucionálneho i legislatívneho systému determinujúceho migračnú a azylovú politiku SR 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 júla 2012.

Štúdia je určená politickým činiteľom na národnej aj európskej úrovni, výskumným pracovníkom, zástupcom mimovládnych organizácií, expertom, akademickej obci, študentom aj širokej verejnosti. Aktuálne informácie obsiahnuté v štúdiu môžu tieto cieľové skupiny využiť vo svojej práci.

Národnú štúdiu o situácii v SR sme aktualizovali podľa požiadaviek stanovených EK. 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. Pri spracovávaní pôvodnej štúdie sme chýbajúce a aktuálne informácie doplnili použitím kvalitatívnych výskumných metód. Uplatnili sme kombináciu riadených rozhovorov a otvoreného dotazníka, ktorý sme elektronicky zaslali zástupcom relevantných štátnych, mimovládnych a medzinárodných organizácií. Informačnými zdrojmi boli rozhovory, resp. korešpondencia s pracovníkmi Ligy za ľudské práva, IOM a odborom dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce MÚ MV SR. Zásadné informácie týkajúce sa oblasti návratovej politiky poskytol Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ÚHCP P PZ). Potrebne štatistické údaje dodalo oddelenie analýzy rizík a štatistik centra analýzy a strategického riadenia ÚHCP P PZ a MÚ MV SR.

Táto štúdia dopĺňa informácie o zmenách uskutočnených v oblasti migrácie a azylu do konca júla 2012, pričom dopĺňa a priamo nadväzuje na rovnako pomenovanú štúdiu zverejnenú v roku 2009 a je jej druhou aktualizáciou. Autorka vychádzala z dostupnej literatúry, vlastnej praxe a z nasledovných publikovaných štúdií a správ EMN v SR:

Drozd, P., Ulrichová, N., Zneužívanie práva na zlúčenie rodiny: účelové manželstvá a falošné prehlásenie rodičovstva, Slovenská republika, 2012.

Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike, 2011.

JUDr. Miroslava Mittelmanová, Programy a stratégie asistovaných návratov na území Slovenskej republiky a reintegrácie v tretích krajinách, 2009.

Bargerová, Številová, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2008, Slovenská republika, 2009.

Mgr. Ivana Potočková, E.MA, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009, Slovenská republika, 2010.

Mgr. Ivana Potočková, E.MA, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2010, Slovenská republika, 2011.

Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2011, Slovenská republika, 2012.

Viacero dôležitých a prínosných publikácií vzniklo v rámci projektov financovaných zo zdrojov Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (ďalej tiež „EIF“), napríklad nasledujúce:

Divinský, B. Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008), 2009.

Siman, M., Mokrý, M., Miháliková, S., Jančo, M., Uznávanie odborných kvalifikácií migrantov z tretích štátov v Slovenskej republike de lege lata a de lege ferenda, EUROIURIS, Bratislava, 2009.

Fajnorová, K., Številová, Z., Právne postavenie a možnosti integrácie maloletých cudzincov bez sprievodu v Slovenskej republike. Analýza právneho stavu a praxe, OZ Liga za ľudské práva, Bratislava, 2009.

Mittelmanová, Številová, Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike, 2011.

Vašečka, M., Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v SR, IOM, Bratislava, 2009.¹

Mihály, G., Divinský, B., Nové trendy a prognóza pracovnej migrácie v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2050, TRIXIMA, Bratislava, 2011.

¹ Dostupné na www.iom.sk/sk/o-nas/novinky/27-postoje-k-cudzincom [stiahnuté 2010-04-03].

Pre podkladovú národnú štúdiu zachytávajúcu vývoj do konca roka 2008 boli základnými literárnymi informačnými zdrojmi aj publikácie ako Migration trends in selected EU applicant countries. Volume V Slovakia – An acceleration of challenges for society (2004)², ktorá obsahuje prvú analýzu migračnej a azylovej problematiky v SR. Druhou bola publikácia Potreby migrantov na Slovensku³, 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 trhu práce v SR, analyzuje potreby migrantov a prináša odporúčania na zlepšovanie situácie v SR. Prínosná bola aj publikácia Integrácia migrantov v Slovenskej republike (2008), ktorá obsahuje inštitucionálnu i právnu analýzu problematiky 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 aj všeobecné informácie o integračnej politike v SR.⁴ Veľa informácií sme čerpali z komplexnej práce Divinského (2009): Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008), (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 a mimovládnych inštitúcií, ako aj materiály a brožúry, ktoré vydali. Spomenieme napríklad brožúru Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky.⁵

² Iniciovala ju a publikovala IOM. Autor RNDr. Boris Divinský. Publikácia je dostupná len v anglickom jazyku.

³ Popper, M., Lukšík, I., Bianchi, G., Szeghy, P., Potreby migrantov na Slovensku, Veda et IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava, 2006.

⁴ Bargerová, Z., Divinský, B., Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik, IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, Bratislava, 2008. Zhrnutie a odporúčania sú dostupné aj v anglickom jazyku v kancelárii IOM Bratislava.

⁵ V ďalšom texte uvedená ako Migrácia a azyl. Publikácia je dostupná na www.ludiaakomy.sk/download/posledna%20S.zip [stiahnuté 2008-11-11]. Z podkladov MÚ MV SR a ÚHCP P PZ spracoval riaditeľ MÚ MV SR Ing. Bernard Prieceľ a riaditeľ odboru migrácie a integrácie MÚ MV SR Ing. Vladimír Belo-Caban.

Pri spracovávaní pôvodnej správy (informácie do roku 2008) sa vyskytli viaceré problémy. V tom čase bol hlavným problémom fakt, že literatúra z oblasti azylu a migrácie v SR bola nedostačujúca. Preto autorky vychádzali nielen z dostupnej literatúry, ale aj z vlastných poznatkov z praxe v oblasti poradenstva migrantom a aktuálnych informácií, získaných z rozhovorov či internetových zdrojov. V oblasti štatistík sa vyskytol problém s ilustrovaním vývoja počtu migrantov z tretích krajín, ktorým bol udelený pobyt v SR. Nedostupnosť, resp. nedostatočnosť potrebných údajov súvisela s tým, že v informačnom systéme ÚHCP P PZ a v relevantnej legislatíve sa uskutočnili zásadné zmeny a že aj SR bola pred vstupom do EÚ voči jej členským krajinám treťou krajinou. Z tohto dôvodu štatistiky uvádzajú najmä počty cudzincov od roku 2004.

Pri aktualizácii štúdie sa situácia oproti predchádzajúcemu obdobiu mierne zmenila hlavne z pohľadu dostupnosti literatúry o problematike azylu a migrácie v SR, keďže medzitým vznikli za finančnej podpory EÚ v rámci rôznych projektov a v rámci EMN ďalšie publikácie. Niektoré štatistické údaje neboli v čase aktualizácie štúdie dostupné, preto v niektorých prípadoch uvádzame štatistiky k 31. 12. 2011, v niektorých prípadoch boli štatistické údaje dostupné k 31. 7. 2012.

Na účel tejto štúdie budeme rozlišovať medzi občanom EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie (ďalej spolu ako „občan EHP“) a štátnym príslušníkom tretej krajiny mimo EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie (ďalej spolu tiež ako „štátny príslušník tretej krajiny“). Prvá uvedená kategória migrantov má v zásade rovnaké právne postavenie ako občania SR, hoci ich pobyt na území SR upravuje zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o pobyte cudzincov). Zákon o pobyte cudzincov rovnako túto skupinu cudzincov nevyklučuje z definície „cudzinca“, za ktorého sa na účel tohto zákona považuje aj občan EHP a Švajčiarskej konfederácie; táto štúdia sa však bude primárne zameriavať na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín.

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.

2.1 Politický systém a inštitucionálny kontext

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 po ich uverejnení v Zbierke zákonov. Platnosť zákona znamená, že sa stal súčasťou platného právneho poriadku SR. Od platnosti zákona je potrebné odlišiť jeho účinnosť, ktorá spočíva v tom, že sa ním musia riadiť právne vzťahy, ktoré táto norma vo svojom texte upravuje. Každý zákon má vo svojom poslednom ustanovení určený dátum účinnosti. Označuje deň, odkedy je nevyhnutné podľa zákona postupovať. Ak v zákone nie je uvedený dátum, nadobúda účinnosť 15 dní po uverejnení v Zbierke zákonov. Obdobie medzi nadobudnutím platnosti zákona a jeho účinnosťou sa nazýva legisvakačná lehota a slúži na to, aby sa každý, komu zo zákona vyplývajú nejaké práva a povinnosti, mohol oboznámiť s jeho znením. Vláda SR ako najvyšší orgán výkonnej moci má 13 ministerstiev. Hoci takmer všetky z nich aspoň okrajovo súvisia s určitým špecifickým aspektom migrácie alebo azylu, inštitucionálne spadajú do oblasti migrácie najmä do pôsobnosti



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

troch ministerstiev – Ministerstva vnútra SR, Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

2.1.1 Zodpovedné štátne inštitúcie a ministerstvá

Ministerstvo vnútra SR

Ministerstvo vnútra SR (MV SR) vykonáva svoju agendu v oblasti migrácie a azylu predovšetkým prostredníctvom Migračného úradu MV SR a Úradu hraničnej a cudzineckej polície P PZ. V podmienkach SR plní MV SR úlohy Zodpovedného a Certifikačného orgánu pre všeobecný program Solidarita a riadenie migračných tokov na programové obdobie 2007 – 2013.⁶ Zodpovedný orgán po organizačnej stránke predstavuje odbor zahraničnej pomoci MV SR.⁷ Úlohy certifikačného orgánu vykonávajú štátni zamestnanci organizačne začlenení v rámci oddelenia ekonomickej a finančnej kontroly odboru kontroly sekcie kontroly a inšpekčnej služby MV SR. MV SR taktiež pripravuje, prerokováva a uzatvára bilaterálne readmisné dohody.

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR

Migračný úrad MV SR (MÚ) ako prvostupňový správny orgán rozhodujúci o udeľovaní azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany cudzincom postupuje v súlade s ustanoveniami zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle, v ktorom je premietnutý najmä Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951, Newyorský protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov

⁶ Programom sa zriadili štyri fondy, zamerané na budovanie integrovaného modelu riadenia ochrany vonkajších hraníc a migračných tokov. Vytvoril sa spoločný systém riadenia a kontroly pre všetky štyri fondy programu – Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, Fond pre vonkajšie hranice, Európsky fond pre utečencov a Európsky fond pre návrat. Internetová stránka Ministerstva vnútra SR, sekcia MV SR a EÚ, sekcia Solidarita a riadenie migračných tokov, dostupné na http://www.minv.sk/?solidarita_a_riadenie_migracnych_tokov [stiahnuté 2010-06-28].

⁷ Spolu s Platobnou jednotkou Zodpovedného orgánu (oddelenie financovania projektov EÚ odboru rozpočtu a financovania a oddelenie účtovníctva a štátna pokladnica odboru účtovníctva sekcie ekonomiky Ministerstva vnútra SR), MV SR, dostupné na <http://www.minv.sk/?system-riadenia-a-kontroly-fondov-programu-solidarita-a-riadenie-migracnych-tokov> [stiahnuté 2010-06-28].

z roku 1967, ako aj príslušné európske smernice či nariadenia upravujúce oblasť medzinárodnej ochrany cudzincov⁸. MÚ zabezpečuje základnú starostlivosť o žiadateľov o udelenie azylu, spolupracuje s mimovládnyimi organizáciami na integrácii 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 je tiež vecným garantom projektov realizovaných z prostriedkov Európskeho utečeneckého fondu a prijímateľom pomoci (mimovládnyimi organizáciami) poskytuje metodické poradenstvo a konzultácie v tejto oblasti. MÚ spolupracuje s Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM) a podieľa sa na tvorbe migračnej politiky štátu. Publikuje pravidelné štatistické prehľady týkajúce sa azylovej problematiky na Slovensku. Úlohy MÚ plnia jeho odbory: organizačný a právny, procedurálny, odbor migrácie a integrácie, dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, odbor ekonomiky a prevádzky, oddelenie zahraničnej pomoci a projektov, dublinské stredisko, ďalej integračné stredisko vo Zvolene, záchytný tábor a pobytové tábory⁹.

Úrad hraničnej a cudzineckej polície P PZ

Úrad hraničnej a cudzineckej polície P PZ je útvarom Prezídia Policajného zboru, ktorý priamo riadi organizačné zložky pri plnení úloh v oblasti kontroly hraníc, boja proti nelegálnej migrácii a prevádzkstvu, hraničnej kontroly, analýzy rizík, spolupráce s agentúrou Frontex, analýzy cestovných dokladov, povoľovania pobytu cudzincom, kontroly pobytu cudzincov, vyhostovania cudzincov, vízovej praxe a vo vymedzenom rozsahu na úseku azyloveho konania a realizácii dublinského nariadenia. Úrad hraničnej a cudzineckej polície odborne riadi, metodicky usmerňuje a kontroluje činnosť svojich organizačných zložiek.¹⁰

⁸ Informácie dostupné na <http://www.minv.sk/?migracny-urad-mv-sr> [stiahnuté 2012-11-21].

⁹ Zdroj: MÚ MV SR.

¹⁰ Stránka ÚHCP, dostupné na www.minv.sk/?uhcp [stiahnutá 2012-08-11].

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (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 sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci cudzincom, azylantom, odídencom, zahraničným Slovákom a pod. Konkrétny výkon sociálneho zabezpečenia realizuje Sociálna poisťovňa a jej pobočky. Konkrétny výkon sociálnej pomoci zabezpečujú úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Tí, ktorí sa nachádzajú v zložitej sociálnej situácii alebo sú nezamestnaní, môžu požiadať odbor sociálnych vecí na príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny o priznanie dávky sociálnej pomoci. Tieto dávky sa im priznávajú rovnako ako občanom SR na základe platných právnych predpisov. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny okrem toho oprávneným kategóriám migrantov pomáhajú pri sprostredkovaní zamestnania v SR. Majú v starostlivosti aj maloletých migrantov (deti) bez sprievodu, zadržaných na území Slovenska. Odbor sociálnej inklúzie MPSVR SR je zodpovedný za plnenie Národného akčného plánu sociálnej inklúzie a sekcia práce a verejné služby zamestnanosti (ÚPSV a R a úrady práce, sociálnych vecí a rodiny) za plnenie 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

Odbor zahraničných vzťahov a protokolu a Centrum pre koordináciu integrácie cudzincov

V súčasnosti sa problematikou migrácie zaoberá na MPSVR SR odbor zahraničných vzťahov a protokolu a problematikou integrácie

¹¹ Stránka Migračného informačného centra IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu, sekcia Spolupráca, dostupné na <http://mic.iom.sk/sk/sluzby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> [stiahnuté 2008-11-09].

Centrum pre koordináciu integrácie cudzincov (CKIC), ktoré plní funkciu koordinačného pracoviska pre záležitosti integrácie cudzincov a migrácie¹².

K 1. 8. 2012 bolo CKIC organizačne zaradené pod druhého štátneho tajomníka MPSVR SR a odbor zahraničných vzťahov a protokolu priamo pod ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny 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, vedie ústrednú evidenciu o zamestnávaní cudzincov a spracúva štatistické údaje o ich zamestnávaní. Participuje aj v boji proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov.¹³ Posúdenie žiadosti o povolenie na zamestnanie a udelenie/neudelenie povolenia na zamestnanie patrí do pôsobnosti jednotlivých úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Ústredie vydáva aj potvrdenie o možnosti obsadenia pracovného miesta štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je žiadateľom o modrú kartu.

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR je ústredný orgán štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k ostatným štátom a medzinárodným organizáciám¹⁴. 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 prostred-

¹² Mrliánová, Ulrichová, Zollerová, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2011, Slovenská republika, 2012, s. 13.

¹³ Stránka Migračného informačného centra IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu, sekcia Spolupráca, dostupné na <http://mic.iom.sk/sk/sluzby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> [stiahnuté 2008-11-09].

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

níctvom svojich konzulátov a 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.

Centrum právnej pomoci Ministerstva spravodlivosti SR

Centrum právnej pomoci je organizácia Ministerstva spravodlivosti SR, ktorá na základe novej zákona o azyle (platnej od 1. 12. 2008)¹⁵ v prípade zamietnutej žiadosti o azyl zabezpečuje 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 len v prípade, ak:

1. požiadali o poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci,
2. nemajú svojho zástupcu na konanie, v ktorom žiadajú o poskytnutie právnej pomoci podľa zákona o právnej pomoci a
3. MÚ vydal v konaní o azyle rozhodnutie: o neudelení azylu, o odňatí azylu, o nepredĺžení doplnkovej ochrany, o zrušení doplnkovej ochrany, ktorým bola žiadosť o udelenie azylu zamietnutá ako zjavne neopodstatnená, zamietnutá ako neprípustná, alebo ktorým bolo konanie o azyle zastavené z dôvodu, že bolo o žiadosti skôr rozhodnuté, a skutkový stav sa podstatne nezmenil. To znamená, že centrum poskytuje bezplatnú právnu pomoc až po vydaní rozhodnutia MÚ. Žiadosť o poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci žiadateľ o právnu pomoc podáva v centre alebo na MÚ počas pohovoru v konaní o azyle.¹⁶

V súvislosti s transpozíciou návratovej smernice¹⁷ sa s účinnosťou od 1. 1. 2012¹⁸ zaviedla pôsobnosť Centra právnej pomoci v konaní na druhom stupni vo veciach administratívneho vyhostenia cudzincov. Fyzická osoba má právo v konaní o administratívnom vyhostení na poskytnutie právnej pomoci, ak:

1. je štátnym príslušníkom tretej krajiny podľa zákona o pobyte cudzincov,
2. požiadala o poskytnutie právnej pomoci,
3. nemá svojho zvoleného zástupcu na konanie, v ktorom žiada o poskytnutie právnej pomoci,
4. nachádza sa v stave materiálnej núdze a
5. policajný útvar ÚHCP vydal rozhodnutie o administratívnom vyhostení.

Žiadosť o poskytnutie právnej pomoci podáva žiadateľ v centre alebo na policajnom útvere, kde je štátny príslušník tretej krajiny predvedený. Centrum právnej pomoci vykoná neodkladné úkony právnej pomoci, najmä podá opravný prostriedok, a to aj v prípade, ak žiadosť nie je úplná. Podmienku stavu materiálnej núdze skúma Centrum právnej pomoci, len ak mal žiadateľ bezprostredne pred vydaním rozhodnutia o administratívnom vyhostení na území SR povolený pobyt. Poskytovanie právnej pomoci v konaní o administratívnom vyhostení trvá aj po zrušení rozhodnutia o administratívnom vyhostení¹⁹.

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

18 Zákon č. 332/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

19 Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z.

15 Zákon č. 451/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o azyle.
16 Centrum právnej pomoci, dostupné na <http://www.legalaid.sk/#azyl> [stiahnuté 2010-04-03].

Štatistický úrad Slovenskej republiky

Štatistický úrad SR sa v rámci organizácie azylovej a migračnej politiky v SR zameriava na niekoľko oblastí, ktorými sú spravovanie a zverejňovanie oficiálnych číselníkov a klasifikácií (Číselník krajín, Klasifikácia štatistických územných jednotiek SR, Štatistická odvetvová klasifikácia ekonomických činností, Klasifikácia zamestnaní, Klasifikácia odborov vzdelania), harmonizácia obsahu a rozsahu informácií o cudzincoch so štandardmi EÚ, Organizácie spojených národov (OSN) a zásadnými dokumentmi schválenými vládou SR. ŠÚ SR zabezpečuje verejnú prístupnosť informácií o cudzincoch a ich integrácii, vydáva publikácie, ktoré prezentujú fenomén zahraničnej migrácie a medzinárodnej ochrany, a základné informácie o cudzincoch v SR. ŠÚ SR pravidelne zverejňuje publikácie o zahraničnej migrácii a cudzincoch v SR. Údaje o zahraničnej migrácii (medzinárodnej migrácii) využije štatistický úrad pri tvorbe prognóz vývoja obyvateľstva podľa požiadaviek Eurostatu. ŠÚ SR zverejňuje základné informácie o zahraničnej migrácii a o cudzincoch v SR na webovej stránke (www.statistics.sk) a tiež poskytuje údaje o cudzincoch s legálnym pobytom, spracované v spolupráci s inštitúciami, ktoré sa podieľajú na zbere údajov o zahraničnej migrácii Eurostatu prostredníctvom dotazníka International Migration Data Collection.

Sčítaním obyvateľov, domov a bytov realizovanom v roku 2011 získal ŠÚ SR dôležité údaje, ktoré môžu byť podkladom na tvorbu indikátorov integrácie cudzincov. Ide napr. o údaje umožňujúce bilancovanie cudzincov podľa štruktúr požadovaných EÚ v období medzi cenami obyvateľstva (vek, pohlavie, štátne občianstvo, krajina narodenia, rok prisťahovania do SR) a údaje ekonomickej, vzdelanostnej, kultúrnej, jazykovej povahy (zamestnanie, postavenie v zamestnaní, dosiahnuté vzdelanie, počítačové znalosti, národnosť, náboženské vyznanie, materinský jazyk, najčastejšie používaný jazyk).

2.1.1.1 Regionálna a miestna úroveň štátnej správy

Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny

46 úradov práce, sociálnych vecí a rodiny je priamo organizačne podriadených ÚPSVaR. V oblasti migrácie a integrácie cudzincov sú mu na základe zákona o službách zamestnanosti zverené úlohy súvisiace s udeľovaním povolení na zamestnanie cudzincom, občanom tretích krajín a vedenie evidencie zamestnaných cudzincov. Okrem udeľovania povolení na zamestnanie cudzincom majú vo svojej pôsobnosti aj agendu súvisiacu s priznávaním a vyplácaním dávky v hmotnej núdzi. Do pôsobnosti úradu práce, sociálnych vecí a rodiny v oblasti zamestnávania cudzincov patrí o. i. poskytovanie informácií cudzincom a poradenstvo cudzincom o možnostiach zamestnania vo svojom územnom obvode, evidovanie informačných kariet o zamestnávaní občanov členských štátov EÚ a cudzincov, ktorí nepotrebujú povolenie na zamestnanie, vo svojom územnom obvode a udeľovanie povolení na zamestnanie, evidovanie a oznamovanie počtu udelených povolení na zamestnanie.²⁰

Oddelenia cudzineckej polície

Oddelení cudzineckej polície Policajného zboru (ďalej tiež „OCP PZ“ alebo „oddelenie cudzineckej polície PZ“) je na území SR spolu 12. Podľa zákona o pobyte cudzincov sú predovšetkým oprávnené rozhodovať o udeľovaní povolení na pobyt, o ich obnove, odňatí alebo zrušení. Sú tak významnými inštitúciami, ktoré svojou rozhodovacou činnosťou predstavujú na území SR základnú inštitúciu prvého kontaktu s každým cudzincom. Vo vzťahu k cudzincom sú OCP PZ okrem iného oprávnené vykonávať kontrolu oprávnenosti pobytu, plnenia podmienok pobytu a dodržiavania povinností cudzinca, ako aj povinností iných fyzických osôb a právnických osôb v súvislosti s pobytom cudzincov na území SR. Policajt OCP PZ je oprávnený pri výkone kontrolnej činnosti voľne vstupovať do objektov zamestnávateľa, priestorov určených na

20 ÚPSVaR, dostupné na <http://www.upsvar.sk> [stiahnuté 2008-11-13].

podnikanie alebo štúdium a do ubytovacích zariadení a tiež požadovať preukázanie totožnosti a vyžadovať vysvetlenie ku skutočnostiam, ktoré sú predmetom kontroly.

Riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície, riaditeľstvo cudzineckej polície a riaditeľstvo hraničnej polície

Do organizačnej štruktúry ÚHCP P PZ patria aj nadriadené orgány oddelení cudzineckej polície²¹, riaditeľstvá, ktoré sú priamo podriadené ÚHCP P PZ. Riaditeľstvá plnia úlohy vo svojej teritoriálnej pôsobnosti, ktorá im je určená interným predpisom MV SR. Ide o Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície (RHCP) Bratislava a Prešov a Riaditeľstvo cudzineckej polície (RCP) Banská Bystrica. Do organizačnej štruktúry rovnako patrí Riaditeľstvo hraničnej polície Sobrance (RHP) a Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov a Sečovce.

Odbory všeobecnej vnútornej správy

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. V rámci uvedených odborov sa na účely výkonu zákona o štátnom občianstve vytvárajú skúšobné komisie, v ktorých kompetencii je preveriť znalosti žiadateľa o udelenie štátneho občianstva SR v rozsahu vymedzenom zákonom. Po preskúšaní žiadateľa sa žiadosti zasielajú na rozhodnutie Ministerstvu vnútra SR.²²

Riadenie všetkých zložiek migračnej a azylovej politiky sa uskutočňuje v SR zhora, problematika však zatiaľ nie je výrazne zastúpená na regionálnej úrovni. Dlhodobým zámerom štátnych orgánov SR je preniesť nové kompetencie v oblasti migračnej a integračnej 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

proklamujú štátne inštitúcie 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 % 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.²³

Koncepcia integrácie cudzincov predpokladá významný prenos kompetencií práve na orgány samosprávy, ktoré by mali hrať kľúčovú rolu najmä v oblasti integrácie cudzincov. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 uvádza, že realizácia migračnej politiky je založená na koordinovanom postupe štátnych orgánov, orgánov miestnej štátnej správy a samosprávy a predpokladá široké zapojenie mimovládnych a ďalších organizácií pôsobiacich v tejto oblasti.

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 poskyto-

²³ Migračný úrad usporiadal v rokoch 2006 – 2007 sériu informačných a vzdelávacích prednášok pre riadiace štruktúry ZMOS aj 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 ulahčenia integrácie azylantov a migrantov do spoločnosti pod vedením Spoločnosti ľudí dobrej vôle v spolupráci so Slovenskou humanitnou radou a Asociáciou vzdelávania samosprávy, dostupné na http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecceni6.php a Migrácia a azyl, s. 51.

vanie 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 táboroch i azylantom v procese ich integrácie.²⁴ Jeho činnosť v SR sa však vzhľadom na reorganizáciu skončí 31. 12. 2012.

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

V rámci azylovej problematiky pracuje IOM dlhodobo v oblasti návratových programov pre žiadateľov o azyl, neúspešných žiadateľov o azyl a nelegálnych migrantov. V oblasti všeobecnej migrácie sa IOM dlhodobo venuje problematike obchodovania s ľuďmi, pričom sa zameriava predovšetkým na vzdelávaciu činnosť. Zároveň iniciuje výskumné projekty v oblasti migrácie, od decembra 2008 pôsobí ako koordinátor Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v SR.²⁵ Venuje sa aj problematike integrácie migrantov. Od roku 2006 prevádzkuje Migračné informačné centrum (MIC), ktoré poskytuje právne a sociálne poradenstvo cudzincom, ktorí majú záujem žiť alebo žijú na Slovensku, s cieľom podporiť ich integráciu na trhu práce a do spoločnosti. Centrum funguje v Bratislave s pobočkou v Košiciach. MIC poskytuje komplexné informácie záujemcom prostredníctvom osobných konzultácií, telefonickej informačnej linky a elektronickej pošty. Všetky pre cudzincov dôležité informácie sú uverejnené na webovej stránke www.mic.iom.sk. V rámci podporovania integrácie migrantov na trhu

²⁴ www.unhcr.sk

²⁵ Národný kontaktný bod (NKB) Európskej migračnej siete v SR tvorí skupina inštitúcií, ktoré sú určené dohodou medzi vládou SR a IOM Medzinárodnou organizáciou pre migráciu o koordinácii činnosti Európskej migračnej siete z 20 júla 2009. NKB vykonáva úlohy spojené s implementáciou aktivít EMN na základe pracovného programu EMN na daný kalendárny rok: zhromažďuje, kompletizuje a dokumentuje informácie v oblasti azylu a migrácie v SR, poskytuje informácie prostredníctvom osobitných správ, štúdií a odpovedí na ad hoc žiadosti o informácie (tzv. ad hoc otázky, nerealizuje primárny výskum, ale zbiera, analyzuje a sprístupňuje dostupné údaje a informácie, ktoré opisujú najdôležitejší vývoj v oblasti politiky a legislatívy, ako aj verejnú diskusiu prebiehajúcu v oblasti migrácie a azylu v členských štátoch /a na úrovni EÚ/). NKB v SR pozostáva zo zástupcov týchto inštitúcií: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu – Úrad pre Slovenskú republiku (národný koordinátor), Úrad hraničnej a cudzineckej polície P PZ, Migračný úrad MV SR, sekcia legislatívy a vonkajších vzťahov MV SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Štatistický úrad SR. Viac informácií je k dispozícii na www.emn.sk [stiahnuté 2012-09-24].

práce prideliuje MIC IOM finančné príspevky na vzdelávací/rekvalifikačný kurz pre záujemcov. Individuálne pracovné poradenstvo zahŕňa prípravu životopisu, orientáciu na trhu práce a asistenciu pri hľadaní práce. MIC IOM dlhodobo spolupracuje aj s komunitami migrantov na Slovensku vďaka spolupráci s kultúrnymi mediátormi, ktorí organizujú informačné stretnutia pre komunity aj pre širokú verejnosť v rôznych mestách Slovenska.²⁶

2.1.2.2 Mimovládne organizácie

Najaktívnejšie organizácie pôsobiace v oblasti migrácie a azylu sú: Liga za ľudské práva, Slovenská humanitná rada, Spoločnosť ľudí dobrej vôle a Nadácia Milana Šimečku. Na zozname organizácií spolupracujúcich s UNHCR sa nachádza aj Asociácia azylantov na Slovensku. Ako jednoznačne pozitívne môžeme hodnotiť, že v problematike migrácie a azylu začalo byť od vstupu do EÚ aktívnych viacero organizácií a inštitúcií a viacero ich projektov financovala EÚ zo svojich zdrojov (Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci programu Solidarita a riadenie migračných tokov). V rámci prípravy nového zákona o pobyte cudzincov, ktorý schválila NR SR 27. 9. 2011 a nadobudol účinnosť 1. 1. 2012, sa mimovládne organizácie zaoberajúce sa problematikou migrácie a azylu aktívne zapájali do pripomienkového konania k zákonu.

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 realizuje viaceré projekty týkajúce sa napr. monitoringu vstupu na územie SR a do azylového konania, ako aj situácie maloletých bez sprievodu v SR a naďalej poskytuje právne poradenstvo žiadateľom o azyl z prostriedkov

²⁶ Projekt financovala v rokoch 2006 – 2008 EÚ z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v rámci iniciatívy spoločenstva EQUAL. Od roku 2009 projekt pokračuje vďaka financovaniu zo zdrojov EÚ – Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci programu Solidarita pri riadení migračných tokov.

Európskeho fondu pre utečencov (ERF) a cudzincom z prostriedkov Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín. Organizácia sa zapája aj do medzinárodných projektov.²⁷

Spoločnosť ľudí dobrej vôle

Spoločnosť ľudí dobrej vôle sa od 90. rokov venuje žiadateľom o azyl a azylantom. Sídlo organizácie sú Košice, má však celoslovenskú pôsobnosť.²⁸ Dlhodobo zabezpečuje sociálne a psychologické poradenstvo, zastupovanie žiadateľov o azyl 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.²⁹

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 SR. Poskytuje im priamu finančnú pomoc na činnosť a 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 realizuje viaceré projekty zamerané na azylovú problematiku, ako sú napríklad monitoring a akútna pomoc pred vstupom do azylovej procedúry, podpora integrácie azylových, sociálna pomoc pre maloletých bez sprievodu, psychologické a právne poradenstvo.³⁰

Asociácia azylových azylových na Slovensku

Asociácia azylových je občianske združenie založené v decembri 2006 so sídlom vo Zvolene.

27 Liga za ľudské práva vznikla v apríli 2005 ako nový subjekt po ukončení činnosti Slovenského helsinského výboru. Internetová stránka Ligy za ľudské práva, sekcia O nás, dostupné na <http://www.hrl.sk/?a=about> [stiahnuté 2008-11-15] a sekcia Projekty.

28 Spoločnosť ľudí dobrej vôle, dostupné na <http://www.cassovia.sk/sldv/> [stiahnuté 2008-11-11].

29 Internetová stránka projektu EQUAL Ľudia ako my, dostupné na http://www.ludiaakomy.sk/partner_sldv.php [stiahnuté 2008-11-11].

30 Pôsobí na Slovensku od roku 1990. Dostupné na www.shr.sk/ute-cenci.htm [stiahnuté 2010-04-05].

Členmi asociácie sú azyloví a bývalí azyloví, v súčasnosti sú štátnymi občanmi SR rôznej národnosti, ktorí žijú na území SR. Hlavným cieľom asociácie je podporovať aktívnu účasť azylových na verejnom živote a na riešení rôznych problémov, s ktorými sa azyloví stretávajú pri integrácii na území SR.³¹

Nadácia Milana Šimečku

Nadácia Milana Šimečku sa v rámci svojej činnosti venuje aj problematike migrácie a realizuje viaceré projekty zamerané najmä na integráciu, zameriava sa na témy interkultúrneho vzdelávania a interetnických vzťahov. Od roku 2006 realizuje festival Týždeň nových menšín, ktorý informuje prostredníctvom filmov, prezentácií a diskusií verejnosť o migrácii a nových komunitách v SR a podporuje vzájomný dialóg.³²

Viac informácií o konkrétnych projektoch viacerých organizácií a inštitúcií v jednotlivých rokoch je k dispozícii vo Výročných správach Európskej migračnej siete v oblasti migrácie a azylu (2008, 2009, 2010, 2011)³³ a na stránke Zodpovedného orgánu za implementáciu všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov MV SR.³⁴

2.1.2.3 Výskumné inštitúcie a výskum migrácie v SR

Výskum migrácie, respektíve zahraničnej migrácie je v SR naďalej málo rozvinutý a v podstate sa v intenzívnejšom 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 neexistuje v SR ani jedna štátna, ani mimovládna inštitúcia, ktorá by sa systematicky venovala výskumu migrácie a s ňou súvisiacich spoločenských javov, procesov či problémov.

31 UNHCR, sekcia Štátne orgány zaoberajúce sa problematikou žiadateľov o azyl a utečencov, dostupné na <http://www.unhcr-budapest.org/slovakia/index.php/partneri> [stiahnuté 2010-04-05].

32 Nadácia Milana Šimečku, dostupné na www.nadaciamilanasimecku.sk.

33 www.emn.sk [stiahnuté 2010-05-13].

34 http://www.minv.sk/?solidarita_a_riadenie_migracnych_tokov [stiahnuté 2010-06-28].

No vďaka finančným prostriedkom z jednotlivých fondov všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov sa na SR od roku 2008 zintenzívnila monotematická inovatívna výskumná činnosť jednotlivých mimovládnych organizácií.³⁵

Významnú úlohu ako realizátor a zadávateľ výskumných projektov naďalej plní IOM. 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*.³⁶ Druhý významnejší výskum v oblasti migrácie vykonala partnerská organizácia IOM v rámci projektu EQUAL – **Kabinet výskumu sociálnej a biologickej komunikácie Slovenskej akadémie vied**. Výsledkom bola publikácia *Potreby migrantov na Slovensku (2006)*.³⁷ Publikácia *Integrácia migrantov v Slovenskej republike (2008)* sumarizuje výsledky výskumu, ktorý rovnako iniciovala IOM na Slovensku.³⁸ V roku 2009 realizovala IOM výskumný projekt Migrácia v Slovenskej republike po vstupe do EÚ (2004 – 2008), ktorej výstupmi boli dve publikácie – *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)* a *Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike*. V súčasnosti pracuje IOM na výskume o násilí páchanom na migrantoch, ktorý bude zverejnený začiatkom roka 2013 a ktorý je financovaný z prostriedkov EIF. IOM spracovala viacero výskumov aj v rámci jej činnosti ako koordinátora Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete.³⁹

35 Viac informácií aj na stránke Zodpovedného orgánu všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov MV SR, kde je možné nájsť informácie o podporených projektoch zameraných na výskum v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín.

36 Autor RNDr. Boris Divinský, publikácia je dostupná len v anglickom jazyku.

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

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

39 Publikácie sú dostupné na www.emn.sk.

Okrajovo sa migrácii venuje **Inštitút pre výskum práce a rodiny**⁴⁰, ktorý je rozpočtovou organizáciou MPSVR SR.

Predovšetkým problematike etnicity a multikulturalizmu sa venuje **Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK)** samostatne aj v spolupráci s inými mimovládnymi a medzinárodnými organizáciami pôsobiacimi na Slovensku.

Inštitút pre verejné otázky (IVO) združuje odborníkov z rôznych oblastí s cieľom presadzovať hodnoty otvorenej spoločnosti a demokratickej politickej kultúry v spoločenskom rozhodovaní. Výskumné aktivity sa zameriavajú na skúmanie ekonomických aspektov migrácie a integrácie migrantov z tretích krajín, kultúrnu diverzitu vznikajúcu v dôsledku zahraničnej migrácie a rodových aspektov migrácie a integrácie cudzincov na Slovensku.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (Slovak Governance Institute – SGI) pôsobí ako nestranná, nezisková, mimovládna organizácia, ktorá sa svojou činnosťou snaží o skvalitnenie procesu alokácie verejných zdrojov na zabezpečenie kvalitných, transparentných a efektívnych verejných služieb pre občanov Slovenska. V rámci výskumných aktivít v oblasti integrácie migrantov implementoval SGI projekty zamerané na vytvorenie súboru indikátorov politik integrácie.

Local Media Institute sa od roku 2010 venuje podpore integrácie cudzincov z tretích krajín prostredníctvom televízneho vysielania – televíznej relácie s názvom Integruj!

Podrobnejšie informácie sa nachádzajú vo výročných správach EMN za roky 2010 a 2011.

Počas rokov 2008 – 2012 sa rozšíril počet autorov publikujúcich v oblasti migrácie a azylu. Výrazne k tomu prispela aktívna činnosť Národného kontaktného bodu Európskej migračnej

40 Do 28. 2. 2006 pôsobil pod názvom Stredisko pre výskum práce a rodiny. Dostupné na www.sspr.gov.sk/ [stiahnuté 2008-11-23].

siete na Slovensku⁴¹, ktorý v rámci svojej činnosti zadáva a financuje štúdie z tejto oblasti (napr. Mittelmanová, Številová, Bargerová, Grethe Guličová, Potočková). Okrem toho bolo v tomto smere prospešné projektové financovanie z prostriedkov EIF, keďže výsledky niektorých projektov boli prínosné a v rámci nich boli spracované v SR chýbajúce publikácie (pozri Vašečka, Fajnorová, Siman, Mokrý, Miháliková, Jančo). Najplodnejším autorom v oblasti výskumu migrácie naďalej ostáva nezávislý výskumný pracovník Boris Divinský, ktorý publikoval viacero publikácií a článkov o zahraničnej migrácii v SR.⁴²

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

Problematiku azylu v SR upravuje zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (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 bolo poskytnuté dočasné útočisko alebo doplnková ochrana, sú oprávnení zdržiavať sa na území SR automaticky, a to aj bez predchádzajúceho posudzovania žiadosti o udelenie pobytu a splnenia zákonných podmienok. Najvýraznejšia zmena v oblasti azylu v slovenskej legislatíve nastala v dôsledku transpozície legislatívy EÚ, a to transpozíciou 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 bola prijatá do slovenského 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 zme-

ny. V najbližšej dobe je možné očakávať začatie príprav novelizácie zákona o azyle v súvislosti s potrebou transpozície prepracovanej kvalifikačnej smernice v termíne do 13. 12. 2013⁴³.

Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (starý zákon o pobyte cudzincov) bol do 31. 12. 2011 základný právny predpis, ktorý upravoval oblasť vstupu a pobytu cudzincov na území SR, základné práva a povinnosti cudzinca od momentu jeho vstupu a po celú dobu jeho pobytu v SR.

V dôsledku potreby upraviť pravidlá pre udeľovanie víz v zmysle vízového kódexu Spoločenstva⁴⁴, zmeniť podmienky pre udelenie povolenia na prechodný pobyt, ako aj v súvislosti s transponovaním tzv. návratovej smernice⁴⁵ bola 1. 12. 2009 schválená novela zákona o pobyte cudzincov (zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon o pobyte cudzincov), ktorá nadobudla účinnosť 15. 1. 2010.

Zmeny, ktoré sa novelou zaviedli, sa týkali troch oblastí:

- zmeny v udeľovaní víz,
- zmeny v udeľovaní jednotlivých druhov pobytov a
- v administratívnom vyhostovaní a zaistovaní cudzincov.

Ďalšou novelizáciou⁴⁶ s účinnosťou od 20. 7. 2011 sa transponovali do zákona o pobyte cudzincov ustanovenia smernice o mod-

43 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

44 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex), sa uplatňuje od 5. 4. 2010.

45 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej „návratová smernica“).

46 Zákon 223/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

rách kartách EÚ⁴⁷ a smernice o sankciách voči zamestnávateľom⁴⁸. Novela upravila povinnosť hradenia nákladov súvisiacich s administratívnym vyhostením cudzinca, ktorý bol nelegálne zamestnaný tak, že ich hradí v prvom rade jeho nelegálny zamestnávateľ. Umožnilo sa udelenie tolerovaného pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí boli nelegálne zamestnávaní, a to za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok, alebo maloletým osobám, ktoré boli nelegálne zamestnané, v prípade ich nevyhnutnej prítomnosti na účely trestného konania. Zaviedol sa nový typ prechodného pobytu – modrá karta EÚ pre vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín a upravili sa podmienky jej vydávania, obnovovania a odňatia. Modrá karta EÚ sa vydáva na tri roky.

1. 1. 2012 nadobudol účinnosť nový zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý zrušil predchádzajúcu právnu úpravu a zjednotil problematiku zabezpečenia kontroly hraníc zameranú na vykonávanie hraničnej kontroly osôb s problematikou pobytu cudzincov do jedného právneho predpisu⁴⁹. Medzi ciele novej právnej úpravy patrí okrem iného zosúladienie mechanizmov riadenia migrácie a integrácie cudzincov s dôrazom na zosúladienie a harmonizáciu jednotlivých postupov a politik v dotknutých oblastiach s vývojom a trendmi v rámci členských štátov EÚ. Nový zákon zaviedol niekoľko nových definícií pojmov (neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice, ohrozenie verejného poriadku, ohrozenie bezpečnosti štátu, neoprávnený pobyt, účelové manželstvo, riziko úteku atď.), resp. zosúladiť niektoré pojmy s legislatívou EÚ (definícia občana Únie, rodinného príslušníka občana Únie a štátneho príslušníka tretej krajiny), ktoré vychádzajú buď

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

48 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

49 Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov zároveň zrušil zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice.

z aplikačnej praxe, alebo z potreby transpozície legislatívy EÚ. Nový zákon o pobyte cudzincov zachováva existujúce druhy pobytov: prechodný pobyt, trvalý pobyt a tolerovaný pobyt. Zákon rozšíril okruh štátnych príslušníkov tretích krajín o tých, ktorí vykonávajú činnosť novinárov akreditovaných v SR a ktorým po splnení podmienok môže byť udelený prechodný pobyt na účel osobitnej činnosti. Zákon zavádza udeľovanie prechodného pobytu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie Slováka žijúceho v zahraničí. Štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny, sa umožňuje podniknúť ihneď po udelení prechodného pobytu, výnimky upravuje zákon. Právna úprava nerozlišuje medzi prvým a ďalším povolením v prípade trvalého pobytu, ale rozlišuje udelenie trvalého pobytu na päť rokov, trvalého pobytu na neobmedzený čas a dlhodobý pobyt. Nová je úprava postavenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému bolo priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom EÚ v rámci trvalého pobytu. Rozšírila sa kategória rodinných príslušníkov občana EÚ o partnera, s ktorým má občan EÚ trvalý, riadne osvedčený vzťah, ako aj o štátneho príslušníka tretej krajiny s právom pobytu rodinného príslušníka občana EÚ v inom členskom štáte EÚ, kde občanom EÚ je občan SR, s ktorým sa štátny príslušník tretej krajiny navráti na pobyt alebo sa k nemu pripája na pobyt späť na územie SR, a je príbuzným občana SR s cieľom úplnej transpozície smernice o voľnom pohybe osôb⁵⁰.

Oblasť zamestnávania cudzincov na Slovensku upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o službách zamestnanosti). Uvedený zákon podlieha častým zmenám, avšak zásadnejší význam v oblasti právnej úpravy zamestnávania cudzincov mala novelizácia účinná od 1. mája

50 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

2008. V rámci novely zákona o pobyte cudzincov (zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov), ktorá nadobudla účinnosť 15. 1. 2010, sa vykonala aj zmena zákona o službách zamestnanosti. 20. júla 2011 nadobudol účinnosť zákon č. 223/2011 Z. z., ktorý okrem iného novelizoval zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozšírením povinností pre zamestnávateľov pri zamestnávaní občana členského štátu EÚ a štátneho príslušníka tretej krajiny. Tieto povinnosti sú zhrnuté v novom ustanovení § 23a a patrí medzi ne povinnosť vyžiadať si od štátneho príslušníka tretej krajiny pred jeho prijatím do zamestnania platný doklad o pobyte alebo iné oprávnenie na pobyt podľa osobitného predpisu a uchovávať kópiu tohto dokladu počas trvania zamestnania. Ďalej je zamestnávateľ povinný písomne informovať úrad práce, sociálnych vecí a rodiny o nástupe do zamestnania a o skončení zamestnania štátneho príslušníka tretej krajiny, ako aj občana členského štátu EÚ a jeho rodinných príslušníkov, a to najneskôr do siedmich pracovných dní od nástupu do zamestnania a najneskôr do siedmich pracovných dní od skončenia zamestnania. Držiteľ modrej karty, ktorý je účastníkom právnych vzťahov vznikajúcich podľa zákona o službách zamestnanosti, má rovnaké právne postavenie ako občan SR⁵¹.

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov stanovuje všeobecný zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, upravuje kontrolnú činnosť kompetentnými subjektmi na tomto úseku, ako aj sankcie za nelegálnu prácu⁵².

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov predstavuje dôležitý reštriktívny nástroj v súvislosti s nelegálnou migráciou a jej negatívnymi sprievodnými javmi. Upra-

vuje trestný čin prevádzachstva, obchodovania s ľuďmi, obchodovania s deťmi a vymedzuje relevantné sankcie, medzi ktorými má významné postavenie trest súdneho vyhostenia.

Významnou oblasťou migračnej legislatívy súvisiacou so zamestnávaním cudzincov je uznávanie kvalifikácie, ktoré sa na Slovensku spravuje nasledovnými právnymi predpismi:

- zákonom č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- zákonom č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Všetky spôsoby nadobúdania štátneho občianstva SR upravuje zákon č. 40/1993 Zb. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Uvedený zákon o. i. upravuje nadobudnutie štátneho občianstva SR udelením na žiadosť cudzinca, naturalizáciou, ktorá sa považuje za jeden z najvýznamnejších spôsobov nadobudnutia občianstva cudzincom.

V oblasti zdravotnej starostlivosti je okrem zákona o azyle významným najmä zákon č. 576/2004 Z. z. o poskytovaní zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov a č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov. Oblasť zdravotného poistenia na Slovensku upravuje najmä zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov.

51 Mrlianová, Ulrichová, Zollerová, Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2011, Slovenská republika, 2012, s. 23, 47, 48.

52 Zákonom č. 223/2011 Z. z. sa do uvedeného zákona transponovali ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

Obsahom tejto kapitoly je chronologický prehľad historického vývoja azylovej a migračnej politiky od vzniku samostatnej SR v roku 1993 do júla 2012. 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 vytvárali a hierarchizovali 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 stalo aj tranzitnou krajinou a pomaly sa stáva cieľovou krajinou imigrácie. Napriek intenzívnemu tempu hospodárskeho rozvoja v SR určité faktory ako vyššie platy a lepšie pracovné miesta naďalej motivujú obyvateľov SR 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. Môžeme preto konštatovať, že trend emigrácie za prácou do iných krajín EÚ od vstupe 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.⁵³ 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 %, postupne však klesal. Podiel prisťahovalcov z Afriky, Austrálie a Oceánie nebol výrazný.⁵⁴

53 Divinský, 2005, s. 46, podľa Vaňo et al., 2003, Jurčová et al., 2004.
54 Divinský, 2005, s. 47.

03

Vývoj azylového a migračného systému

Od vstupu SR do EÚ predstavujú imigranti z EÚ najpočetnejšiu skupinu osôb. Na konci roku 2006 tvorili cudzinci 0,6 % (32 130) z celkového počtu obyvateľstva SR, kým na konci roku 2011 už to bolo 1,25 % celkovej populácie SR. Z toho podiel štátnych príslušníkov z tretích krajín predstavoval v roku 2006 0,26 % (12 631)⁵⁵ a v roku 2011 už 0,39 % (21 492). Z tretích krajín boli v roku 2011 najpočetnejšie zastúpené Ukrajina, Vietnam, Srbsko a Čierna Hora, Čína a Kórea.

Ako uvádzajú viaceré publikácie, migračné saldo SR bolo od roku 1993 až do súčasnosti stále pozitívne. Vo svojej publikácii z roku 2005 poukazuje Divinský na rozdiely medzi štatistickými údajmi o nízkom počte obyvateľov odsťahovaných zo SR do určitých cieľových krajín, ktoré zaznamenal Štatistický úrad SR, a vysokými počtami prisťahovaných Slovákov, ktoré zaznamenali domáce štatistické úrady (napríklad ČR, USA, Kanada a Nemecko). V oblasti zahraničného sťahovania naďalej pretrváva jeden kardinálny problém. Sú to oproti reálnej situácii enormne podhodnotenú oficiálne údaje o vysťahovaných osobách (občania SR aj cudzinci). Jednoznačnou príčinou týchto diferencií je (tak ako v mnohých iných štátoch) nedostatočná evidencia migrujúcich osôb pre ich nedisciplinovanosť pri odhlasovaní z trvalého pobytu v SR – len minimálna časť z nich si túto zákonom stanovenú povinnosť plní. Divinský uzatvára, že „oficiálne deklarované kladné migračné saldo zahraničného sťahovania Slovenskej republiky je iba číry mýtus“. Podľa jeho voľných odhadov sa zo SR natrvalo vystahúva 15- až 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.⁵⁶ Štatisticky je SR migračne ziskovou krajinou (v roku 2007 bolo saldo sťahovania na báze registrácie trvalého pobytu 6 793 osôb, v roku 2008 len o málo vyššie, 7 060), pričom objem zahraničného sťahovania medzi SR a zahraničím dosiahol od vstupu SR do EÚ trojnásobok.⁵⁷

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

56 Divinský, 2005, s. 52.

57 Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2007, Štatistický úrad Slovenskej republiky, s. 6.

Tabuľka 1: Počet občanov EHP s registrovaným trvalým pobytom⁵⁸ a počet občanov tretích krajín s povolením na pobyt⁵⁹ od roku 2000 do roku 2011 k 31. decembru príslušného roka:

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EÚ - EHP	28 801	29 418	29 505	29 219	22 108	25 635	32 153	41 214	52 706	58 322	39 380	41 593
Tretie krajiny	-	-	-	-	-	11 299	12 631	14 912	19 472	21 492	22 932	24 333

Zdroj: ÚHCP P PZ.

Tabuľka 2: Najpočetnejšie skupiny imigrantov s povolením na pobyt (vrátane občanov EHP) podľa krajiny pôvodu a štátneho občianstva od roku 2000⁶⁰ do 2004 k 31. decembru príslušného roka:

Krajina pôvodu/rok	2000	2001	2002	2003	2004
Česká republika	-	4 994	-	4 931	3 583
Ukrajina	-	4 631	-	4 913	4 007
Poľsko	-	2 428	-	2 395	2 468
Rumunsko	-	1 910	-	1 902	-
Juhoslávia/Srbsko a Čierna Hora	-	1 609	-	1 480	-
Maďarsko	-	1 516	-	1 547	1 519
Vietnam	-	1 477	-	1 716	832
Ruská federácia	-	1 371	-	1 362	1 213

Zdroj: Štatistiky ÚHCPP PZ a vlastné výpočty.

Tabuľka 3: Najpočetnejšie skupiny imigrantov s povolením na pobyt (vrátane občanov EHP) podľa krajiny pôvodu a štátneho občianstva od roku 2005 do roku 2011 k 31. decembru príslušného roka a k 30. 6. 2012:

Krajina pôvodu/rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1. polrok 2012
Česká republika	-	5 113	5 958	6 943	7 764	-	-	-
Ukrajina	3 719	3 927	3 833	4 726	5 413	5 786	6 091	6 370
Poľsko	-	3 646	4 011	4 380	4 680	-	-	-
Srbsko	-	333	1 195	1 674	2 434	2 894	4 311	4 436
Maďarsko	-	2 106	2 713	3 624	4 396	-	-	-
Vietnam	847	1 063	1 452	2 534	2 204	2 032	1 974	2 118
Ruská federácia	1 246	1 311	1 366	1 485	1 738	1 942	1 974	2 118
Čína	-	896	1 205	1 478	1 609	1 729	1 739	1 857
Južná Kórea	-	837	1 137	1 485	1 525	1 592	1 552	1 654
Bulharsko	-	547	984	1 353	-	-	-	-

Zdroj: Štatistiky ÚHCP P PZ a vlastné výpočty.

58 Od 1. mája 2004 nemusia občania EÚ žiadať o povolenie na pobyt v SR, registrovať sa môžu dobrovoľne a až vtedy je ich pobyt registrovaný v štatistikách. Z tohto dôvodu nie je výsledný počet občanov EHP pobývajúcich v SR kompletný.

59 Počet občanov tretích krajín uvádzame v 2. riadku tabuľky.

60 Štatistické údaje podľa tohto hľadiska nie sú za roky 2000 a 2002 dostupné.

Tabuľka 4: Vývoj počtu povolených pobytov v rokoch 2008 - 2011 v SR

Druh pobytu	2008	2009	2010	2011
Prechodný pobyt	6 615	4 646	3 764	3 865
štátni príslušníci tretích krajín	6 615	4 646	3 764	3 865
Trvalý pobyt	9 689	6 871	5 505	5 998
z toho štátni príslušníci tretích krajín	1 074	820	923	1 247
občania EHP	8 615	6 051	4 582	4 751
Tolerovaný pobyt	249	273	266	201
z toho štátni príslušníci tretích krajín	219	245	218	164
občania EHP	30	28	48	37
Pobyty spolu	16 553	11 790	9 535	10 064
z toho štátni príslušníci tretích krajín	7 908	5 711	4 905	5 276
občania EHP	8 645	6 079	4 630	4 788

Zdroj: ÚHCP P PZ.

Tabuľka 5: Prehľad počtu žiadostí o udelenie azylu v rokoch 1993 - júl 2012

Rok	Počet žiadostí o udelenie azylu	Udelený azyl	Neudelený azyl	Poskytnutá/neposkytnutá doplnková ochrana	Zastavené konania	Udelené štátne občianstvo
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	416	66/273	455	4
2009	822	14	330	98/165	460	1
2010	541	15	180	57/104	361	3
2011	491	12	186	91/48	270	7
7/2012	391	16	144	50/64	155	0
Spolu	55 576	558	6 809	270	47 861	204

Zdroj: MÚ MV SR.

Čo sa týka azylu, od roku 2008 pretrvávajú klesajúci počet podaných žiadostí o udelenie azylu oproti nedávnej minulosti (pozri tabuľku. 5). V roku 2011 bolo v SR podaných 491 žiadostí o azyl, čo je najnižší počet od roku 1997. Klesol aj počet pozitívnych rozhodnutí o udelení azylu, v roku 2009 ich bolo 14, v roku 2010 ich bolo 15, v roku 2011 ich bolo 12, pričom v roku 2008 bolo udelených 22 azylov. V 330 prípadoch bolo rozhodnuté o neudelení azylu, v 460 prípadoch bolo rozhodnuté o zastavení konania. Z hľadiska úspešnosti podaných žiadostí bol azyl udelený v roku 2009 najmä štátnym občanom Iránu (3) a Kuby (3).⁶¹

Častejšie priznaným inštitútom je doplnková ochrana, ktorú MÚ poskytol 98 osobám v roku 2009, čo je oproti roku 2008 nárast o 31 prípadov. Spolu bola v SR medzi rokmi 2007 a 2009 udelená v 246 prípadoch, čo predstavovalo 5,6 % počtu všetkých žiadostí. V roku 2010 bolo udelených 57 doplnkových ochrán a v roku 2011 ich bolo udelených 91. Do júla 2012 bolo udelených 50 doplnkových ochrán. Od roku 2010 do júla 2012 bola doplnková ochrana udelená v 198 prípadoch, čo predstavuje 13,9 % počtu všetkých žiadateľov o azyl, takže pri počte udelených doplnkových ochrán môžeme hovoriť o jasnej stúpajúcej tendencii.

61 Ročná štatistika, 2009, MÚ MV SR, Bratislava, 2009, dostupné na www.minv.sk/?statistiky-20. Z hľadiska národnostného zloženia najviac žiadostí o udelenie azylu podali žiadatelia pandžábskej národnosti (155), gruzínskej (68), moldavskej (66) a vietnamskej národnosti (53). Z hľadiska štátnej príslušnosti v roku 2009 požiadalo o udelenie azylu v SR najviac štátnych občanov Pakistanu (168), Gruzínska (98), Moldavska (73), Ruskej federácie vrátane Čechenska (72), Indie (57), Vietnamu (56) a Afganistanu (51). Potočková, 2010: 28.

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. Samostatná Slovenská republika vznikla 1. januára 1993. Po rozdelení ČSFR prevzala SR v rámci sukcesie všetky medzinárodné záväzky. Azylová problematika v podmienkach SR vtedy predstavovala nový sociálny fenomén. Preto boli vytvorené základy funkčného azylového systému, inštitucionálna základňa na riešenie otázok spojených s utečeneckou problematikou a príslušná legislatíva a opatrenia vlády.

Migračný úrad 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. Boli vybudované zariadenia MÚ: záchytné utečenecké tábory, pobytové utečenecké tábory a integračné stredisko. Súčasne sa vytvorili personálne, materiálne a technické kapacity týchto zariadení.⁶²

Prvé **Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky** schválila vláda SR uznesením č. 846 zo 16. 11. 1993. Uznesenie vymedzovalo povinnosti štátu voči cudzincom vstupujúcim na územie SR a ich povinnosti voči SR.⁶³

62 Liga za ľudské práva, sekcia Partneri, dostupné na www.hrl.sk/pages/partners [stiahnuté 2008-11-11].
63 Azylová problematika. Retrospektíva a základné právne predpisy, dostupné na www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci4.php alebo ako pdf publikácia Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky (ďalej „Migrácia a azyl“), dostupné na www.ludiaakomy.sk/download/posled

Tabuľka 6: Udelená doplnková ochrana v rokoch 2007 - 2011

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	7/2012
Počet udelených doplnkových ochrán	82	66	98	57	50	50

Zdroj: MÚ MV SR.

Po vzniku samostatnej SR prešli do pôsobnosti Policajného zboru (PZ) kompetencie súvisiace so zabezpečením cudzineckého režimu a pasovej služby. K 1. 1. 1993 vznikol samostatný odbor cudzineckej polície a pasovej služby, začlenený do organizačnej štruktúry Prezídia PZ, do ktorého pôsobnosti patrila problematika povoľovania vstupu a pobytu cudzincov, problematika vydávania cestovných dokladov a riadenie cudzineckej polície na hraničných priechodoch.⁶⁴

Od januára 1994 začal v SR pôsobiť Zastupiteľský úrad UNHCR na Slovensku, ktorý odvtedy plní kontrolnú a monitorovaciu funkciu. Jeho činnosť by sa mala vzhľadom na reorganizáciu ukončiť k 31. 12. 2012.

V rokoch 1994 – 2004 sa počet podaných žiadostí o azyl v SR zvýšil 81-krát, a tým stúpili aj nároky na inštitucionálne zvládnutie tejto situácie.⁶⁵ V rokoch 2001 – 2004 počet žiadostí o azyl dosiahol maximum (tabuľka 5). 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.⁶⁶

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 v Košiciach na východnom Slovensku.

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.⁶⁷

3.3 Vývoj mimovládneho sektora aktívneho v oblasti azylu a migrácie

Mimovládny sektor aktívny v oblasti azylu a migrácie prešiel od vzniku samostatnej SR viacerými zmenami. Počas 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 Slovensku a Človek v ohrození spolu s Björnsonovou spoločnosťou na strednom Slovensku. Odvtedy sa však situácia zmenila. Slovenský helsinský výbor, ktorý vznikol v roku 1990, ukončil v roku 2005 svoju činnosť. Na jeho miesto nastúpila Liga za ľudské práva. 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. 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.

67 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.⁶⁸

1. mája 2004 vstúpila SR do EÚ. Tento akt sprevádzali mnohé organizačné zmeny v inštitúciách zodpovedných za úlohy spojené s manažmentom migrácie. Boli to napríklad zmeny v Policajnom zbore (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.⁶⁹ 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.⁷⁰

V roku 2005 bola uznesením vlády SR č. 11/2005 schválená **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.

5. septembra 2007 sa podpísala medzi UNHCR, ÚHCP P PZ a Ligou za ľudské práva do-

68 Divinský, 2007, s. 77. Dlhodobou sa väčšina 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.

69 Migrácia a azyl, s. 21.

70 Divinský, 2005, s. 147.

hoda o monitorovaní hraníc a letísk (v rámci projektu AMAS). Hlavným cieľom monitoringu bolo 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.⁷¹

Uznesením vlády SR č. 784 z 19. septembra 2007 a uznesením vlády SR č. 537 z 20. júna 2007 boli schválené kompetentné orgány pre štyri fondy všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

1. októbra 2007 bol zriadený odbor migrácie a integrácie cudzincov v rámci sekcie medzinárodných vzťahov MPSVR SR (OMIC)⁷² ako odbor, ktorý sa venoval problematike pracovnej migrácie, príprave koncepcie integrácie cudzincov a sociálnej integrácii občanov tretích krajín. Mnohé administratívne, právne a finančné kompetencie ostali v zodpovednosti odborov Ministerstva vnútra SR.⁷³

30. novembra 2007 bola zriadená pri MPSVR SR Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov MEKOMIC. Jej cieľom bolo poskytovať zástupcom zodpovedných štátnych aj neštátnych inštitúcií, odborov, organizácií a expertov platformu na vzájomnú výmenu informácií o ich činnosti, skúsenostiach a potrebách v oblasti migrácie a integrácie migrantov žijúcich v SR.⁷⁴ V rovnakom časovom období ako MEKOMIC pôsobila pod gesciou Ministerstva vnútra SR koordináčna Pracovná medzirezortná komisia na zabezpečenie koordinácie postupov súvisiacich s plnením úloh a činností vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky.

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

72 V súčasnosti tento odbor neexistuje, podrobnejšie informácie sa nachádzajú v kapitole 2.1.

73 Bargerová, Divinský, 2008.

74 Bargerová, Divinský, 2008.

Slovensko sa 21. decembra 2007 stalo súčasťou schengenského priestoru. Vstup do schengenského priestoru neprinesol SR v oblasti poskytovania medzinárodnej ochrany cudzincom podstatné zmeny. Ochrana vonkajšej hranice schengenského priestoru sa však stala kľúčovou a spolu s ňou aj súvisiaci boj proti nelegálnej migrácii a cezhraničnej kriminalite. Istou novinkou však bolo začatie možnosti výkonu azylového konania na medzinárodných letiskách v SR. Žiadosť o azyl tak môže podať cudzinec, ktorý sa letecky prepraví na územie SR, priamo na policajnom útvere v tranzitnom priestore medzinárodných letísk v Bratislave, Košiciach a Poprade. Okrem toho sa SR stala súčasťou SIS (Schengenského informačného systému).⁷⁵

V máji 2009 vláda SR schválila **Koncepciu integrácie cudzincov v Slovenskej republike**.⁷⁶ Za jej prípravu bolo zodpovedné MPSVR SR, v rámci národného projektu Vypracovanie analýz a odporúčaní pre tvorbu koncepcie integrácie cudzincov v SR, financovaného z prostriedkov EIF. Koncepcia definovala problematické a nevyriešené oblasti v integrácii cudzincov v SR podľa hlavných tematických oblastí, stanovila princípy a ciele politiky a navrhla konkrétne legislatívne, organizačné, koncepčné a praktické opatrenia, ako aj pomenovala zodpovedných aktérov. Koncepcia je výsledkom práce 5 tematických pracovných podskupín Medzirezortnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC) pri MPSVR SR.

V roku 2009 bol zriadený Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu cudzincov, ktorý prevzal úlohy Pracovnej medzirezortnej komisie na zabezpečenie koordinácie postupov súvisiacich s plnením úloh a činností vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky. Riadiaci výbor je súčasne zodpovedný za implementáciu Koncepcie

integrácie cudzincov, Koncepcie migračnej politiky SR (v súčasnosti Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020) aj za monitorovanie realizácie úloh z nich vyplývajúcich, koordináciu aktivít jednotlivých ministerstiev v tomto smere vnútroštátne, ako aj smerom k EÚ a iným medzinárodným organizáciám. Riadiaci výbor tvoria stáli členovia (zástupcovia relevantných ministerstiev a verejných inštitúcií) a ad-hoc členovia vrátane mimovládnych a medzinárodných organizácií. Výbor sa organizačne člení na šesť odborných pracovných skupín (OPS) – pre legálnu migráciu, nelegálnu migráciu, readmisiu a návraty, víza, azyl, integráciu cudzincov a pre migráciu a rozvoj.⁷⁷

Koncom roka 2010 na základe rozpracovania úloh z programového vyhlásenia vlády vypracovalo MV SR návrh **koncepčných zámerov migračnej politiky Slovenskej republiky na roky 2011 – 2015 (aktualizáciu Koncepcie migračnej politiky SR)**, ktorý schválila vláda SR uznesením č. 67 z 2. februára 2011. V rámci uznesenia vlády sa navrhla povinnosť ministrovi vnútra pripraviť a predložiť na rokovanie vlády SR návrh Migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 v termíne do 30. júna 2011⁷⁸.

Následne bola 31. 8. 2011 uznesením vlády SR č. 574 schválená **Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020**, ktorá predstavuje základný a východiskový dokument pre budovanie modernej a cieľavedomej politiky vlády SR v oblasti migrácie. Jej cieľom je vytvárať zodpovedajúce podmienky najmä v oblasti legálnej migrácie so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov vrátane ich integrácie do spoločnosti, posilniť účinnosť hraničných kontrol pri pohybe osôb a boj proti nelegálnej migrácii, prispievať k prijatiu spoločného európskeho azylového systému, podieľať sa na budovaní globálneho partnerstva s krajinami pôvodu a tranzitu v záujme posilnenia súčinnosti medzi migráciou a rozvojom, a tak prispievať k zvyšovaniu kvality života

občanov SR. Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 upravuje sedem oblastí (legálna migrácia; integrácia; emigrácia kvalifikovanej pracovnej sily; nelegálna migrácia, návraty a obchodovanie s ľuďmi; ochrana hraníc; medzinárodná ochrana, migrácia a rozvoj; inštitucionálne zabezpečenie), v rámci ktorých navrhuje opatrenia a činnosti. Aby sa zabezpečilo plnenie migračnej politiky, príslušným rezortom bola uznesením vlády SR č. 574 z 31. 8. 2011 uložená povinnosť jej rozpracovania do akčných plánov. 31. 5. 2012 vláda SR vzala na vedomie prvý **Akčný plán Migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (obdobie 2012 – 2013) v časovom, vecnom a finančnom plnení spracovaný a schválený na podmienky jednotlivých rezortov**, ktorý bol prílohou Súhrnnej správy o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2011. Časové, vecné a finančné plnenie úloh, zámerov a cieľov bude každoročne predmetom súhrnnej správy predkladanej ministrom vnútra na rokovanie vlády SR. Nová migračná politika nebola prijatá kvôli zmene tlakov na národný azylový systém a migračný systém, pretože trendy sú skôr degresívne, ako sme už v tejto štúdii uviedli. Jej prijatie možno vnímať v kontexte harmonizujúcej politiky EÚ v oblasti migrácie a azylu a súčasných výziev v týchto oblastiach.

V rokoch 2008 – 2011 sa uskutočnili zmeny v oblasti legislatívy v dôsledku potreby transpozície smerníc EÚ. Viac informácií je k dispozícii v kapitole 2.2 a vo Výročných správach Európskej migračnej siete 2008, 2009, 2010 a 2011.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Uznesením č. 338 z dňa 6. 5. 2009.

⁷⁷ Potočková, 2010: 13.

⁷⁸ Potočková, 2011: 22.

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 integrácie, občianstva a návratov zo SR do krajín pôvodu. Problematiku azylu a migrácie rozoberáme v kapitolách osobitne, v samostatných častiach, v ktorých vysvetľujeme rozdiely v postupoch pri rôznych kategóriách 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 aj objasnenie efektov, dopadov, vplyvov alebo zmien, ktoré nastali v súvislosti s prijatím európskej legislatívy vrátane vplyvu inštitúcií EÚ. Na analyzovanie týchto otázok by bol však 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 EHP. Právne postavenie občanov tretích krajín je naďalej závislé od ich štatútu a udeleného legálneho pobytu a nie je rovnaké, ale len porovnateľné s občanmi SR a EHP. V prípade legálneho zamestnania sa na občanov tretích krajín vzťahujú rovnaké práva a povinnosti ako v oblasti pracovných podmienok vrátane odmeňovania, ako aj v oblasti sociálneho zabezpečenia.

V oblasti organizácie migračnej politiky nastala zásadnejšia zmena systému.

4.1 Azyl a migrácia

Pre občana tretej krajiny mimo EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie je rozhodujúcou fázou migrácie predvstupová procedúra a moment prechodu hraníc SR. Charakter procesu umožňujúceho vstup a pravidlá po vstupe cudzinca na územie SR vymedzujú dve základné právne normy, ktoré upravujú pobyt cudzincov na území SR: zákon o azyle a zákon o pobyte cudzincov.

Subjektmi tohto práva sú vo všeobecnosti dve hlavné skupiny migrantov:

- osoby, ktoré požiadali o udelenie azylu a ktorých práva a povinnosti na Slovensku upravuje zákon o azyle;
- osoby migrujúce dobrovoľne z iných, súkromných dôvodov, ktorých práva a povinnosti upravuje zákon o pobyte cudzincov.

Právne postavenie cudzincov na Slovensku je však podstatne rôznorodnejšie. V oblasti vstupu a pobytu na územie SR dokážeme definovať niekoľko kategórií migrantov podľa ich právneho postavenia a právnej úpravy procedúr pred vstupom na územie SR alebo možnosti legalizácie pobytu po vstupe na územie SR. Každú jednotlivú kategóriu vymedzuje najmä typ a účel pobytu na území SR.

V oblasti vstupných procedúr rozlišuje slovenský právny poriadok medzi udelením prechodného pobytu a udelením trvalého pobytu. Mimo tohto rámca môže cudzinec požiadať o udelenie tolerovaného pobytu na jeden zo 7 zákonom uvedených účelov.⁷⁹ Prechodný pobyt sa udeľuje štátnym príslušníkom tretích krajín vždy len

⁷⁹ Tolerovaný pobyt má len dočasný charakter a slúži na preklenutie prekážky, pre ktorú nelegálny migrant nemôže vycestovať alebo nemôže byť vyhostený (napr. z dôvodu vážnej choroby alebo existujúcej prekážky jeho vyhostenia). V súvislosti s transpozíciou smernice o sankciách voči zamestnávateľom (2009/52/ES) zaviedol zákon o pobyte cudzincov siedmy dôvod, na základe ktorého je možné udeliť tolerovaný pobyt štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí boli nelegálne zamestnaní, a to za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok alebo maloletým osobám, ktoré boli nelegálne zamestnané, v prípade ich nevyhnutnej prítomnosti pre účely trestného konania (§ 58 ods. 3 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

na jeden účel (študovať sa však môže pri každom účele pobytu), no v prípade, ak trvajú dôvody a účel pobytu, môže pokrývať celú dobu až do momentu prípadného trvalého usadenia sa na území SR, napr. na základe udelenia trvalého pobytu. Súčasná právna úprava obsahuje 10 rôznych druhov prechodného pobytu, ktoré detailnejšie uvádzame v časti 4.1.3.2.

Pre každú z kategórií platia nielen odlišné pravidlá určujúce vstup a pobyt na území SR, inak vymedzené zákonné podmienky na udelenie prechodného pobytu a jeho predĺženie, ale aj ďalšie práva a povinnosti uložené cudzincom počas doby ich pobytu v SR, napríklad iné podmienky vstupu na trh práce či podmienky podnikania a pod.

Zákon o pobyte cudzincov (č. 404/2011 Z. z.) ďalej rozlišuje:

- trvalý pobyt na 5 rokov,
- trvalý pobyt na neobmedzený čas,
- dlhodobý pobyt – pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny s priznaným postavením osoby s dlhodobým pobytom EÚ.

Osobitnú skupinu cudzincov tvoria maloletí bez sprievodu. V kompetenciách ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny je starostlivosť o maloletých bez sprievodu prostredníctvom:

- opatrovníka, ktorého funkciu 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.

4.1.1 Vstupné procedúry

4.1.1.1 Azyl – vstupné procedúry

V čase po podaní vyhlásenia o žiadosti⁸⁰ o udelenie azylu sa už neposudzuje osobitne žiadosť cudzinca o udelenie povolenia na pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov, ale žiadosť o udelenie azylu, ktorú posudzuje MÚ. Vstup a pobyt žiadateľov o azyl na území SR sa riadi odlišnými pravidlami ako vstup a pobyt iných kategórií migrantov⁸¹.

Pre žiadateľov o azyl neexistujú žiadne 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.⁸² Neexistujú ani žiadne integračné opatrenia, ktoré by bolo potrebné splniť predtým, než žiadatelia o azyl vstúpia na územie SR. Zatiaľ sa nedá požiadať o azyl v SR mimo územia SR, teda napríklad na zastupiteľskom úrade. Vyhlásenie, že žiadateľ žiada o azyl, je možné podať aj na iných miestach ako sú hranice, napr. na oddelení azylu PZ pri azylových zariadeniach, v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov (ÚPZC) Medvedov a Sečovce a pod.

O cudzinca, ktorý po prekročení hraníc vyhlási, že žiada o azyl, preberá starostlivosť MÚ (alebo ÚPZC, ak je žiadosť podaná tam). 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. Podaním vyhlásenia o žiadosti o azyl sa začína konanie o udelenie azylu. Kým prvotné úkony spojené s podaním vyhlásenia o žiadosti o udelenie azylu realizujú príslušné policajné útvary, pohovor so žiadateľom už vykonáva MÚ.

⁸⁰ Konanie o udelenie azylu sa podľa ustanovenia § 3 zákona o azyle začína „vyhlásením žiadateľa“, ak tento zákon neustanovuje inak.

⁸¹ Žiadateľom o azyl sa môže stať aj osoba, ktorá mala upravený pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov, ak nastala zmena v jeho životnej situácii.

⁸² V rámci projektu EUREMA mala SR v roku 2010 a 2011 relokovať 10 afrických utečencov z Malty a stanovila si podmienky, napr. príslušnosť k zraniteľným skupinám a iné, ktoré sa dajú hodnotiť ako určitý spôsob pre-screeningu.

4.1.1.2 Migrácia – vstupné procedúry

Aktivity na úseku udeľovania a registrácie pobytov a odhalovania a prevencie nelegálnej migrácie vykonáva MV SR prostredníctvom osobitných, na to zriadených úradov a odborov. Kompetentným úradom na výkon uvedených činností je ÚHCP P PZ. V oblasti povoľovania pobytov štátnych príslušníkov z tretích krajín je zodpovedný za vedenie povoľovacieho procesu a preskúmanie žiadostí o udelenie trvalého, prechodného a tolerovaného pobytu, a to prostredníctvom jemu podriadených 12⁸³ oddelení cudzineckej polície PZ.

Udeľovanie víz a prijímanie žiadostí o pobyt

Potenciálni migranti môžu získať relevantné informácie ešte pred príchodom do SR na webovej stránke príslušných rezortov v SR aj na Imigračnom portáli EÚ. Praktické informácie poskytuje aj Migračné informačné centrum IOM prostredníctvom svojej webovej stránky alebo telefonických, e-mailových a osobných konzultácií. SR zatiaľ v tretích krajinách neotvorila migračné informačné centrá.

V oblasti udeľovania schengenských a národných víz je príslušným rezort zahraničných vecí a jemu podriadené zastupiteľské úrady SR v zahraničí.

Národná legislatíva súvisiaca s udeľovaním víz je plne kompatibilná so schengenským *acquis* a vízovým kódexom.

Národné vízum sa udeľuje na pobyt dlhší ako tri mesiace, najviac na jeden rok. Národné vízum sa udeľuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny v súvislosti s udelením pobytu v SR alebo na plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv alebo ak je to v záujme SR. Národné vízum sa musí udeliť aj rodinnému príslušníkovi azylanta alebo cudzinca, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana, ak neohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok. Udelenie víza môže byť podmienené overením pozvania.

⁸³ <http://www.minv.sk/?ocp-1> [stiahnuté 2012-08-18].

Víza sa vo výnimočných prípadoch môžu udeliť aj na hraničnom prechode v súlade s čl. 35 vízového kódexu.

Žiadosť o prechodný pobyt sa podáva na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, ktorý štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vydal cestovný doklad, na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, v ktorom má žiadateľ bydlisko. V tomto prípade je zastupiteľský úrad povinný so žiadateľom vykonať osobný pohovor na účel predbežného posúdenia žiadosti. Zákon o pobyte cudzincov umožňuje v prípade, že sa cudzinec oprávnene zdržiava na území SR, podať žiadosť aj osobne na príslušnom oddelení cudzineckej polície PZ.

Zákon o pobyte cudzincov definuje tri druhy trvalého pobytu. Žiadosť o trvalý pobyt na päť rokov sa podáva osobne na zastupiteľskom úrade SR alebo na policajnom útvere. Žiadosť o trvalý pobyt na neobmedzený čas podáva štátny príslušník tretej krajiny na policajnom útvere. Policajný útvar je povinný prihliadať pri rozhodovaní o žiadosti o udelení trvalého pobytu na 5 rokov a na neobmedzený čas na verejný záujem, mieru ohrozenia bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo verejného zdravia zo strany štátneho príslušníka tretej krajiny aj na stanovisko zastupiteľského úradu. V súlade so smernicou o dlhodobých pobytoch (2003/109/ES) zaviedol zákon o pobyte cudzincov osobitný typ trvalého pobytu – dlhodobý pobyt. Dlhodobý pobyt sa udelí štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa na území SR zdržiava oprávnene a nepretržite po dobu 5 rokov bezprostredne pred podaním žiadosti o udelenie dlhodobého pobytu. Transpozíciou smernice o modrých kartách EÚ (2009/50/ES) sa zaviedla nová kategória osôb, ktorým sa udelí dlhodobý pobyt. Ide o držiteľov prechodného povolenia na pobyt – modrá karta, ktorí majú nepretržitý a oprávnený pobyt 5 rokov na území EÚ a na území SR sa zdržiavajú ako držiteľia modrej karty EÚ najmenej 2 roky bezprostredne pred podaním žiadosti.

V prípade, ak je štátny príslušník tretej krajiny rodinným príslušníkom občana Únie⁸⁴ a využije právo pobytu rodinného príslušníka občana Únie v inom členskom štáte EÚ, v ktorom sa za občana Únie považuje občan SR, a s ktorým sa štátny príslušník tretej krajiny navrátil na pobyt alebo sa k nemu pripája na pobyt späť na územie SR, je oprávnený zdržiavať sa v SR 3 mesiace odo dňa vstupu na územie SR a je povinný hlásiť svoj pobyt v SR do 10 dní od začiatku pobytu v SR. Rovnaká lehota sa uplatňuje v prípade občana EÚ. Pobyt rodinného príslušníka občana Únie počas obdobia dlhšieho ako 3 mesiace upravuje § 70 zákona o pobyte cudzincov.

Zastupiteľské úrady SR v zahraničí posudzujú žiadosti o turistické víza a prijímajú žiadosti o udelenie pobytu.

Žiadosť o udelenie pobytu prijíma zastupiteľský úrad SR v zahraničí akreditovaný pre danú krajinu pôvodu cudzinca a zasiela ho na rozhodnutie oddeleniu cudzineckej polície PZ podľa miesta predpokladaného pobytu cudzinca na území v SR.

Cudzinci s neoprávneným pobytom

Migranti s neoprávneným pobytom, ktorí nezákonne vstúpili na územie SR, neoprávnene sa na ňom zdržiavajú a nepožiadali o azyl, sú umiestňovaní do útvarov policajného zaistenia pre cudzincov MV SR. Sú zaistení podľa zákona o pobyte cudzincov a prevezení do týchto zariadení⁸⁵, kde prebieha procedúra s cieľom výkonu rozhodnutia o administratívnom vyhostení. V súčasnosti sú v SR dva ÚPZC: v Medvedove na západnom Slovensku a v Sečovciach na východnom Slovensku.⁸⁶ Čo sa týka technického zabezpečenia vonkajšej hranice SR a prijatých opatrení na ochranu hranice a boja proti nelegálnej migrácii, podrobné informácie sú k dispozícii vo Výročných správach EMN.

⁸⁴ Za občana Únie sa podľa § 2 ods. 3 zák. č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov považuje každý, kto nie je občanom SR a je štátnym občanom niektorého členského štátu, pričom ide o štáty EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie.

⁸⁵ Môžu v nich stráviť maximálne 180 dní.

⁸⁶ Divinský, 2005, s. 145.

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 a poskytnutí doplnkovej ochrany rozhoduje MÚ. O začiatku, podmienkach a skončení dočasného útočiska rozhoduje vláda SR v súlade s rozhodnutím Rady EÚ.

Vstup žiadateľov o azyl

Žiadosti o azyl posudzujú rozhodovači MÚ. Po tom, čo žiadateľ podal žiadosť o azyl, azylová procedúra pokračuje v záchytnom tábore (účelového zariadenia MÚ). V ňom sú zabezpečené prvotné úkony: zdravotná prehliadka a dočasné ubytovanie (spravidla do 30 dní). Počas karantény nesmie žiadateľ opustiť tábor.

V záchytnom tábore je žiadateľ zaregistrovaný, ofotografovaný a vydá sa 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, materiálne aj hygienické vybavenie. V táboroch sú k dispozícii 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.⁸⁷ V súčasnosti sa nachádza v SR len jeden záchytný tábor v Humennom na východnom Slovensku.⁸⁸ Žiadatelia sú následne premiestnení do pobytového tábora.

⁸⁷ Migrácia a azyl, s. 33 – 36.

⁸⁸ Do tábora v Liptovských Vlachoch už žiadateľov o azyl neumiestňujú a záchytný tábor v Opatovskej Novej Vsi sa pretransformoval na pobytový tábor.

Do záchytného tábora nie sú automaticky umiestňovaní štátni príslušníci tretích krajín, ktorí požiadajú o azyl v ÚPZC.

V SR nie je v právnom poriadku upravené konanie o azyle na pozemných hraniciach, len konanie na medzinárodnom letisku. Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa letecky prepraví na územie SR a nespĺňa podmienky na vstup, môže podať vyhlásenie na policajnom útvere v tranzitnom priestore medzinárodného letiska.

V SR sa uplatňuje zrýchlené konanie v prípade, ak je žiadosť o azyl alebo doplnkovú ochranu zamietnutá ako neprípustná alebo zjavne neopodstatnená. Zrýchlené konanie z dôvodu zjavne neopodstatnenej žiadosti sa neuplatňuje, ak ide o maloletého žiadateľa o azyl bez sprievodu.

4.1.2.2 Migrácia – podmienky prijatia

Podmienky vstupu a povolenia na pobyt

Podmienky vstupu a pobytu cudzincov upravuje zákon o pobyte cudzincov. Jednou z významných podmienok začatia konania o udelení pobytu je miesto podania žiadosti. Žiadosti o udelenie pobytu sa vždy podávajú osobne (okrem prípadov bezvládných žiadateľov a ak je to v záujme SR) na orgáne určenom zákonom podľa právneho statusu žiadateľa. Preberajú ich buď zastupiteľské úrady SR v zahraničí, alebo príslušné OCP podľa miesta predpokladaného pobytu cudzinca. Rozhodovanie o udelení pobytu v SR však už majú v kompetencii výhradne oddelenia cudzineckej polície PZ, podriadené riaditeľstvám v pôsobnosti ÚHCP P PZ. Každá žiadosť cudzinca sa posudzuje individuálne, posúdením predložených dokladov potvrdzujúcich zákonom požadované skutočnosti (výška finančného zabezpečenia, bezúhonnosť, ubytovanie, účel pobytu, podľa jednotlivých typov pobytu).

Integračné podmienky

Na účel získania pobytu na území SR nie je, okrem už spomenutých všeobecných zákonných podmienok pre jednotlivé typy pobytov

alebo udelenie víz, potrebné splniť žiadne podmienky, ktoré by boli predpokladom integrácie do spoločnosti. V zákonom ustanovených prípadoch sa síce v rozhodovaní o udelení a obnove pobytov prihliada na mieru integrácie, ale ide o ustanovenia týkajúce sa už usadených migrantov, ktorí mali v SR udelený pobyt; napr. na základe § 48 ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov, má policajný útvar prihliadať na mieru integrácie štátneho príslušníka tretej krajiny pri udelení trvalého pobytu. Hodnotenie miery integrácie závisí v plnom rozsahu od správnej úvahy policajného útvaru, ktorý o udelení pobytu rozhoduje, pričom uvedené ustanovenie celý proces nijako nekonkretizuje.

4.1.3 Pobyt cudzincov z tretích krajín v SR

Ako sme uviedli v úvode, 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) a Švajčiarskej konfederácie. Štátni príslušníci z tretích krajín sú prvýkrát definovaní podľa nového zákona o pobyte cudzincov ako osoby, ktoré nie sú občanom SR ani občanom Únie, ktorými sú na účel zákona aj občania EHP a Švajčiarskej konfederácie, a musia na rozdiel od občanov EÚ/EHP a Švajčiarskej konfederácie pri vstupe a pre pobyt na území SR prejsť povolovacím procesom a splniť viaceré zákonné podmienky. Občania niektorých tretích krajín okrem udelenia pobytu potrebujú na vstup do schengenského priestoru schengenské vízum (§ 14). Štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti.

4.1.3.1 Azyl – pobyt cudzincov v SR

Na základe zákona o azyle sú žiadatelia o azyl, ako aj osoby, ktorým sa poskytlo dočasné útočisko alebo doplnková ochrana, oprávnení na pobyt na území SR automaticky, a to aj bez predchádzajúceho posudzovania žiadosti o udelenie pobytu a splnenia zákonných podmienok. Azylant sa podľa zákona o azyle považuje za

cudzinca, ktorému sa udelil trvalý pobyt. V tejto súvislosti azylantovi vystaví policajný útvar doklad o pobyte.

Pobyt žiadateľov o azyl

Žiadateľ o udelenie azylu je po pobyte v záchytnom tábore umiestnený do pobytového tábora (rovnako zariadenie MÚ), a to spravidla až do ukončenia konania o udelení azylu, tzn. do vydania rozhodnutia o azyle alebo poskytnutí alebo neposkytnutí doplnkovej ochrany. Je potrebné ich pripravovať na prípadnú integráciu v SR, udržiavať a rozvíjať pracovné návyky v rámci existujúcich možností, prípadne naučiť ich zručnostiam, ktoré môžu využiť aj v prípade, že budú neúspešnými žiadateľmi a vrátia sa dobrovoľne do krajiny pôvodu. MÚ okrem ubytovania v azylových zariadeniach poskytuje stravu, vreckové, cestovné a základné hygienické potreby. Sociálni pracovníci napr. poskytujú základnú informáciu o azylovej procedúre, sociálne poradenstvo, starajú sa o základné potreby zraniteľných skupín, zabezpečujú sprievody do nemocnice, zabezpečujú účasť detí na povinnej školskej dochádzke – komunikujú so školou. Deti predškolského veku môžu navštevovať zariadenie priamo v tábore, školopovinné deti navštevujú školy v mieste tábora.⁸⁹ MÚ uhradza neodkladnú zdravotnú starostlivosť. Lekárska starostlivosť sa žiadateľom poskytuje zvyčajne na základe lekárskeho posúdenia a odporúčania a v osobitých prípadoch aj posúdenia revízneho lekára Všeobecnej zdravotnej poisťovne; štát uhradza ošetrovanie u zubného lekára v prípade bolestivých, zápalových a iných neodkladných akútnych stavov. Azylové zariadenie uhradza poplatok za pohotovostný výjazd sanitky. Poverený pracovník MÚ informuje pracovníkov mimovládnej organizácie o prípadnom infekčnom ochorení v zariadení. Mimovládne organizácie zabezpečujú pre žiadateľov o udelenie azylu právne služby (právne poradenstvo, asistenciu, zastupovanie), sociálne poradenstvo, zabezpečenie priameho výkonu individuálnej a skupinovej sociálnej práce, špeciálnu starostlivosť o zraniteľné skupiny, psychologickú starostlivosť, zdravotnú starostlivosť doplnkového

⁸⁹ Migrácia a azyl.

charakteru a materiálnu starostlivosť. Žiadatelia majú možnosť navštevovať aj rekvalifikačné kurzy a iné aktivity, ktoré zabezpečujú mimovládne a medzinárodné organizácie. Na území SR sa v súčasnosti nachádzajú dva pobytové tábory: v Opatovskej Novej Vsi a v Rohovciach.⁹⁰

V prípade, že žiadateľ získa azyl, môže ho MÚ na základe jeho písomnej žiadosti na nevyhnutný čas ubytovať v pobytovom tábore, je však povinný primerane hradiť výdavky spojené s jeho pobytom. Ďalšou možnosťou pre azylanta je požiadať o pomoc mimovládne organizácie (napr. o príspevok na bývanie). Tam azylanti zväčša ostávajú len krátko a následne majú možnosť presunúť sa do Integrovaného strediska vo Zvolene.

Pohyb žiadateľov o azyl v rámci SR

Počas konania o udelenie azylu sa žiadatelia na území SR 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 MÚ. Žiadateľ musí preukázať, že má zmluvu o ubytovaní a potrebné finančné prostriedky, alebo iná osoba môže predložiť čestné vyhlásenie, že súhlasí s tým, že žiadateľ sa ubytuje u nej a bude jej hradiť všetky vzniknuté náklady. Čestné vyhlásenie musí overiť notár. Dlhodobá priepustka sa udeľuje na jeden mesiac, v odôvodnených prípadoch aj na dlhšie, napr. tri mesiace. Po jej udelení je žiadateľ do troch pracovných dní povinný nahlásiť pobyt na prí-

⁹⁰ 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 koncom roku 2008 skončila a boli v ňom ubytovaní len cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana. V súčasnosti tento tábor nie je v prevádzke.

slušnom oddelení cudzineckej polície. Dlhodobú priepustku možno opakovane predĺžovať.⁹¹

Dĺžka pobytu žiadateľov o azyl v SR

Žiadatelia o azyl čakajú na rozhodnutie rôzne dlhý čas, pretože prípady sa posudzujú individuálne a individuálna je aj dĺžka konania o udelení azylu. MÚ má podľa zákona povinnosť vydať rozhodnutie do troch mesiacov (90 dní) od podania vyhlásenia o žiadosti o udelenie azylu. Ak MÚ 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 MÚ, existuje ešte možnosť podať odvolanie proti rozsudku krajského súdu na Najvyšší súd SR. Na konečné rozhodnutie o udelení azylu žiadatelia čakajú niekedy aj niekoľko mesiacov, dokonca viac ako dva roky.⁹² Pritom na podanie opravného prostriedku je štandardne 30 dní. Krajský súd má rozhodnúť o opravnom prostriedku do 90 dní od jeho doručenia. Najvyšší súd má 60 dní na rozhodnutie o odvolaní.

Možnosti rozhodnutia v azylovom konaní a možnosti odvolania

1. V prípade pozitívneho rozhodnutia rozhodne MÚ o udelení azylu na území SR. Okrem udelenia azylu podľa § 8 zákona o azyle, t. j. na základe dôvodov uvedených v Ženevskom dohovore, môže byť udelený azyl aj na účel zlúčenia rodiny alebo z humanitných dôvodov. Nasleduje proces integrácie azylanta do spoločnosti.
- 2a) MÚ rozhodne o neudelení azylu, ale rozhodne o poskytnutí doplnkovej ochrany cudzincom. Platnosť doplnkovej ochrany je jeden rok. Ak dôvody na jej poskytnutie trvajú, môže byť žiadosť predĺžená opäť o jeden rok, a to opakovane. Počas tohto obdobia má cudzinec právo na prechodný pobyt na území SR, vreckové, ubytovanie, stravu a má právo sa zamestnať.

⁹¹ Právna klinika Trnavskej univerzity, sekcia FAQ, dostupné na http://utecenci.alfaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 [stiahnuté 2008-11-24].

⁹² Právna klinika Trnavskej univerzity, sekcia FAQ, dostupné na http://utecenci.alfaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 [stiahnuté 2008-11-24].

2b) MÚ rozhodne o neudelení azylu a neposkytne doplnkovú ochranu⁹³. V tomto prípade posudzuje OCP existenciu prekážky administratívneho vyhostenia. Ak existuje prekážka administratívneho vyhostenia, možno podať žiadosť o udelenie tolerovaného pobytu na oddelení cudzineckej polície. Toto povolenie sa udeľuje najviac na 180 dní a je možné ho predĺžiť. Cudzinec v tomto období nemôže podnikáť.

2c) MÚ zamietne žiadosť o azyl ako neprípustnú.

2d) MÚ zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú.

2e) MÚ zastaví konanie.

Doplnková ochrana, pri ktorej sa vystaví doklad o pobyte

Inštitút doplnkovej ochrany cudzinca zaviedla novela zákona o azyle účinná od 1. 1. 2007. Ministerstvo vnútra SR podľa cit. zákona poskytne doplnkovú ochranu na 1 rok 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, do 18 rokov ich veku alebo manželovi cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana;
- c) rodičom slobodného cudzinca do 18 rokov, ktorému sa poskytla doplnková ochrana;
- d) dieťaťu narodenému na území SR cudzinke, ktorej sa poskytla doplnková ochrana.

⁹³ Proti rozhodnutiu je možné sa odvolať.

Doplnkovú ochranu je možné udeliť neúspešnému žiadateľovi o azyl, ak mu/jej v krajine pôvodu hrozí reálne nebezpečenstvo vážneho bezprávia. MÚ ex effo posudzuje udelenie doplnkovej ochrany v prípadoch, keď neudelí azyl (§ 13a zákona o azyle). Podľa zákona o azyle majú prechodný pobyt na území SR povolený aj cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana.

Cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, sa môže zamestnať na základe povolenia na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce (v podstate automaticky). V prípade zamestnania je verejne zdravotne poistený. Za cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana a nie je verejne zdravotne poistený, MV SR uhradí zdravotnú starostlivosť poskytnutú na území SR v rozsahu, v akom sa uhradza na základe verejného zdravotného poistenia.

Kurzy slovenského jazyka pre cudzincov s doplnkovou ochranou zabezpečujú v súčasnosti mimovládne organizácie.

Do decembra 2009 mohli byť cudzinci, ktorým bola udelená doplnková ochrana, ubytovaní počas poskytovania doplnkovej ochrany v zariadení MV SR určenom na ubytovanie cudzincov na tento účel. V tomto zariadení im bolo poskytované stravovanie alebo stravné, základné hygienické potreby a vreckové. Od decembra 2009 však MÚ MV SR takéto zariadenie nemá. Osoby s doplnkovou ochranou sú ubytované v ubytovniach, kde im pobyt hradia mimovládne organizácie z Európskeho fondu pre utečencov⁹⁴.

Podľa zákona o azyle sa cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, považuje za cudzinca, ktorému sa udelil prechodný pobyt (pozri 4.1.3.1. Doplnková ochrana, pri ktorej sa vystaví oprávnenie na prechodný pobyt).

⁹⁴ Bargerová, Fajnorová, Chudžíková, Stav integrácie cudzincov s doplnkovou ochranou do spoločnosti a návrhy odporúčaní pre tvorcov verejných politik, Stimul, Bratislava, 2011, s. 22, poznámka pod čiarou 52.

4.1.3.2 Migrácia – pobyt cudzincov v SR

Typy pobytov

Podľa zákona o pobyte cudzincov môže štátny príslušník tretej krajiny požiadať v závislosti od jeho individuálnej situácie a potreby na území SR o udelenie jedného z troch typov pobytov:

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

A. Prechodný pobyt

Prechodný pobyt je pobyt krátkodobejšieho charakteru, ktorý môže, ale nemusí viesť k dlhodobému usadeniu sa štátneho príslušníka tretej krajiny na Slovensku, a viaže sa na jeden účel. Študovať sa však môže popri každom účele pobytu. Nepretržitý a oprávnený pobyt 5 rokov na území SR predstavuje, okrem pár zákonom stanovených výnimiek, hlavný zákonný predpoklad na udelenie povolenia na dlhodobý pobyt, ktorý je jedným z typov trvalého pobytu. V prípade držiteľa modrej karty EÚ (typ prechodného pobytu) sa predpokladá nepretržitý a oprávnený pobyt 5 rokov na území EÚ a na území SR najmenej 2 roky ako držiteľ modrej karty EÚ bezprostredne pred podaním žiadosti. Pred skončením platnosti prechodného pobytu požiada štátny príslušník tretej krajiny buď o jeho obnovenie, alebo musí po skončení jeho platnosti Slovensko opustiť. Tento pobyt sa udeľuje na konkrétny účel a oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa na území SR po dobu, na akú mu bol pobyt udelený. Ak chce štátny príslušník tretej krajiny, ktorý pochádza z krajiny, ktorá nepodlieha vízovej povinnosti, vykonávať na území SR jednu z činností, na ktorú sa vzťahuje udelenie prechodného pobytu v zmysle zákona o pobyte cudzincov, musí aj takáto osoba požiadať o udelenie prechodného pobytu.

Prechodný pobyt:

- a) oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa na území SR, vycestovať a opa-

rovne vstupovať na územie SR v čase, na aký mu bol policajným útvarom udelený;

- b) udeľuje sa vždy na jeden konkrétny účel, ktorý treba dokladovať pri žiadosti o udelenie pobytu;
- c) udeľuje sa na obdobie trvania účelu pobytu;
- d) cudzincovi, ktorý žiada o povolenie na prechodný pobyt na účel štúdia, môže policajný útvar udeliť povolenie na prechodný pobyt na predpokladané obdobie štúdia, najviac až na 6 rokov;
- e) vystavuje sa formou nálepky do platného cestovného pasu;
- f) na jeho udelenie nie je právny nárok.

Prechodný pobyt môže byť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udelený na účel:

- a) podnikania;
- b) zamestnania (vrátane sezónneho zamestnania);
- c) štúdia;
- d) výkonu osobitnej činnosti, na jednu z podkategórií:
 - i) lektorská činnosť;
 - ii) umelecká činnosť;
 - iii) športová činnosť;
 - iv) stážista v rámci štúdia mimo územia SR;
 - v) činnosť vyplývajúca z programov vlády SR alebo z programov EHP;
 - vi) plnenie záväzku SR vyplývajúceho z medzinárodnej zmluvy;
 - vii) účel výkonu dobrovoľníckej práce;
 - viii) účel poskytovania zdravotnej starostlivosti a ak je to potrebné, povolenie na sprevádzanie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému sa poskytuje zdravotná starostlivosť;
 - ix) činnosť novinára akreditovaného v SR;
- e) výskumu a vývoja;
- f) zlúčenia rodiny;
- g) plnenia služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl;
- h) ktorý má priznané postavenie Slováka

žijúceho v zahraničí;

- i) ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte⁹⁵;
- j) osobitným typom prechodného pobytu je prechodný pobyt modrá karta, ktorá sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vydáva na účel vysokokvalifikovaného zamestnania.

Pre každú z kategórií platia nielen odlišné pravidlá určujúce vstup a pobyt na území SR, inak vymedzené zákonné podmienky na udelenie prechodného pobytu a jeho predĺženie, ale aj ďalšie práva a povinnosti uložené cudzincom počas doby ich pobytu v SR.

Žiadosť o udelenie prechodného pobytu podáva štátny príslušník tretej krajiny osobne v zahraničí (v zásade vždy, keď potrebuje víza) na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, ktorý mu vydal cestovný doklad, alebo na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, v ktorom má bydlisko. Ak takýto zastupiteľský úrad neexistuje alebo v prípadoch hodných osobitného zreteľa, určí MZVaEZ SR po dohode s MV SR iný zastupiteľský úrad, na ktorom štátny príslušník tretej krajiny podá žiadosť o udelenie prechodného pobytu. Štátny príslušník tretej krajiny môže žiadosť o udelenie prechodného pobytu podať osobne aj na policajnom útvare, ak sa na území SR zdržiava oprávnene. K žiadosti o udelenie prechodného pobytu musia byť priložené doklady potvrdzujúce finančné zabezpečenie podnikateľskej činnosti, ak ide o účel podnikania. Podľa zákona o pobyte cudzincov sa vyžaduje udelenie prechodného pobytu aj štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú priznané postavenie Slováka žijúceho v zahraničí, avšak po splnení liberálnejších podmienok. Po udelení prechodného pobytu má Slovak žijúci v zahraničí možnosť ihneď podnikáť. Zákon o pobyte cudzincov ustanovuje aj ochrannú dobu 30 dní od zániku zamestnania, počas ktorej nie je možné štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zrušiť prechodný pobyt na účel zamestnania z dôvodu pominutia jeho účelu.

⁹⁵ Podľa zákona o pobyte cudzincov č. 404/2011 Z. z. sa členským štátom rozumie štát EÚ okrem SR, iný štát, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o európskom hospodárskom priestore, a Švajčiarska konfederácia.

Osobitným typom prechodného pobytu je modrá karta, ktorú vydá policajný útvar na účel vysokokvalifikovaného zamestnania štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na tri roky, alebo ak je obdobie trvania pracovného pomeru kratšie ako tri roky, na obdobie trvania pracovného pomeru predĺžené o 90 dní. K žiadosti o vydanie modrej karty je povinný štátny príslušník tretej krajiny predložiť okrem iného aj doklad o vyššej odbornej kvalifikácii, písomný záväzok zamestnávateľa, pracovnú zmluvu na výkon vysokokvalifikovaného zamestnania potvrdzujúcu, že pracovný pomer bude trvať najmenej jeden rok odo dňa udelenia modrej karty a mesačná mzda je dohodnutá vo výške najmenej 1,5-násobku priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve v príslušnom odvetví za kalendárny rok, ktorý predchádza roku, v ktorom sa žiadosť podáva, a potvrdenie ÚPSVaR o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu. Celkovo je k 31. 7. 2012 na území SR udelených 5 prechodných pobytov – modrá karta⁹⁶.

Informácie o dlhodobom pobyte uvádzame v kapitole 4.1.1.2.

B. Trvalý pobyt

Trvalý pobyt je pobyt dlhodobejšieho charakteru. Zákon rozlišuje trvalý pobyt na 5 rokov, trvalý pobyt na neobmedzený čas a dlhodobý pobyt. Trvalý pobyt na 5 rokov sa udeľuje najmä na účel zlúčenia rodiny alebo ak je to v záujme SR. Ak trvá najmenej 4 roky, štátny príslušník tretej krajiny môže požiadať o udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas. Vo výnimočných prípadoch môže policajný útvar udeliť trvalý pobyt na neobmedzený čas.

Podmienkou na udelenie trvalého pobytu tak môže byť buď zákonom požadovaná dĺžka doby, počas ktorej cudzinec legálne žil na území SR, alebo dokladovanie účelu pobytu v prípade, ak sa o povolenie na trvalý pobyt žiada na účel zlúčenia rodiny.

⁹⁶ Informácie poskytol ÚHCP P PZ.

Trvalý pobyt oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie SR v čase, na ktorý mu bol trvalý pobyt udelený.

B1 Trvalý pobyt na 5 rokov

Trvalý pobyt na 5 rokov sa udeľuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, 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 SR.

B2 Trvalý pobyt na neobmedzený čas

Trvalý pobyt na neobmedzený čas sa udeľuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý:

- má najmenej 4 roky udelený trvalý pobyt na 5 rokov,
- je dieťaťom mladším ako 18 rokov štátneho príslušníka tretej krajiny s trvalým pobytom na neobmedzený čas.

Policajný útvar môže udeliť trvalý pobyt na neobmedzený čas:

- ak je to potrebné na poskytnutie ochrany a pomoci svedkovi podľa zákona o ochrane svedka;
- osobe bez štátnej príslušnosti;
- z dôvodov hodných osobitného zreteľa;
- na návrh Slovenskej informačnej služby z dôvodu bezpečnostných záujmov SR;
- plnoletej osobe, ktorá mala najmenej 3 roky, počas ktorých študovala na území SR, udelený tolerovaný pobyt ako maloletá osoba

nájdená na území SR.

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, dĺžku pobytu a mieru integrácie cudzinca do spoločnosti.

Trvalý pobyt môže zaniknúť alebo byť zrušený.

C. Tolerovaný pobyt

Tolerovaný pobyt je špecifický typ pobytu, ktorý je podľa § 58 zákona o pobyte cudzincov možné udeliť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny a opakovane ho predĺžiť (v odôvodnených prípadoch) za podmienky, že:

- a) existuje prekážka administratívneho vyhostenia;
- b) poskytlo sa mu dočasné útočisko;
- c) jeho vycestovanie nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné;
- d) je maloletou osobou nájdenou na území SR;
- e) je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi a má najmenej 18 rokov;
- f) to vyžaduje rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života (na základe čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd);
- g) bol nelegálne zamestnaný za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok alebo ide o nelegálne zamestnanú maloletú osobu, ak je prítomnosť tohto štátneho príslušníka tretej krajiny na území SR nevyhnutná na účely trestného konania.

Za tolerovaný pobyt sa považuje aj obdobie:

1. poskytovania ústavnej starostlivosti;
2. trvanie karanténneho opatrenia;
3. najviac 90 dní od podania žiadosti štátneho príslušníka tretej krajiny o asistovaný dobro-

voľný návrat do vycestovania alebo jej späťvzatie;

4. najviac 90 dní, počas ktorých sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý bol obeťou obchodovania s ľuďmi, rozhodne, či bude spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní;
5. výkonu väzby;
6. výkonu trestu odňatia slobody.

Tolerovaný pobyt sa udeľuje najviac na 180 dní, ak to zákon o pobyte cudzincov neustanovuje inak, a možno ho opakovane predĺžiť. Toto obdobie predstavuje pri väčšine dôvodov tolerovaného pobytu 180 dní, to znamená, že cudzinec musí každých 180 dní požiadať o nové povolenie. OCP PZ rozhodne o udelení tolerovaného pobytu na základe zákonom stanovených podmienok. V závislosti od toho, či dôvody tolerovaného pobytu existujú, udelí alebo neudelí tolerovaný pobyt.

O tolerovaný pobyt môže požiadať občan tretej krajiny, ktorý sa z určitého dôvodu neoprávnenne zdržiava na území SR, keďže nemá možnosť požiadať na jeho území o prechodný alebo trvalý pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov.

Práva a povinnosti cudzincov s udeleným tolerovaným pobytom:

- a) Počas trvania tolerovaného pobytu sa nemôžu zamestnať ani podnikáť. Zamestnať sa môžu osoby, ktorým bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu: i) rešpektovania súkromného a rodinného života, ii) vláda SR im udelila dočasné útočisko, iii) sú obeť obchodovania s ľuďmi, ktorým tolerovaný pobyt po 90 dňoch predĺžili a udelili im povolenie na zamestnanie.
- b) Majú nárok na minimálne dávky v hmotnej núdzi. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi priznáva cudzincom (rovnako ako občanom SR) 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.

- c) Nemajú nárok byť poistencami verejného zdravotného poistenia (okrem obetí obchodovania s ľuďmi) a neposkytuje sa im asistancia v oblasti ubytovania.

Pri rozhodovaní o žiadosti štátneho príslušníka tretej krajiny o tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia skúma oddelenie cudzineckej polície PZ existenciu tejto prekážky a preveruje ju po celý čas udeleného tolerovaného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny. Ak MV SR konštatuje potenciálnu hrozbu v prípade, že by došlo k vyhosteniu do krajiny pôvodu, cudzincovi udelí tolerovaný pobyt.

Tolerovaný pobyt zaniká, ak štátny príslušník tretej krajiny:

- písomne oznámi policajnému útvaru skončenie pobytu;
- nepožiadal o predĺženie tolerovaného pobytu po uplynutí doby, na ktorú mal tolerovaný pobyt udelený;
- podal žiadosť o udelenie azylu;
- získal iný pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov;
- vycestoval z územia SR;
- zomrel alebo bol vyhlásený za mŕtveho;
- bol administratívne vyhostený;
- ak mu zaniklo poskytnuté dočasné útočisko.

Policajný útvar zruší tolerovaný pobyt, ak:

- zistí, že zanikol dôvod, pre ktorý bol tolerovaný pobyt udelený;
- ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok, ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny v zákonom stanovených prípadoch;
- zistí skutočnosti, ktoré sú dôvodom na zamietnutie žiadosti;
- ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je obeťou obchodovania s ľuďmi a ktorý z vlastnej vôle obnovil kontakty s osobami podozrivými zo spáchania trestného činu súvisiaceho

s obchodovaním s ľuďmi, ktorý predstiera spoluprácu s orgánmi činnými v trestnom konaní alebo ktorý prestal spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní.

Obnova pobytu

Pred skončením platnosti akéhokoľvek typu pobytu je na predĺženie platnosti nevyhnutné požiadať o jeho obnovu. Predkladajú sa spravidla rovnaké doklady ako pri prvej žiadosti. Ak príslušné OCP PZ nerozhodne do dňa skončenia platnosti predchádzajúceho pobytu, predchádzajúci pobyt sa považuje za platný až do vydania nového rozhodnutia o pobyte, čím sa v prípade nečinnosti správneho orgánu zabezpečí ochrana statusu žiadateľa.

Zmena účelu pobytu

Prechodný pobyt sa udeľuje vždy len na jeden účel. Ak chce cudzinec vykonávať inú činnosť, než na akú mu bol udelený prechodný pobyt, môže požiadať o zmenu účelu pobytu.

Ak štátny príslušník tretej krajiny požiadal o zmenu druhu alebo účelu pobytu, jeho pobyt sa na území SR považuje za oprávnený až do rozhodnutia o tejto žiadosti.

4.1.4 Integrácia

Integračné opatrenia sledované v procese udeľovania trvalého pobytu

V procese udeľovania trvalého pobytu sa má prihliadať na mieru integrácie cudzinca na rozdiel od predĺženia prechodného pobytu, kde sa na mieru integrácie neprihliada ako na jednu zo zákonných podmienok. 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.

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, 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 SR nepretržitý trvalý pobyt aspoň 8 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 SR;
- 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 min.

Akékoľvek výnimky z uvedených podmienok taxatívne ustanovuje zákon 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 SR. Znalosti slovenského jazyka a všeobecné znalosti o SR nemusí preukazovať dieťa do 14 rokov a žiada-

teľ, ktorý sa významne zaslúžil o prínos pre SR v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti, alebo ak je to z iného dôvodu v záujme SR a žiadateľ to vie náležite preukázať stanoviskom relevantného ústredného štátneho orgánu.

Informácie o relevantných aktéroch a prijatých opatreniach v SR v oblasti integrácie a jej organizácii uvádzame aj v kapitolách 2.1.1 a 3.4.

4.1.5 Občianstvo

Štátne občianstvo SR je možné nadobudnúť niekoľkými spôsobmi – keď ide o dieťa, napríklad narodením alebo osvojením, u dospelého človeka – cudzinca, ktorý nie je občanom SR, sa občianstvo získava tzv. naturalizáciou.

Štátne občianstvo SR možno udeliť žiadateľovi, ktorý nie je štátnym občanom SR a má nepretržitý trvalý pobyt na území SR aspoň 8 rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR. Občianstvo SR sa dá udeliť aj skôr ako po 8 rokoch, napríklad ak je žiadateľom manžel občana SR, azylant a iné.

Vo veci žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR koná a rozhoduje o ňom MV SR podľa zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve SR. Žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR však treba podať osobne buď na obvodnom úrade v sídle kraja (na odbore všeobecnej vnútornej správy) podľa miesta trvalého alebo posledného trvalého pobytu na území SR, alebo na diplomatickej misii, alebo na konzulárnom úrade SR v zahraničí.

Žiadateľ, ktorý už dovŕšil 14 rokov, vyplní pri podaní žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR aj Dotazník žiadateľa o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktorý vydáva MV SR.

Dotazník žiadateľa, ktorý ešte nedovŕšil 18 rokov, podpisujú aj rodičia žiadateľa. Ak ho pod-

pisuje len jeden z rodičov, je potrebné priložiť súhlas druhého rodiča s úradne osvedčeným podpisom.

Pri vypĺňaní dotazníka žiadateľa zisťuje orgán, ktorý prijíma žiadosť, formou pohovoru, či žiadateľ dostatočne ovláda slovenský jazyk. Ovládanie slovenského jazyka sa overuje spôsobom, ktorý zodpovedá zdravotnému stavu žiadateľa.

Úrad, ktorý prevzal žiadosť, následne zašle celý spis žiadateľa aj s vyjadrením príslušného policajného útvaru na rozhodnutie MV SR. MV SR, ktoré potom žiadosť posudzuje, si môže takisto pozvať žiadateľa na osobný rozhovor, najmä s cieľom nechať si vysvetliť niektorú skutočnosť týkajúcu sa osoby žiadateľa.

MV SR môže, ale nemusí po splnení všetkých zákonom požadovaných podmienok žiadateľovi občianstvo udeliť. Pri rozhodovaní zohľadňuje záujmy SR, najmä z hľadiska bezpečnosti štátu, vnútorného právneho poriadku, zahraničnopolitických záujmov, záväzkov SR voči tretím štátom, z hľadiska sociálno-ekonomickej situácie, ako aj stanoviská dotknutých štátnych orgánov a PZ.

Ministerstvo rozhodne o žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR najneskôr do 24 mesiacov od doručenia žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR ministerstvu. Ak je na rozhodnutie potrebné stanovisko iných štátnych orgánov a rozhodnutie od nich závisí, konanie sa preruší a lehota neplynie⁹⁷. MV SR, ktoré potom žiadosť posudzuje, si môže takisto pozvať žiadateľa na osobný rozhovor, najmä s cieľom nechať si vysvetliť niektorú skutočnosť týkajúcu sa osoby žiadateľa.

Momentálne sa v SR v procese udeľovania občianstva nevyužívajú integračné testy.

⁹⁷ Informácie dostupné na <http://mic.iom.sk/sk/obcianstvo/udelenie-obcianstva/102-udelenie-obcianstva-slovenska-rozhodnutie.html> [stiahnuté 2012-09-15].

4.1.6 Prístup na pracovný trh

Zamestnávanie občanov tretích krajín sa riadi iným právnym režimom ako zamestnávanie občanov EHP. Osobitným spôsobom sa v skupine cudzincov z tretích krajín upravuje 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. 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, zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov; zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov.

To, či štátny príslušník tretej krajiny potrebuje požiadať pred príchodom na Slovensko a začatím výkonu pracovnej činnosti žiadosť o povolenie na zamestnanie, upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Táto povinnosť závisí od pracovnej činnosti, ktorú chce štátny príslušník tretej krajiny vykonávať, od typu pobytu v SR aj od ďalších skutočností. Štátny príslušník tretej krajiny, 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 nelegálne zamestnávanie ako zamestnávanie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území SR v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov a zákonom o azyle a ktorý vykonáva závislú prácu (§ 2 ods. 5).

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

Občan tretej krajiny s povolením na zamestnanie a povolením na prechodný pobyt na účel zamestnania smie vykonávať iba tú pracovnú činnosť, na ktorú mu bolo udelené povolenie. V prípade, že chce zmeniť zamestnávateľa, musí požiadať o nové povolenie na zamestnanie. Podľa zákona o pobyte cudzincov má zamestnávateľ povinnosť informovať o skončení pracovného pomeru cudzinca do 3 dní príslušné OCP.

4.1.6.1 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 zamestnať ihneď, ak spĺňa potrebné kvalifikačné požiadavky.

b) Cudzinci s doplnkovou ochranou

Osobám, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana, môže úrad práce udeliť povolenie na zamestnanie bez prihladenia na situáciu na trhu práce.

c) Cudzinci s tolerovaným pobytom

Počas platnosti povolenia na tolerovaný pobyt vo všeobecnosti štátni príslušníci tretích krajín nemôžu podnikáť ani vstupovať do pracovno-právneho vzťahu alebo do podobného pracovného vzťahu. Toto obmedzenie má svoju výnimku. Na základe povolenia na zamestnanie, ktoré sa udeľuje bez prihladenia na situáciu na trhu práce, môžu byť zamestnaní štátni príslušníci tretích krajín:

- ktorým bolo predĺžené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu, že sú obeťami trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi;
- ktorým bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania ich súkromného a rodinného života.

Žiadatelia o azyl sa môžu zamestnať na území SR, ak sa do jedného roka od začatia konania právoplatne nerozhodne o ich žiadosti o udelenie azylu.⁹⁸ Takíto žiadatelia o azyl nepotrebujú povolenie na zamestnanie. MÚ im vystaví potvrdenie o tom, že sú žiadateľmi o azyl, ktorí vzhľadom na dĺžku konania o azyle môžu legálne vykonávať akékoľvek zamestnanie bez obmedzenia.

Azylanti majú rovnaký prístup na trh práce ako občania SR, nepotrebujú povolenie na zamestnanie a neplatia pre nich nijaké obmedzenia. Ich praktická integrácia na trhu práce sa však vo väčšine prípadov komplikuje v dôsledku ich nedostatočnej znalosti slovenského jazyka a faktom, že nie sú schopní predložiť doklad o vzdelaní. V SR sa zatiaľ nerealizuje špecifický systém overenia vzdelania alternatívnou formou, čo spôsobuje neuznanie vyššieho vzdelania v SR.

4.1.6.2 Migrácia – prístup na pracovný trh

Všeobecný právny režim

Postup pri zamestnávaní štátnych príslušníkov tretích krajín pozostáva z dvoch hlavných krokov: z udelenia povolenia na zamestnanie (ako doklad o účele pobytu predkladaný k žiadosti

o povolenie na pobyt) a následne z udelenia prechodného pobytu na účel zamestnania. Štátny príslušník tretej krajiny je povinný pred príchodom na územie SR písomne požiadať príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny 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 alebo tu bude vyslaný pracovník vykonávať prácu.

Súčasťou žiadosti je prísľub zamestnávateľa, že cudzinca prijme do zamestnania. Druh práce, miesto výkonu práce a zamestnávateľ sa viažu na konkrétne povolenie na pobyt. 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 splnomocnenie, 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

⁹⁸ Právna klinika Trnavskej univerzity, sekcia FAQ.

jej doručenia a následne informuje žiadateľa o udelení/neudelení povolenia na zamestnanie. Povolenie na zamestnanie sa vydáva na obdobie zamestnania, najviac však na 2 roky. Úrad ho môže predĺžiť na základe žiadosti aj viackrát, ale vždy najviac na obdobie 2 rokov, pričom skúma situáciu na trhu práce. Podmienkou predĺženia povolenia na zamestnanie je, že zamestnanie sa bude vykonávať u toho istého zamestnávateľa.

V prípade žiadateľov o modrú kartu EÚ je štátny príslušník tretej krajiny povinný podať písomnú žiadosť o vydanie potvrdenia o možnosti obsadenia pracovného miesta ústrediu; túto žiadosť môže podať aj budúci zamestnávateľ. Súčasťou žiadosti o vydanie potvrdenia o možnosti obsadenia pracovného miesta je pracovná zmluva na výkon zamestnania, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu, alebo písomný prísľub zamestnávateľa na prijatie štátneho príslušníka tretej krajiny do zamestnania, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu podľa osobitného predpisu, a doklad potvrdzujúci vyššiu odbornú kvalifikáciu. Potvrdenie o možnosti obsadenia pracovného miesta môže ústredie vydať štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak voľné pracovné miesto nie je možné obsadiť uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidencii uchádzačov o zamestnanie príslušného úradu; príslušným úradom je úrad, v ktorého územnom obvode má štátny príslušník tretej krajiny vykonávať zamestnanie. Súčasťou potvrdenia o možnosti obsadenia pracovného miesta je aj potvrdenie o tom, či doklad potvrdzujúci vyššiu odbornú kvalifikáciu zodpovedá požiadavkám na výkon vysokokvalifikovaného zamestnania.

Štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny, sa umožňuje podnikať ihneď po udelení prechodného pobytu, výnimky upravuje zákon. Podľa zákona o službách zamestnanosti sa povolenie na zamestnanie nevyžaduje, ak bol štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny.

Začlenenie na slovenský pracovný trh majú

v kompetencii miestne úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, spadajúce pod Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré vedú databázu voľných pracovných miest. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť EURES (Európske služby zamestnanosti). Pracujú tu Európskou komisiou vyškolení poradcovia, ktorí poskytujú informačné, poradenské a sprostredkovateľské služby klientom po celej Európe.

Kontrolu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín v podmienkach SR kontrolujú inšpektori Národného inšpektorátu práce v súčinnosti s políciou, ako aj odbory kontroly Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a úradov práce, sociálnych vecí a rodiny.

4.1.7 Návraty zo SR do krajín pôvodu

V tejto časti opisujeme organizáciu návratu cudzinca zo SR do krajiny pôvodu a dôraz kladieme na rozdiely medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa vracajú v dôsledku zamietnutia vstupu, a osôb, ktoré nemajú oprávnenie alebo stratili oprávnenie na pobyt v SR.

4.1.7.1 Nútené návraty - vyhostenie⁹⁹

Najdôležitejším právnym predpisom v tejto oblasti je zákon o pobyte cudzincov. Podmienky a postup administratívneho vyhostenia cudzinca z územia SR upravuje zákon o pobyte cudzincov v ustanoveniach štvrtej časti prvej hlavy zákona o pobyte cudzincov (§ 77 – § 87). S administratívnym vyhostením súvisí inštitút zaistenia upravený v štvrtej časti v druhej hlave zákona o pobyte cudzincov. V roku 2009 došlo k zmene v súvislosti s prijatím zákona č. 594/2009 Z. z., ktorý zmenil a doplnil vtedajší zákon o pobyte cudzincov a ktorým sa transponovala tzv. návratová smernica. Novela nadobudla účinnosť 15. januára 2010. Súčasný zákon o pobyte cudzincov rozšíril definíciu administratívneho vyhostenia o povinnosť cudzinca v prípade vydania rozhodnutia o administratív-

⁹⁹ Informácie poskytol ÚHCP P. PZ.

nom vyhostení vycestovať na územie štátu EÚ, v ktorom má udelené právo na pobyt. V rozhodnutí sa uvádza aj krajina, do ktorej je cudzinec vyhostený, ak je túto krajinu možné určiť, a uloženie zákazu vstupu, ak nie je určená lehota na vycestovanie

Ďalšie pramene práva, z ktorých sa vychádza pri realizácii administratívneho vyhostenia, sú najmä:

- i. medzinárodné právne normy: predovšetkým Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Dohovor o právach dieťaťa;
- ii. 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; Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (návratová smernica); smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín (smernica 2001/40/ES).

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 interých predpisov MV SR.

Legislatíva SR rozlišuje dva druhy vyhostenia: administratívne vyhostenie a súdne vyhostenie.

Administratívne vyhostenie – rozhodnutie policajného útvaru o tom, že cudzinec nemá alebo stratil oprávnenie zdržiavať sa na území SR a je povinný opustiť územie SR, s možnosťou určenia lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu alebo ktorejkoľvek

tretej krajiny, ktorá ho prijme, alebo na územie členského štátu EÚ alebo EHP, v ktorom má udelené právo na pobyt. Od 1. 1. 2012 je možné administratívne vyhostiť štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom EÚ a určiť mu zákaz vstupu len v prípade, ak vážne ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok. Hromadné vyhostenie cudzincov na základe jedného rozhodnutia je neprípustné.

Policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ak:

- policajný útvar v rozhodnutí o administratívnom vyhostení neurčil lehotu na vycestovanie;
- štátny príslušník tretej krajiny nevycestoval v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení;
- štátny príslušník tretej krajiny má byť podľa medzinárodnej zmluvy vrátený na územie zmluvného štátu;
- štátny príslušník tretej krajiny nemôže vycestovať, pretože nemá platný cestovný doklad alebo prostriedky na vycestovanie¹⁰⁰.

Súdne vyhostenie – súdom uložený trest vyhostenia podľa ustanovenia § 65 zákona č. 300/2005 Trestný zákon. Na základe cit. ustanovenia, ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný verejný záujem, môže súd páchatelovi, ktorý nie je občanom SR, občanom EHP ani osobou, ktorej bol udelený azyl alebo bola poskytnutá doplnková ochrana, uložiť trest vyhostenia z územia SR, a to na 1 až 15 rokov.

Štátny príslušník tretej krajiny môže požiadať policajný útvar o písomný preklad dôvodu administratívneho vyhostenia, doby zákazu vstupu a poučenia o možnosti odvolania v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie.

Zákon o pobyte cudzincov zavádza v súlade s návratovou smernicou odkladný účinok pre odvolanie proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení a stanovuje lehotu pre vycestovanie cudzinca. Uvádza skutočnosti, ktoré

¹⁰⁰ § 84 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov.

policajný útvar berie do úvahy pri rozhodovaní o administratívnom vyhostení (napr. zdravotný stav cudzinca alebo stav cudzinca, ktorý je zraniteľnou osobou). Na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo súdneho vyhostenia (teda keď je osobe uložený trest vyhostenia súdom) je policajt oprávnený osobu zaistiť. Nie všetci cudzinci, ktorým je vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, sú zaisťovaní. Ak je nevyhnutné na základe zákonom stanovených dôvodov osobu zaistiť a umiestniť ju do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov, musí policajný útvar rozhodnúť, na akú dobu osobu zaistí. Maximálna doba zaistenia je 6 mesiacov. Policajný útvar môže predĺžiť lehotu zaistenia najviac o ďalších 12 mesiacov. Počas doby zaistenia cudzinca majú zástupcovia mimovládnych organizácií prístup do útvarov policajného zaistenia pre cudzincov, ktorý podlieha súhlasu riaditeľa zariadenia. Zákon o pobyte cudzincov zároveň v § 88 ods. 2 definuje riziko úteku štátneho príslušníka tretej krajiny. Ide o stav, kedy je na základe dôvodnej obavy alebo priamej hrozby možné predpokladať, že štátny príslušník tretej krajiny ujde alebo sa bude skrývať, najmä ak nemožno jeho totožnosť ihneď zistiť, nemá povolený pobyt alebo mu hrozí uloženie zákazu vstupu na viac ako 3 roky. Zákon o pobyte cudzincov umožňuje aj dve alternatívy k zaisteniu, o ktorých rozhoduje policajný útvar za zákonom stanovených podmienok. Ide o uloženie povinnosti štátnemu príslušníkovi tretej krajiny hlásiť pobyt alebo zložiť peňažnú záruku. Ak dôjde k porušeniu týchto opatrení, policajný útvar rozhodne o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny, prípadne aj o prepadnutí peňažnej záruky, ak bola uložená. Policajný zbor vráti peňažnú záruku osobe, ktorá ju zložila, bezodkladne po vykonaní administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny, po jeho vycestovaní v rámci asistovaných dobrovoľných návratov alebo ak mu bol udelený pobyt, azyl alebo mu bola poskytnutá doplnková ochrana. Náklady na vrátenie peňažnej záruky znáša osoba, ktorá ju zložila.

Policajný útvar poučí cudzinca o jeho právach a povinnostiach a toto poučenie bude opakovať v pravidelných intervaloch. Rovnako ako pri

vyhostení, aj pri zaistení sa venuje osobitná pozornosť zraniteľným osobám; cudzinci mladší ako 15 rokov majú pri pobyte v zariadení nad 180 dní prístup k vzdelaniu.¹⁰¹

Konanie o administratívnom vyhostení

V konaní o administratívnom vyhostení¹⁰² rozhoduje v prvom stupni policajný útvar, ktorý rozhodnutie vydal, v druhom stupni príslušné riaditeľstvo. Štátny príslušník tretej krajiny môže proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení podať opravný prostriedok v lehote do 15 dní od doručenia rozhodnutia. Policajný útvar, ktorý rozhodnutie vydal, ho posúdi, a ak mu v plnom rozsahu vyhoví (tzv. autoremedúra), spracuje rozhodnutie, ktorým zruší pôvodné rozhodnutie. Ak policajný útvar odvolaniu nevyhoví, predloží ho druhostupňovému správnomu orgánu v lehote najviac 30 dní od doručenia odvolania. Odvolanie proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení má odkladný účinok. Odkladný účinok odvolania je možné aj vylúčiť (napr. podľa § 83 ods. 9 zákona o pobyte cudzincov), čo znamená, že samotné odvolanie nemá vplyv na výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení. Štátny príslušník tretej krajiny, ktorému bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení s určením lehoty na vycestovanie, je povinný vycestovať v danej lehote. OCP PZ určí lehotu na vycestovanie najmenej 7 a najviac 30 dní od právoplatnosti rozhodnutia. Túto lehotu je možné primerane predĺžiť s ohľadom na predchádzajúcu dĺžku pobytu, súkromné a rodinné pomery alebo zdravotný stav štátneho príslušníka tretej krajiny. V prípade, že cudzinec v určenej lehote nevycestuje, nasleduje výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ktorý vykonáva policajný útvar.

V prípade, že OCP PZ neurčí lehotu na vycestovanie na základe zákonných dôvodov, je osoba zaistená do príslušného zariadenia a zabezpečená sa výkon jej vyhostenia.

¹⁰¹ Mittelmannová, M., Programy a stratégie asistovaných návratov v SR a reintegrácia v tretích krajinách. Štúdia EMN, IOM, Bratislava, 2010, s. 19 – 20.

¹⁰² Na konanie o administratívnom vyhostení sa v zmysle § 120 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, a to zákon č. 71/1967 Zb.

Zákon o pobyte cudzincov stanovuje aj prípady, kedy v rozhodnutí o administratívnom vyhostení policajný útvar neurčí lehotu na vycestovanie; ide najmä o prípady, ak:

- možno predpokladať, že štátny príslušník tretej krajiny ujde alebo bude iným spôsobom mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, najmä ak nemožno zistiť jeho totožnosť;
- je možné štátneho príslušníka tretej krajiny zaistiť podľa § 88, a to v prípadoch, ak existuje riziko jeho úteku, alebo sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy výkonu administratívneho vyhostenia atď.;
- štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok, zdravie alebo práva a slobody iných.

Administratívne vyhostiť cudzinca a určiť mu zákaz vstupu môže policajný útvar len z dôvodov, ktoré explicitne uvádza zákon o pobyte cudzincov. Policajný útvar môže administratívne vyhostiť cudzinca a určiť zákaz vstupu:

a) na 1 rok, ak:

- odmieta hodnoverným spôsobom preukázať svoju totožnosť;
- zistí, že účel, na ktorý bol štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udelený prechodný pobyt, zanikol a že štátny príslušník tretej krajiny túto skutočnosť neoznámil policajnému útvaru;
- nevycestoval najneskôr v posledný deň oprávneného pobytu;

b) na 1 až 3 roky, ak:

- vykonáva inú činnosť, než na akú mu bol udelený prechodný pobyt alebo vízum;
- zdržiava sa na území SR na základe medzinárodnej zmluvy alebo rozhodnutia vlády SR, ale koná v rozpore s touto medzinárodnou zmluvou alebo s rozhodnutím vlády SR;
- iným spôsobom závažne porušil alebo opakovane porušil všeobecne záväzné právne predpisy;

c) na 3 až 5 rokov, ak:

- ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie;
- bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a nebol mu uložený trest vyhostenia;
- poruší predpisy o omamných látkach a psychotropných látkach;
- pri kontrole podľa tohto zákona predložil falošný alebo pozmenený doklad alebo doklad inej osoby;
- uzavrel účelové manželstvo;
- neoprávnene prekročil vonkajšiu hranicu;
- má neoprávnený pobyt na území SR;
- marí výkon rozhodnutia štátneho orgánu;
- policajný útvar zrušil alebo odvolal jeho vízum;
- uviedol v konaní podľa zákona o pobyte cudzincov nepravdivé, neúplné alebo zavádzajúce údaje alebo predložil falošné alebo pozmenené doklady alebo doklady inej osoby;

d) na 10 rokov, ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok.

Zákon o pobyte cudzincov osobitne upravuje podmienky vyhostenia občanov Únie, rodinných príslušníkov občana Únie, cudzincov, ktorí sú obeťou 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 administratívne vyhostiť:

- dieťa mladšie ako 18 rokov; to neplatí, ak je vyhostenie tohto dieťaťa v jeho záujme;
- štátneho príslušníka tretej krajiny, u ktorého dôjde k vzniku choroby, ktorá ohrozuje verejné zdravie, po udelení pobytu; to neplatí, ak dôjde k vzniku choroby, ktorá ohrozuje verejné zdravie, do troch mesiacov od vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny na územie SR;
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je obeťou obchodovania s ľuďmi, ak má najmenej 18 rokov, počas obdobia najviac 90 dní, počas ktorých sa štátny príslušník tretej krajiny rozhodne, či bude spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní pri obhajňovaní trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi; túto lehotu je možné na žiadosť osoby poverenej ministerstvom vnútra predĺžiť o 30 dní.

Ďalej policajný útvar nemôže vyhostiť cudzinca ani v prípade existencie prekážok administratívneho vyhostenia, ktoré explicitne uvádza ustanovenie § 81 zákona o pobyte cudzincov. Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že cudzinca nemožno vyhostiť do štátu, v ktorom:

- by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo
- by mu hrozilo mučenie, kruté, neludské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo
- by mu bol uložený trest smrti, alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu takýto trest môže byť uložený, alebo
- by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie. To však neplatí, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu

alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR.

Osobu bez štátnej príslušnosti je možné administratívne vyhostiť len vtedy, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu prekážky administratívneho vyhostenia uvedené vyššie.

Policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ak:

- policajný útvar v rozhodnutí o administratívnom vyhostení neurčil lehotu na vycestovanie;
- štátny príslušník tretej krajiny nevycestoval v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení;
- má byť štátny príslušník tretej krajiny podľa medzinárodnej zmluvy vrátený na územie zmluvného štátu;
- štátny príslušník tretej krajiny nemôže vycestovať, pretože nemá platný cestovný doklad alebo prostriedky na vycestovanie.

Výkon rozhodnutia však nie je možné zrealizovať vždy a za každých okolností. Policajný útvar v zmysle zákona o pobyte cudzincov rozhodnutie o administratívnom vyhostení nevykoná, ak:

- nie je možné štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nemá vlastný platný cestovný doklad, tento zabezpečiť ani prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, uplynula lehota zaistenia a nie je možné zabezpečiť vycestovanie štátneho príslušníka tretej krajiny ani na cudzinecký pas;
- štátny príslušník tretej krajiny pred výkonom rozhodnutia o administratívnom vyhostení požiadal o asistovaný dobrovoľný návrat; to neplatí, ak sa asistovaný dobrovoľný návrat neuskutočnil do 90 dní alebo do skončenia predĺženého obdobia podľa § 58 ods. 5.

Policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení vydaného členským štátom EHP („vydávajúci štát“), ak:

- bol štátny príslušník tretej krajiny v tomto štáte odsúdený na trest odňatia slobody najmenej na jeden rok;
- existuje dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny v tomto štáte spáchal, pokúsil sa spáchať alebo sa pripravoval na spáchanie zločinu;
- štátny príslušník tretej krajiny porušil predpisy tohto štátu upravujúce vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretej krajiny.

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.

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 štátnemu príslušníkovi tretej krajiny blízkou osobou, alebo v prípade, ak by bol pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny v záujme SR a vec nemožno vybaviť v zahraničí. Občan Únie alebo rodinný príslušník občana Únie môže požiadať o zrušenie času zákazu vstupu uloženého v rozhodnutí o administratívnom vyhostení na základe dôkazov potvrdzujúcich, že došlo k podstatnej zmene okolností, pre ktoré bol administratívne vyhostený a bol mu určený čas zákazu vstupu. MV SR rozhodne o jeho žiadosti do 180 dní od jej doručenia.

Zákaz vstupu môže MV SR zrušiť, ak štátny príslušník tretej krajiny preukáže, že vycestoval v lehote, ktorú určil policajný útvar v rozhodnutí, alebo ak vycestoval v rámci dobrovoľných návratov.

Vyššie spomínaný postup sa uplatňuje rovnako na osoby, ktorým bol odoprený vstup do SR, ktoré sa v SR nachádzajú nelegálne alebo ktorých právo na pobyt zaniklo.

4.1.7.2 Asistované dobrovoľné návraty¹⁰³

Podmienky vykonávania asistovaných dobrovoľných návratov upravuje:

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

Asistovaným dobrovoľným návratom (AVR) sa v SR rozumie „návrat štátneho príslušníka tretej krajiny do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa cudzinec rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme, a ktorý zabezpečuje Medzinárodná organizácia pre migráciu alebo iná mimovládna organizácia na základe dohody s vládou SR“¹⁰⁴. Do programu AVR sa dá prihlásiť kedykoľvek, teda ak ide o žiadateľa o azyl, neúspešného žiadateľa o azyl alebo nelegálneho migranta a v podmienkach SR ide o jedinú možnosť dobrovoľného návratu.

Vstup žiadateľa o asistovaný dobrovoľný návrat do programu dobrovoľných návratov, ako aj jeho návrat podlieha schváleniu zo strany ÚHCP P PZ. Môže nastať aj situácia, že ÚHCP P PZ s asistovaným dobrovoľným návratom súhlasiť nebude, z dôvodu, že cudzinec nespĺňa podmienky na asistovaný dobrovoľný návrat, resp. nie je cieľovou skupinou (napr. má platný pobyt).¹⁰⁵ Asistovaný dobrovoľný návrat následne realizuje IOM.

¹⁰³ Informácie poskytla IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu v Bratislave 25. 11. 2008.

¹⁰⁴ § 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov.

¹⁰⁵ Mittelmannová, M., Programy a stratégie asistovaných návratov v SR a reintegrácia v tretích krajinách. Štúdia EMN, IOM, Bratislava, 2012, s. 5, dostupné na www.emn.sk [stiahnuté 2010-05-02].

Cudzinci sa o programe AVR môžu dozvedieť prostredníctvom špecializovanej webovej stránky IOM www.avr.iom.sk. Stránka poskytuje migrantom informácie o programe v šiestich jazykoch, ktorými najčastejšie hovoria žiadatelia o návrat, a to v slovenčine, angličtine, vietnamčine, ruštine, čínštine a v arabčine. Informácie je možné získať aj prostredníctvom zvýhodnenej telefónnej linky 0850 211 262, prostredníctvom e-mailu alebo osobných konzultácií. Zaujímavosťou sa dozvedajú o možnosti využiť program AVR aj prostredníctvom stránky www.minv.sk, taktiež policajný útvar – OCP PZ má na stránkovom pracovisku letáky a rôzne informácie týkajúce sa dobrovoľných návratov. Ak cudzinec dostane rozhodnutie o administratívnom vyhostení, uvádza sa v ňom aj možnosť využiť návrat prostredníctvom programu AVR, takže aj touto cestou sa informácia o AVR dostane k záujemcom o využitie programu asistovaných dobrovoľných návratov.

Realizácia programu AVR je od roku 2006 financovaná z prostriedkov Európskeho fondu pre utečencov II a od roku 2009 z prostriedkov Európskeho fondu pre návrat v rámci programu Solidarita a riadenie migračných tokov a spolufinancuje ho aj MV SR¹⁰⁶. IOM v rámci programu ponúka aj možnosť poskytnúť reintegračný grant na podporu samozamestnania alebo podnikania migranta po návrate do krajiny pôvodu.¹⁰⁷ Navyše majú navrátilci možnosť dostať finančnú podporu na pokrytie základných životných potrieb po návrate.

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 aj sociálnou politikou, často je však iba okrajový. Súvisí to predovšetkým s celkovou

106 <http://www.iom.sk/sk/aktivita/dobrovolne-navraty/aktualne-projekty> [stiahnuté 2012-08-11]

107 V čase spracovania tejto štúdie bola maximálna výška reintegračnej pomoci stanovená na 2 300 €, pričom konečná výška finančnej pomoci sa odvíja od konkrétnych potrieb klienta.

marginálnou pozíciou migrácie a azylu v porovnaní s inými politickými témami. V oblasti migrácie a azylu je mimoriadne dôležité koordinovať práce zodpovedných inštitúcií, pretože sú prevažne medzirezortného charakteru a vyžadujú si spoluprácu viacerých ministerstiev. Kľúčovú úlohu v tomto plní Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu.

Zahraničná aj rozvojová politika je v SR doménou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. S cieľom manažovať pridelovanie rozvojovej pomoci vznikla 1. 1. 2007 Slovenská agentúra pre oficiálnu rozvojovú pomoc. Mnohé z projektov podporených MZVaEZ SR 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 MZVaEZ SR k budovaniu partnerstva s krajinami pôvodu nelegálnej migrácie.

V marci 2009 schválila vláda SR z iniciatívy MZVaEZ SR strednodobú stratégiu oficiálnej rozvojovej pomoci SR na roky 2009 – 2013. Je to koncepčno-strategický materiál pre všetky plánovacie a programovacie dokumenty v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci SR v tomto období. SR sa v ňom snaží o dodržanie princípu koherencie v prospech rozvoja, to znamená, že sa usiluje o posilnenie koherencie rozvojovej politiky SR s prioritami svojej zahraničnej, bezpečnostnej, ekonomickej, ako aj migračnej politiky. Rozvojová pomoc SR sa bude realizovať v krajinách, ktoré z pohľadu SR a EÚ predstavujú dôležité krajiny pôvodu a tranzitu migrantov (napr. Ukrajina, Gruzínsko, Moldavsko, Afganistan a Vietnam). Stratégia definuje štyri sektorové priority rozvojovej pomoci SR, ktorých výber má napomôcť podpore trvalo udržateľného hospodárskeho, sociálneho a ekologického rozvoja partnerských krajín:

1. budovanie demokratických inštitúcií, právneho štátu, občianskej spoločnosti a mieru (napr. skúsenosti SR s demokratizáciou, bu-

dovaním právneho štátu, rozvojom občianskej spoločnosti a pod.);

2. sociálny rozvoj (pomoc v oblastiach ako zdravotníctvo, vzdelávanie detí a dospelých, sociálne služby a pod.);
3. ekonomický rozvoj, budovanie trhového prostredia, posilnenie makroekonomického prostredia, riadenie verejných financií, podpora malých a stredných podnikov (skúsenosti SR s vytváraním podnikateľského prostredia vrátane podpory zvyšovania zamestnanosti a podpory malého a stredného podnikania a pod.);
4. rozvoj infraštruktúry s pozitívnym vplyvom na trvalo udržateľný rozvoj a ochranu životného prostredia (podpora rozvoja infraštruktúry súvisiacej s obchodom, ochranou životného prostredia, pôdohospodárstvom, potravinovou bezpečnosťou a pod.).¹⁰⁸

MZVaEZ SR a MV SR sú zodpovedné za uzatvorenie 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 SR. K 31. 7. 2012 mala SR platných 20 readmisných dohôd, ktoré uzatvorila na bilaterálnej úrovni. Medzi členské štáty EÚ, s ktorými má SR uzatvorenú readmisnú dohodu, patrí Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko, Maďarsko, Poľsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko. V prípade tretích krajín uzatvorila SR readmisnú dohodu s Chorvátskom, Nórskom, Švajčiarskom a Vietnamom. SR je zmluvnou stranou aj tých readmisných dohôd, ktoré boli uzatvorené na úrovni Európskeho spoločenstva v mene členských štátov s tretími krajinami. 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 otáz-

108 Potočková, 2010: 50 podľa dokumentu Strednodobá stratégia oficiálnej rozvojovej pomoci Slovenskej republiky na roky 2009 – 2013, schváleného vládou SR uznesením č. 170 zo 4. marca 2009, dostupné na [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1B-71C1003E418302C125756900473162/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1B-71C1003E418302C125756900473162/$FILE/Zdroj.html).

ky migrácie s cieľom zamedziť jej negatívnym vplyvom, a to aj prostredníctvom readmisných dohôd. MZVaEZ SR tieto výstupy okamžite vyhodnocuje a zasiela MV SR.¹⁰⁹

Niektoré samostatné projekty v oblasti migrácie už obsahujú prvok pomoci migrantom v krajine ich pôvodu, aby prispeli k stabilizácii komunit s tendenciou k emigrácii. Ide vlastne o určitú formu rozvojovej pomoci. Napríklad IOM realizuje od roku 2006 s podporou Európskeho fondu pre utečencov a Európskeho fondu pre návrat v rámci programu Solidarita a riadenie migračných tokov a spolufinancovaním Ministerstvom vnútra SR¹¹⁰ projekty, v rámci ktorých je ponúknutá možnosť poskytnúť reintegračný grant na spustenie malej firmy migranta po návrate do krajiny pôvodu.¹¹¹ Podpora sa prideluje na základe podnikateľského plánu, ktorý žiadateľ o návrat vypracuje s pomocou IOM alebo sociálnych pracovníkov v záchytných zariadeniach pred uskutočnením návratu. Navyše majú navrátilci možnosť dostať finančnú podporu na pokrytie základných životných potrieb po návrate. Ide o projekty, ktoré vychádzajú z idey, že ak sa migrantovi zabezpečí v krajine pôvodu možnosť pracovať sa uplatniť, resp. sa mu umožní byť samostatne zárobkovo činný, zabráni sa tým opätovnej migrácii.¹¹²

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.¹¹³

109 Súhrnná správa.

110 <http://www.iom.sk/sk/aktivita/dobrovolne-navraty/aktualne-projekty> [stiahnuté 2012-08-11].

111 V čase spracovania tejto štúdie bola maximálna výška reintegračnej pomoci stanovená na 2 300 €, pričom konečná výška finančnej pomoci sa odvíja od konkrétnych potrieb klienta.

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

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

05

Analýza azylového a migračného systému v Slovenskej republike

Záverečná kapitola štúdie poskytuje súhrnný pohľad na pozitívne aj 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 oddeliť.

Roky 2009 a 2010 boli poznačené istou stagnáciou v oblasti migrácie a azylu. Nedošlo k zásadným zmenám v politickej, inštitucionálnej či právnej oblasti. Napriek tomu, že svetová finančná kríza ovplyvnila migračnú situáciu vo svete, hlavne v oblasti pracovnej migrácie, SR neprijala žiadne reštriktívne opatrenia, ktorými by obmedzovala prijímanie migrantov na pracovné pozície v SR, či opatrenia zamerané na podporu návratu migrantov do krajiny pôvodu.¹¹⁴ Naopak, v priebehu roka 2011 došlo k významným zmenám, medzi ktoré môžeme zaradiť prijatie novej Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020, tvorbu akčných plánov v podmienkach jednotlivých rezortov na plnenie opatrení z nej vyplývajúcich, prijatie nového zákona o pobyte cudzincov, ktorý nadobudol účinnosť 1. 1. 2012, novelizáciu zákona o službách zamestnanosti a zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní.

5.1 Oblasť migračnej politiky

Situácia sa v oblasti migrácie najmä s prihliadnutím na štatistické údaje o počte migrantov z tretích krajín v SR už viacero rokov dramaticky nezmenila, a preto môžeme konštatovať, že predchádzajúce trendy v oblasti migrácie ostávajú zachované.

Ako pozitívum oproti predchádzajúcemu obdobiu hodnotíme fakt, že SR definovala svoju Migračnú politiku s výhľadom do roku 2020, ktorá bola spracovaná za účasti všetkých relevantných aktérov a na základe širokej diskusie. Podľa jej autorov ide o základný dokument a východisko pre budovanie modernej a cieľavedomej politiky vlády SR v oblasti migrácie a jednoznač-

¹¹⁴ Potočková, 2010: 5.

né vyjadrenie pripravenosti a ochoty podieľať sa na harmonizácii migračných politik jednotlivých štátov EÚ¹¹⁵. Otázne je, do akej miery budú samotné rezorty aktívne pri naplňaní ambiciózných opatrení, ktoré z nej vyplývajú vo forme akčných plánov. V súčasnosti sa nedá vyhodnotiť ich plnenie, keďže termíny splnenia väčšiny opatrení sú k 31. 12. 2012 alebo k 31. 12. 2013. Medzi opatrenia Akčného plánu Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020 na obdobie 2012 – 2013 patrí napríklad vytvorenie pravidiel ekonomickej migrácie formou definovania tzv. slovenskej karty pre kvalifikovaných a vysokokvalifikovaných migrantov a zavedenie bodového systému na určovanie priorít v prijímaní jednotlivých kategórií migrantov, aktualizácia podmienok právneho rámca upravujúceho sezónnu prácu, dočasnú a cirkulárnu migráciu, nové definovanie uznávania dosiahnutého vzdelania a kvalifikácie, zlepšovanie a zefektívnenie zberu a spracovania dát o trhu práce a ich sprístupnenie verejnosti, zabezpečenie previazanosti databázy pobytovej registrácie, registrácie daňových úradov, úradov sociálneho poistenia a zdravotného poistenia a úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, vytváranie informačno-konzultačných centier pre migrantov aj v krajinách pôvodu, stanovenie mechanizmu systematického plnenia indikátorov integrácie migrantov, zváženie zmeny postupu pri naturalizácii a získavaní štátneho občianstva SR. Oproti predchádzajúcej Konceptii migračnej politiky SR z roku 2005 sa nová migračná politika zaoberá aj emigráciou občanov SR, ktorá má negatívne dopady najmä v prípade emigrácie vysokokvalifikovanej pracovnej sily.

Ďalším pozitívom je prijatie Konceptie integrácie cudzincov v máji 2009, ktorá historicky prvýkrát definovala problematiku oblasti vo sfére integrácie migrantov v SR podľa tematických oblastí, stanovila princípy a ciele politiky, navrhla legislatívne, organizačné, koncepčné a praktické opatrenia a zodpovedných aktérov. Vzhľadom na nedostatočnú realizáciu sa počas roka 2011 uvažovalo o jej aktualizácii. Novo pri-

¹¹⁵ Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2011.

jatá Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 obsahuje aj opatrenia v oblasti integrácie.

Považujeme za vhodné, aby bola vytvorená nezávislá centrálna štátna inštitúcia, ktorá by zodpovedala za väčšinu aspektov imigračnej agendy. V Migračnej politike SR s výhľadom do roku 2020 sa spomína zriadenie Imigračného a naturalizačného úradu v rámci MV SR, ktorý by mal zabezpečiť komplexné činnosti od legálneho vstupu cudzinca do SR, získania povolenia na pobyt alebo medzinárodnej ochrany, integrácie do spoločnosti až po možnosť žiadať o občianstvo SR. Rovnako by bolo vhodné, keby neisté projektové financovanie doplnilo stabilné a dlhodobé financovanie pre poradensko-informačné centrá pre cudzincov, ktoré v súčasnosti existujú len v Bratislave a Košiciach vo forme projektu IOM a ktoré by aspoň čiastočne financoval štát, čo by zaistilo ich dlhodobú existenciu.

Positívne hodnotíme aj prijatie nového zákona o pobyte cudzincov v roku 2011, ktorý harmonizuje národnú legislatívu s legislatívou EÚ nielen po obsahovej, ale aj terminologickej stránke. Vzhľadom na potrebu transpozície novej legislatívy EÚ sa počas roku 2012 pracovalo na jeho novelizácii z dôvodu transpozície smernice EP a Rady č. 2011/98/ES o jednotných povoleniach na pobyt a prácu. Taktiež sa v tejto súvislosti venovala pozornosť novelizácii zákona o službách zamestnanosti. Obe novely by mali nadobudnúť účinnosť v polovici roka 2013.

Vďaka možnosti projektového spolufinancovania zo zdrojov EÚ a SR v rámci všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov sa viacero inštitúcií v rokoch 2009 – 2012 rozhodlo realizovať inovatívne projekty v oblasti migrácie a azylu, hoci predtým v tejto oblasti neboli aktívne (podrobnejšie informácie sú k dispozícii vo Výročných správach EMN 2008, 2009, 2010, 2011 a na stránke Zodpovedného orgánu všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov).

5.2 Oblasť azylovej politiky

Oblasť azylovej politiky prešla počas existencie samostatnej SR viacerými závažnými zmenami a často bola predmetom kritiky národných aj medzinárodných subjektov. Ako sa konštatovalo vo výskume Kabinetu výskumu sociálnej a biologickej komunikácie SAV Potreby migrantov na Slovensku aj ako uvádza Divinský¹¹⁶, medzi štátnymi a mimovládnyimi organizáciami vládnu 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.¹¹⁷

Všeobecne však môžeme 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 a mimovládnych organizácií, sa konštatuje, že „oproti minulosti nastali viditeľné a pozitívne zmeny v situácii, v ktorej sa žiadatelia o azyl a azylanti v SR 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“. Správa formuluje konkrétne návrhy na zlepšenia a konkrétne riešenia na odstránenie pretrvávajúcich nedostatkov.¹¹⁸

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

117 Ibidem.

118 Hodnotenie začleňovania žiadateľov o azyl a azylantov v Slovenskej republike s ohľadom na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti (september 2007), UNHCR, s. 23 – 24, dostupné na <http://www.unhcr.sk/slovakia/images/stories/pdf/svgagdm07.pdf> [stiahnuté 2008-09-23].

Zatiaľ neexistujú hĺbkové analýzy dopadov legislatívy EÚ v oblasti azylu na slovenský právny poriadok, preto sa nedá podrobnejšie sledovať proces zmien od roku 1993 do súčasnosti ani ich dopad. Takýto primárny výskum na Slovensku chýba.

Od roku 2005 počet žiadateľov o azyl na Slovensku klesal a už dlhobojšie sa principiálne mení aj štruktúra krajín ich pôvodu. Čoraz menej sú medzi nimi zastúpené krajiny s prebiehajúcimi vojnovými konfliktami či perzekúciou obyvateľov (Balkán, Afganistan, Irak) v prospech štátov s gradujúcou emigráciou z ekonomických príčin (južná a východná Ázia, východná Európa). Tomu treba prispôbiť aj zameranie a aktivity príslušných inštitúcií, množstvo finančných tokov, mediálne pokrytie témy a, pochopiteľne, praktické opatrenia v migračnom manažmente.¹¹⁹ V tomto smere sme mohli od roku 2008 do júla 2012 pozorovať zlepšenia; viaceré organizácie a inštitúcie sa chopili starostlivosti aj o iné skupiny migrantov než o žiadateľov o azyl a azylantov, zlepšila sa koordinácia aktivít medzi organizáciami aj ich vzájomná spolupráca.

Divinský uvádza, že cudzinecká polícia registrovala koncom júna 2006 v SR len 88 prítomných azylantov, čo predstavovalo päťtinu z celkového počtu dovtedy udelených azylov. Nemáme síce informácie o počte azylantov momentálne žijúcich v krajine, ale za posledné roky pravdepodobne nedošlo k zásadnejším zmenám. Mnoho azylantov opúšťa SR naďalej. Dôvodov je viacero. Lepšej integrácii azylantov, ale aj iných migrantov z tretích krajín na Slovensku naďalej bránia rovnaké dôvody:¹²⁰

- 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 aj nepriaznivá verejná mienka o cudzincoch.

119 Divinský, SFPA.

120 Divinský, SFPA.

K uvedeným dôvodom by sme ešte mohli pridať fakt, že napriek viacerým kvalitným projektom, ktoré boli realizované a financované z programov ERF alebo EQUAL, vedú nedostatok dlhodobého financovania zo strany štátu a množstvo projektov organizácií aktívnych v oblasti azylu, migrácie a integrácie k dlhobojnej 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).

Od roku 2010 sa SR aktívne zapojila do presídľovacích programov, prioritne však išlo o pomoc krajinám EÚ, konkrétne o presídlenie 10 utečencov z Malty. Okrem tejto aktivity prijala vláda SR v auguste 2009 na dobu 6 mesiacov 98 palestínskych utečencov, ktorí boli pôvodne umiestnení v utečeneckom tábore Al Waleed v Iraku na hraniciach so Sýriou. Ich pobyt na území Slovenska bol dočasný a postupne boli premiestnení do tretích krajín. Udialo sa tak na základe trojstrannej dohody medzi vládou Slovenskej republiky, Úradom vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu o humanitárnom transfere utečencov, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu.¹²¹ Úspešná realizácia transferu viedla v decembri 2010 k podpísaniu novej dohody, na základe ktorej bolo prijatých 46 afganských žien a detí v máji 2011 a v decembri 2011 skupina 40 somálskych utečencov z Eritrey. V júli 2012 bolo prijatých 50 utečencov zo Somálska, Etiópie, Sudánu, Iraku a Eritrey, z toho bolo 27 dospelých osôb a 23 detí. V záchytnom tábore Humenné budú umiestnení po dobu 6 mesiacov a následne budú presídlení do tretej krajiny. 21. júna 2012 bola podpísaná nová tripartitná dohoda, podľa ktorej SR v rámci transferu prijme o 50 % viac utečencov, t. j. 150, oproti predchádzajúcej dohode na obdobie maximálne

6 mesiacov a poskytne im ubytovanie, stravu a základnú starostlivosť¹²².

Z legislatívneho hľadiska dôjde v najbližšom období k začatiu prác na novelizácii zákona o azyle v súvislosti s potrebou transpozície novej kvalifikačnej smernice.

122 UNHCR, Slovakia increases capacity of refugee transit center in Humenné, 27. 6. 2012, dostupné na <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2012/slovakia-increases-capacity-of-refugee-transit-center-in-humenne.html> [stiahnuté 2012-09-23].

Literatúra

Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2009, CASR, ÚHCP MV SR, Bratislava, 2009.

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

Bargerová, Fajnorová, Chudžíková, *Stav integrácie cudzincov s doplnkovou ochranou do spoločnosti a návrhy odporúčaní pre tvorcov verejných politik, Stimul*, Bratislava, 2011.

Divinský, B., *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008)*, IOM, Bratislava, 2009.

Divinský, B. *In Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Adress 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*, dostupné na <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, SFPA, 2006.

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

Drozd, P., Ulrichová, N., *Zneužívanie práva na zlúčenie rodiny: účelové manželstvá a falošné prehlásenie rodičovstva*, Špecializovaná štúdia Európskej migračnej siete, Slovenská republika, február 2012.

Fajnorová, K., Številová, Z., *Právne postavenie a možnosti integrácie maloletých cudzincov bez sprievodu v Slovenskej republike. Analýza právneho stavu a praxe*, OZ Liga za ľudské práva, Bratislava, 2009.

IOM na Slovensku 2005 – 2006. Správa o činnosti, IOM, Bratislava, 2006.

Mrlianová, A., Ulrichová, N., Zollerová, M., *Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike*, Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť, 2011.

Mrlianová, A., Ulrichová, N., Zollerová, M., *Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2011 Slovenská republika*, Európska migračná sieť, 2011.

Potočková, I., *Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2010 Slovenská republika*, Európska migračná sieť, 2011.

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), MV SR, ÚHCP, 2008.

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

Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2005, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava, 2007.

Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2008, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Bratislava, 2009.

Internetové zdroje

Bahna, M., *Pracovná migrácia zo Slovenska po vstupe do EÚ v kontexte krajín EÚ*. Text bol prezentovaný na workshope Interkultúrny dialóg a migrácia organizovanom Centrom pre európsku politiku 24. 1. 2008 v Trenčianskych Tepličiach. Dátum publikovania na internete: 16. 12. 2009, dostupné na www.sociologia.sav.sk/cms/uploaded/1216_attach_Pracovna_migracia_zo_Slovenska_v_kontexte_EU_10.pdf [stiahnuté 2010-04-12].

Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/52FCE47AE7141779C125764A003DC903/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/52FCE47AE7141779C125764A003DC903/$FILE/Zdroj.html) [stiahnuté 2010-04-10].

Grethe Guličová, M., Bargerová, Z., *Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike*, Európska migračná sieť, Bratislava, 2008, dostupné na <http://www.europska-migracna-siet.sk/sk/na-stiahnutie/category/2-studie-emn?download=4%3Amigracna-politika-sk> [stiahnuté 2010-03-28].

Grethe Guličová, M., *Maloletí bez sprievodu v Slovenskej republike – politiky riadiace ich príjem, návrat a integračné opatrenia*, Európska migračná sieť, Bratislava, máj 2009, dostupné <http://www.europska-migracna-siet.sk/sk/na-stiahnutie/category/2-studie-emn?download=6%3Amaloleti-bez-sprievodu-sk> [stiahnuté 2010-04-12].

Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike, schválená vládou SR uznesením č. 338 dňa 6. mája 2009, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, dostupné na [www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4E933AB8C785D248C12575900040A601/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4E933AB8C785D248C12575900040A601/$FILE/Zdroj.html) [stiahnuté 2010-04-12].

Mittelmanová, M., *Programy a stratégie asisťovaných návratov v Slovenskej republike a rein-*

tegrácia v tretích krajinách, Európska migračná sieť, Bratislava, 2010, dostupné na www.emn.sk [stiahnuté 2010-05-02].

Mittelmanová, M., Številová, Z., *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike, Národná správa 2011*, dostupné na <http://www.hrl.sk/pages/publications> [stiahnuté 2012-08-11].

Potočková, I., *Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu, Slovenská republika 2009*, Európska migračná sieť, Bratislava 2009/2010, dostupné na www.emn.sk [stiahnuté 2010-05-02].

Strednodobá stratégia oficiálnej rozvojovej pomoci Slovenskej republiky na roky 2009 – 2013, schválená vládou SR uznesením č. 170 zo 4. marca 2009, dostupné na [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1B71C1003E418302C125756900473162/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1B71C1003E418302C125756900473162/$FILE/Zdroj.html) [stiahnuté 2010-05-02].

Súhrnná správa o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky za rok 2011, dostupné na <http://www.rokovania.sk>.

Številová, Z., *Stav platnej legislatívy v oblasti cudzineckého práva v Slovenskej republike*, dostupné na migraceonline.cz (článok z 20. 4. 2007), zdroj: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c-9c4293e0fcef50bfa263ef/ZStevulova_CizineckyzakonSlovensko.pdf [stiahnuté 2008-11-11].

Številová, Z., Bargerová, Z., *Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu Slovenská republika 2008*, Európska migračná sieť, Bratislava, 2009, dostupné na www.emn.sk [stiahnuté 2010-05-02].

Internetové stránky inštitúcií a organizácií

Internetová stránka MV SR

- *Štatistiky (od roku 1993)*, dostupné na www.minv.sk/?statistiky-20&subor=16025 [stiahnuté 2010-05-12].
- *Zámerom migračnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečiť...*, dostupné na www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-re

publiky [stiahnuté 2008-11-13].

- Systém riadenia a kontroly fondov programu Solidarita a riadenie migračných tokov, dostupné na www.minv.sk/?system-riadenia-a-kontroly-fondov-programu-solidarita-a-riadenie-migracnych-tokov [stiahnuté 2008-11-14].
- Solidarita a riadenie migračných tokov, dostupné na www.minv.sk/?solidarita_a_riadenie_migracnych_tokov [stiahnuté 2008-11-14].
- *Od roku 2008 Slovensko uplatňuje v azylovom práve procedurálnu smernicu EÚ* (12. 5. 2008), dostupné na www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=od-roku-2008-slovensko-uplatnuje-v-azylovom-prave-proceduralnu-smer-nicu-eu [stiahnuté 2008-11-13].
- *Poslanci schválili možnosť bezplatnej právnej pomoci pre žiadateľov o azyl*, dostupné na <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=poslanci-schvalili-moznost-bezplatnej-pravnej-pomoci-pre-ziadatelov-o-azyl> [stiahnuté 2008-11-13].
- *Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Koncepcie migračnej politiky SR na podmienky jednotlivých rezortov za rok 2007*, dostupné na <http://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky&subor=6614> [stiahnuté 2008-11-13].
- Úrad hraničnej a cudzineckej polície MV SR, dostupné na www.minv.sk/?uhcp [stiahnuté 2008-11-13].

Internetová stránka projektu EQUAL Ľudia ako my

- www.ludiaakomy.sk/partner_sldv.php [stiahnuté 2008-11-11]
- www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci6.php [stiahnuté 2008-11-11]
- *Migrácia a azyl v podmienkach Slovenskej republiky* (Migrácia a azyl), dostupné na <http://www.ludiaakomy.sk/download/posledna%20S.zip> [stiahnuté 2008-11-11]. 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.

- *Azylová problematika. Retrospektíva a základné právne predpisy*, dostupné na www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecenci4.php [stiahnuté 2008-11-11].

Internetová stránka Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) v SR: www.unhcr-budapest.org/slovakia

- *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 2008-11-13].
- Melita, H. Sunjic, *Nový zákon o azyle prináša utečencom dobré aj zlé správy*, Regionálny úrad UNHCR v Budapešti, dostupné na www.unhcr-budapest.org/slovakia/index.php/novinky/224-Nový-zakon-o-azyle-prinasa-utečencom-dobré-aj-zlé-správy [stiahnuté 2008-11-13].
- *Hodnotenie začleňovania žiadateľov o azyl a azylantov v Slovenskej republike s ohľadom na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti* (september 2007), s. 23 – 24, dostupné na <http://www.unhcr.sk/slovakia/images/stories/pdf/svg-agdm07.pdf> [stiahnuté 2008-09-23].

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu:

- www.iom.sk
- **Migračné informačné centrum IOM**, sekcia Spolupráca, dostupné na <http://mic.iom.sk/sk/sluzby-pre-klientov/spolupraca-mic.html> [stiahnuté 2008-11-11].

Európska migračná sieť

- www.emn.sk [stiahnuté 2010-03-28 a 2010-05-02]

Liga za ľudské práva:

- www.hrl.sk [stiahnuté 2008-11-14]
- Klinika azylového práva Trnavskej univerzity, dostupné na www.lawclinic.sk/tt/sk/148631 [stiahnuté 2008-11-14].
- Projekty. Projekt monitoringu vstupu na územie SR a do azylového konania (AMAS), dostupné na www.hrl.sk/?a=projects#amas [stiahnuté 2008-11-15].

Ekumenická rada cirkví v SR: www.ekumena.sk [stiahnuté 2008-11-11]

Spoločnosť ľudí dobrej vôle: www.cassovia.sk/sldv [stiahnuté 2008-11-11]

Slovenská utečenecká rada: www.srcs.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=33 [stiahnuté 2008-11-11]

Slovenská humanitná rada: www.shr.sk/ktosome.htm [stiahnuté 2008-11-11]

Inštitút pre výskum práce a rodiny: www.sspr.gov.sk [stiahnuté 2008-11-11]

Centrum pre výskum etnicity a kultúry: sekcia Projekty, www.cvek.sk/main.php?p=projekty&lang=sk#anch73 [stiahnuté 2008-11-23].

Nadácia Milana Šimečku: www.nadaciamilanasimecku.sk/index.php?id=116 a www.nadaciamilanasimecku.sk/index.php?id=79 [stiahnuté 2008-11-27]

Počet udelených pobytov v SR k 30. 6. 2008, MV SR, ÚHCP PPZ, Centrum analýzy a strategického riadenia, oddelenie analýzy rizík a štatistik, 1. polrok 2008, Kapitola 1.3.2, dostupné na www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2008/2008-rocnka-uhcp-sk-polrok.pdf [stiahnuté 2008-11-18].

Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2009, MV SR, ÚHCP P PZ, dostupné na www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2009/2009-statisticka-rocnka-uhcp-sk.pdf [stiahnuté 2010-05-05].

Právna klinika Trnavskej univerzity, sekcia FAQ, dostupné na http://utecenci.alfaomega.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=42 [stiahnuté 2008-11-24].

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) MPSVR, dostupné na www.up-svar.sk/rsi/rsi.nsf/0/8BE0B48750DDDBA-68C12571170031391A?OpenDocument [stiahnuté 2008-11-13].

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, sekcia medzinárodných vzťahov, dostupné na www.employment.gov.sk/new/index.php?SMC=1&id=12358 (stiahnuté 11. 11. 2008), www.employment.gov.sk/EÚ a medzinárodné vzťahy/volný pohyb a migrácia [stiahnuté 2010-05-14].

Centrum právnej pomoci: www.legalaid.sk/#azyl [stiahnuté 2010-04-03]



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



ISBN 978-80-89506-24-8