

JUDr. Miroslava Šnírerová a JUDr. Miroslava Volanská

POSTUPY UDEĽOVANIA OCHRANNÝCH ŠTATÚTOV NEHARMONIZOVANÝCH NA ÚROVNI EÚ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Postupy udeľovania ochranných štatútov neharmonizovaných na úrovni EÚ v Slovenskej republike

JUDr. Miroslava Šnírerová a JUDr. Miroslava Volanská

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

Bratislava, november 2009



Financované Európskou komisiou a Ministerstvom vnútra SR.

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

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



Predslov

Štúdia bola zostavená Medzinárodnou organizáciou pre migráciu Bratislava, ktorá je Národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto národná štúdia je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. Štúdia bola zostavená externými expertkami IOM v roku 2009.

Obsah

Zhrnutie	8
Zoznam skratiek	9
01. Úvod	10
1.1 Účel štúdie	10
1.2 Metodológia	11
02. Ochranné štatúty udeľované na Slovensku	14
2.1 Ochranný štatút Európskej únie ustanovený v smernici o dočasnej ochrane	14
2.2 Ochranný štatút Európskej únie ustanovený v kvalifikačnej smernici	15
2.3 Ochranné štatúty neharmonizované na úrovni Európskej únie v SR	15
2.3.1 Azyl z humanitných dôvodov	16
2.3.2 Tolerovaný pobyt – prekážka administratívneho vyhostenia	17
2.3.3 Tolerovaný pobyt – ak vycestovanie nie je možné a zaistenie nie je účelné	19
2.3.4 Tolerovaný pobyt – maloleté dieťa nájdené na území Slovenskej republiky (tzv. maloletý bez sprievodu)	19
2.3.5 Tolerovaný pobyt – obeť trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi	20
2.3.6 Tolerovaný pobyt – ak to vyžaduje rešpektovanie rodinného a súkromného života	21
03. Konania a poskytnuté práva pri neharmonizovaných ochranných štatútoch	24
3.1 Azyl z humanitných dôvodov	24
3.2 Tolerovaný pobyt	26
04. Štatistické údaje o počte udelených ochrán	33
05. Národné postoje k udeľovaniu neharmonizovaných ochrán	37
06. Záver	39
Literatúra a internetové zdroje	42

Zhrnutie

Cieľom predkladanej štúdie je predstaviť a priblížiť odbornej aj širšej verejnosti súčasnú právnu úpravu a uplatňovanú prax v Slovenskej republike pri udeľovaní tých ochrán cudzincom, ktoré dosiaľ Európska únia nezahrnula do sekundárnych právnych aktov upravujúcich oblasť migrácie a štáty pri ich udeľovaní stále uplatňujú svoj postup a aplikáciu – tzv. neharmonizované ochranné štatúty.

Štúdia pozostáva zo šiestich kapitol, ktoré vyplývajú zo špecifikácie stanovenej Európskou komisiou: 1. Úvod, 2. Ochranné štatúty udeľované na Slovensku, 3. Konania a poskytnuté práva pri neharmonizovaných ochranných štatútoch, 4. Štatistické údaje o počte udelených ochrán, 5. Národné postoje k udeľovaniu neharmonizovaných ochrán a 6. Záver.

Úvodná kapitola štúdie opisuje účel vypracovania štúdie a metodológiu použitú pri jej príprave. Cieľom bolo predovšetkým zhrnúť všetky dostupné informácie a podklady o právnej úprave tých ochrán, ktoré Slovenská republika udeľuje cudzincom nachádzajúcim sa na jej území a zároveň nejde o medzinárodnú ochranu, ktorá by bola v rámci Európskej únie harmonizovaná. Pri kompilácii sa vychádzalo najmä z právnych predpisov Slovenskej republiky, sekundárnych právnych aktov Európskej únie, medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj z priamych informácií od relevantných štátnych, medzinárodných a mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti migrácie.

Druhá kapitola poskytuje prehľad o všetkých ochranných štatútoch udeľovaných cudzincom na Slovensku, t. j. harmonizovaných aj neharmonizovaných na úrovni EÚ. Pri jej štruktúre sme postupovali v súlade so zadanou špecifikáciou a kapitolu sme rozdelili na dve podkapitoly. Prvá podkapitola stručne opisuje ochranné mechanizmy zavedené podľa smerníc Európskej únie poskytované cudzincom. Druhá podkapitola je

rozsiahlejšia a približuje tie druhy ochrán, ktoré Slovenská republika udeľuje cudzincom a ktoré sa dosiaľ v rámci Európskej únie neharmonizovali. Každý druh ochrany sa uvádza z pohľadu vlastnej definície ochrany opisujúcej jej podstatu, právny rámec, podmienky na jej udelenie ako aj zaužívanú prax pri jej poskytovaní a implementácii na Slovensku.

Tretia kapitola približuje konania, ktoré sú spojené s jednotlivými druhmi neharmonizovaných ochrán udeľovaných cudzincom na území Slovenskej republiky, rozhodnutia vydávané v týchto konaniach ako aj opravné prostriedky využiteľné v prípade dovolávania sa porušenia zákona a svojich práv. Predstavuje aj prehľad práv cudzincov s poskytnutými ochranami, a to predovšetkým právo na pobyt, jeho dĺžku a predĺženie, zdravotnú starostlivosť a sociálne zabezpečenie, vzdelávanie, prístup na trh práce, cestovanie, zlúčenie rodiny a naturalizáciu.

Štvrtá kapitola pozostáva zo štatistických údajov o počtoch udelených neharmonizovaných ochrán za obdobie od roku 2004 do roku 2008.

Cieľom piatej kapitoly je priblížiť dostupné a verejne známe postoje a názory o udeľovaní neharmonizovaných ochrán v Slovenskej republike.

Šiesta kapitola obsahuje záver a poskytuje súhrn niektorých hlavných zistení, ktoré vyplynuli zo spracovania predmetnej štúdie.

Zoznam skratiek

EMS – Európska migračná sieť

EÚ – Európska únia

Európsky dohovor – Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolu č. 11 (Rada Európy, Rím 1950)

IOM – International Organization for Migration – Medzinárodná organizácia pre migráciu
konceptia – konceptia integrácie cudzincov v SR

metodika UHCP – rozkaz riaditeľa hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR na zabezpečenie postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky

Migračný úrad – Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

MVSR – Ministerstvo vnútra SR

OCP – oddelenie cudzineckej polície

PZ – Policajný zbor

RHCP – Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície

SR – Slovenská republika

ÚHCP – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR

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

Z. z. – Zbierka zákonov SR

Ženevský dohovor – dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951 (v znení protokolu z roku 1967)

1.1 Účel štúdie

Prezentovaná štúdia „Postupy udeľovania ochranných štatútov neharmonizovaných na úrovni EÚ v Slovenskej republike“ bola vypracovaná v rámci aktivít Európskej migračnej siete (EMS) a bude súčasťou súhrnnej štúdie rovnakého zamerania na úrovni EÚ, v ktorej budú zhrnuté výsledky národných štúdií spracovaných členskými krajinami EÚ. Jedným z hlavných zámerov vypracovania národných štúdií a súhrnnej štúdie je analyzovať rôzne národné postupy pri udeľovaní ochranných štatútov neharmonizovaných na úrovni EÚ.

Potreba takejto analýzy na úrovni EÚ ako aj v členských krajinách súvisí okrem iného aj s trendom identifikovaným v oznámení Európskej komisie *Plán politiky v oblasti azylu* [COM (2008) 360], podľa ktorého v členských krajinách EÚ percentuálne stále narastá počet pozitívnych rozhodnutí o udelení doplnkovej ochrany alebo inej formy národnej ochrany v porovnaní s počtom udelených azylu podľa dohovoru o právnom postavení utečencov (ďalej Ženevský dohovor). Príčinou je pravdepodobne skutočnosť, že väčšinu súčasných konfliktov a dôvodov zakladajúcich prenasledovanie, ktoré uvádzajú žiadatelia o azyl, Ženevský dohovor nepokrýva. Tieto formy ochrany udeľované na základe národnej legislatívy sú v porovnaní s podmienkami na udelenie azylu podľa Ženevského dohovoru pre cudzincov ľahšie dosiahnuteľné, ale často sú časovo limitované a poskytujú menej práv v porovnaní s právami azylantov.

Slovenská republika transponovala do svojho vnútroštátneho právneho poriadku sekundárne právne akty Európskej únie, ktoré zaviedli nové právne inštitúty: dočasné útočisko a doplnkovú ochranu. Zároveň si však zachovala aj iné formy ochranných postavení, ktoré možno udeľovať cudzincom. Tieto formy ochrany majú rôzne pomenovanie, poskytujú sa rôznym cieľovým skupinám cudzincov a spájajú sa s rôznymi druhmi práv a povinností poskytovaných týmto cudzincom. Štúdia je analýzou ustanovených postupov na území Slovenskej republiky pri udeľovaní

vedených ochranných štatútov, ktoré sa dosiaľ neharmonizovali na úrovni Európskej únie a sú založené len na vnútroštátnych právnych predpisoch SR, prípadne na medzinárodných zmluvách, ku ktorým Slovenská republika pristúpila.

Špecifickým cieľom tejto štúdie z pohľadu Slovenskej republiky je priblížiť zaužívanú prax v oblasti udeľovania medzinárodnej ochrany cudzincom so zameraním predovšetkým na identifikáciu druhov neharmonizovaných ochranných štatútov a zistiť, či sa na území Slovenskej republiky zaznamenal rovnaký trend pri zvyšujúcom sa počte udeľovaných iných druhov ochrán v porovnaní s ochranami podľa Ženevského dohovoru tak, ako sa to uvádza v *Pláne politiky v oblasti azylu* ako aj v prislúchajúcom dokumente, ktorý vyhodnocuje jeho dopady (tzv. Impact Assessment [SEC (2008) 2029]).

Predkladaná štúdia je určená najmä národným a európskym expertom pôsobiacim v oblasti azylovej a migračnej politiky, zaoberajúcim sa napr. aj tvorbou spoločného európskeho azyloveho systému (CEAS), ale aj iným subjektom (mimovládny organizáciám, akademickej a výskumnej obci) a širšej odbornej verejnosti, ktoré sa v užšej alebo širšej miere zaujímajú o danú problematiku.

1.2 Metodológia

Autorky pri spracúvaní štúdie vychádzali z viacerých právnych predpisov. Podľa právnej sily zákonov treba na prvom mieste uviesť zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR).

Pri identifikovaní jednotlivých druhov ochrany sa vychádzalo z právnej úpravy zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o azyle) a zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o pobyte cudzincov).

Okrem všeobecnej právnej úpravy sa pri príprave štúdie použili aj informácie z interných dokumentov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej MVS SR). Úrad hraničnej a cudzineckej polície (ďalej ÚHCP) poskytol spracovateľkám rozkaz riaditeľa hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR na zabezpečenie postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky (ročník 2008, Bratislava 12. 5. 2008, č. 31), ktorého súčasťou je metodika s názvom *Postup policajného útvaru pri udeľovaní povolení na pobyt cudzincom, registrácii pobytu občanov európskeho hospodárskeho priestoru, vydávaní dokladov pre cudzincov, vypracovaní stanovísk k udeľovaniu štátneho občianstva Slovenskej republiky, vykonávaní kontrol oprávnenosti pobytu, plnenia podmienok pobytu, dodržiavania povinností cudzincami, dodržiavania povinností inými fyzickými osobami a právnickými osobami v súvislosti s pobytom cudzincov na území Slovenskej republiky* (ďalej metodika ÚHCP). Vychádzalo sa aj z nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky o zabezpečení programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi.

Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej Migračný úrad) poskytol spracovateľkám nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 4/2003 o postupe Migračného úradu a útvarov Policajného zboru pri vykonávaní zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle.

Špecifické oblasti spojené s právami cudzincov s poskytnutými neharmonizovanými ochrannými štatútmi, ktoré analyzuje táto štúdia, boli spracované najmä zo súvisiacich zákonov, ktoré upravujú v Slovenskej republike danú oblasť.

Prístup cudzincov k zdravotnej starostlivosti sa skúmal z pohľadu právnej úpravy ustanovenej v zákone č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 59/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o zdravotnom poistení), v zákone č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o zdravotnej



Úvod

starostlivosti) a v zákone č. 557/2004 o rozsahu zdravotnej starostlivosti na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (ďalej zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti).

Sociálne zabezpečenie cieľovej skupiny sa uvádza na základe analýzy zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o pomoci v hmotnej núdzi) a zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o životnom minime).

Oblasť vzdelávania cudzincov s udelenou neharmonizovanou formou ochrany sa skúmala na základe právnej úpravy uvedenej v zákone č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej školský zákon) a zákona č. 175/2008 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o vysokých školách).

Pri uzatváraní pracovnoprávných vzťahov s cudzincami nachádzajúcimi sa na území SR sa rozlišuje viacero režimov, ktoré sú priamo odvodené od typu pobytu, ktorý majú cudzinci povolený na území Slovenskej republiky. Vzhľadom na to, že tie druhy ochrán, ktorých analýza je obsahom predkladanej štúdie, oprávňujú cudzincov na rozličné druhy pobytov, bolo nevyhnutné vychádzať z viacerých právnych predpisov SR.

Všeobecné podmienky, za ktorých môže byť cudzinec prijatý do pracovnoprávneho vzťahu, ustanovuje zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.¹ Ďalšie významné predpisy, z ktorých sa pri príprave štúdie vychádzalo, boli zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o službách zamestnanosti), ktorý upravuje právne vzťahy pri poskytovaní služieb zamestnanosti a už uvedený zákon o pobyte cudzincov.

Nadobúdanie štátneho občianstva Slovenskej republiky sa skúmalo na základe právnej úpra-

¹ Primárne ustanovenie. § 6 Zákonníka práce.

vy uvedenej v zákone č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky (ďalej zákon o štátnom občianstve).

Zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o cestovných dokladoch) bol podkladom pre analýzu oblasti cestovania cudzincov z územia Slovenskej republiky a naspäť na jej územie.

Pri právnom postavení maloletých bez sprievodu sa vychádzalo okrem iného aj zo zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálno-právnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o sociálno-právnej ochrane detí a sociálnej kuratele).

Slovenská republika transponovala do svojho vnútroštátneho právneho poriadku všetky smernice upravujúce oblasť azylu a migrácie. Pri práci na štúdiu sme pracovali najmä s týmito smernicami:

- smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prírlevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (ďalej smernica o dočasnej ochrane),
- smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany (ďalej kvalifikačná smernica),
- smernica Rady 2003/109E/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej smernica o dlhodobom pobyte),
- smernica Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 o povoleniach na pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo

ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prísťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi.

S cieľom získať relevantné informácie pri poskytovaní neharmonizovaných foriem ochrany cudzincom v praxi sme kontaktovali a navštívili príslušné štátne inštitúcie (Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, sekciu legislatívy a vonkajších vzťahov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, odbor migrácie a integrácie cudzincov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Ministerstvo školstva Slovenskej republiky a sekciu sociálnej štatistiky a demografie, odbor štatistiky obyvateľstva Štatistického úradu Slovenskej republiky) aj Medzinárodnú organizáciu pre migráciu IOM a mimovládne organizácie (slovenské krízové centrum DOTYK, občianske združenie NÁRUČ, občianske združenie Liga za ľudské práva HRL).

Pri vypracovaní tejto štúdie sa nevyskytli nijaké väčšie problémy, ktoré by kvalitatívne ohrozovali prípravu alebo prácu na nej.



Ochranné štatúty udeľované na Slovensku

Slovenská republika udeľuje medzinárodnú ochranu buď vo forme azylu (do 31. 12. 2002 priznanie postavenia utečenca), alebo vo forme doplnkovej ochrany. Oba druhy medzinárodnej ochrany sú najvyššie možné ochranné štatúty, ktoré môžu cudzinci na území Slovenskej republiky získať. Azyl aj doplnková ochrana sú na úrovni Európskej únie harmonizované kvalifikačnou smernicou a do vnútroštátneho poriadku Slovenskej republiky sa transponovali prostredníctvom zákona o azyle. Podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany (okrem azylu z humanitných dôvodov) sú teda výslovne stanovené, či už kvalifikačnou smernicou, alebo zákonom o azyle, ktorý pred transponovaním kvalifikačnej smernice vychádzal výlučne z právnej úpravy dohovoru o právnom postavení utečencov (ďalej Ženevský dohovor).

Medzi ochrany udeľované Slovenskou republikou sa zaraďuje aj tzv. dočasné útočisko, ktoré je inštitútom Európskej únie, a súčasťou slovenskej vnútroštátnej právnej úpravy sa stalo transponovaním smernice o dočasnej ochrane do zákona o azyle.

V súčasnosti rozoznávame aj iné druhy ochranných štatútov udeľovaných cudzincom, upravené špeciálne na podmienky Slovenskej republiky a neharmonizované v rámci Európskej únie, ako je tolerovaný pobyt upravený v zákone o pobyte cudzincov a azyl z humanitných dôvodov upravený v zákone o azyle.

2.1 Ochranný štatút Európskej únie ustanovený v smernici o dočasnej ochrane

Smernica o dočasnej ochrane sa transponovala do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky v procese prijímania zákona o azyle v roku 2002, ktorým sa zrušil zákon č. 283/1995 Z. z. o utečencoch. Pojem dočasná ochrana sa netransponoval doslovne a namiesto toho sa prijal názov tzv. dočasné útočisko, ktorý budeme používať aj v tejto štúdii. Dočasné útočisko

sa poskytuje cudzincom na účel ochrany pred vojnovým konfliktom, endemickým násilím, následkami humanitárnej katastrofy alebo sústavným, alebo hromadným porušovaním ľudských práv v ich krajine pôvodu. Začiatok, podmienky a skončenie dočasného útočiska určuje vláda Slovenskej republiky v súlade s rozhodnutím Rady Európskej únie a zároveň aj vyčleňuje finančné prostriedky na úhradu výdavkov spojených s poskytovaním dočasného útočiska.

Právna úprava dôvodov udelenia dočasného útočiska vychádza zo smernice o dočasnej ochrane a neumožňuje udelenie dočasného útočiska na území Slovenskej republiky aj z iných dôvodov, ako sú uvedené v tejto smernici.

2.2. Ochranný štatút Európskej únie ustanovený v kvalifikačnej smernici

Kvalifikačná smernica sa do právneho poriadku SR transponovala novelou zákona o azyle, zákonom č. 692/2006 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2007. Novela vymedzila pojmy „doplnková ochrana“ a „vážne bezprávie“, upravila podmienky a postupy na jej poskytnutie štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky na udelenie štatútu utečenca, ale potrebujú medzinárodnú ochranu, a upravila aj dôvody na jej neposkytnutie, zánik alebo zrušenie.

Definícia doplnkovej ochrany sa transponovala doslovne v súlade s článkom 15 kvalifikačnej smernice.

Konanie o poskytnutí doplnkovej ochrany je súčasťou konania o udelení azylu na území SR a prebieha v tzv. *single procedure*², čo znamená, že v prípade, ak Migračný úrad v konaní o azyle neudelí azyl alebo ho odníme, bude zároveň

² Dôvodová správa k zákonu č. 692/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. (Zdroj: <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/TArticles.ascx&MID=225&edLinkId=4616559&ArtType=4&phContent=~/EDL/ShowArticle.ascx&ArticleId=16842>).

posudzovať, či poskytne doplnkovú ochranu.³ Konaním o azyle sa rozumie aj konanie o predĺžení doplnkovej ochrany alebo konanie o zrušení doplnkovej ochrany. Na konanie o poskytnutí doplnkovej ochrany sa teda vzťahujú totožné podmienky ako pri žiadateľoch o azyl na území SR.

Právna úprava dôvodov poskytnutia doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky vychádza výlučne z kvalifikačnej smernice a neumožňuje poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky z iných dôvodov ako uvedených v tejto smernici.

2.3 Ochranné štatúty neharmonizované na úrovni Európskej únie v SR

Medzi neharmonizované druhy ochrán, ktoré možno udeliť cudzincom na území Slovenskej republiky, patrí:

- udelenie azylu z humanitných dôvodov,
- udelenie tolerovaného pobytu.

Azyl z humanitných dôvodov upravuje zákon o azyle. Na území Slovenskej republiky sa môže azyl z humanitných dôvodov udeliť cudzincom v konaní o udelení azylu, ak Migračný úrad nezistí dôvody preukazujúce opodstatnenosť obáv z prenasledovania z rasových, náboženských, národnostných dôvodov alebo z dôvodov zastávania určitých politických názorov, alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, resp. ak nezistí, že by cudzinca v krajine pôvodu prenasledovali za uplatňovanie politických práv a slobôd, no zároveň v prípade cudzinca existujú určité dôvody, ktoré Migračný úrad považuje za hodné ochrany.

³ Podľa ustanovenia § 20 ods. 4 zákona o azyle „Ak ministerstvo vnútra rozhodne o neudelení azylu alebo o odňatí azylu, rozhodne tiež, či cudzincom poskytne doplnkovú ochranu“. Výrok o jej poskytnutí, resp. neposkytnutí je súčasťou rozhodnutia o neudelení azylu na území SR.

Udeľovanie tolerovaného pobytu je na Slovensku v pôsobnosti Úradu hraničnej a cudzineckej polície a právna úprava tolerovaného pobytu je súčasťou zákona o pobyte cudzincov. Ustanovenia týkajúce sa konania o udelení povolenia na tolerovaný pobyt na území SR sa uplatňujú všeobecne, napriek tomu, že dôvody na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt sú rôzne a v závislosti od dôvodu na udelenie tolerovaného pobytu sa rôznia aj práva a povinnosti cudzincov.

Podľa súčasného znenia zákona o pobyte cudzincov možno udeliť tolerovaný pobyt cudzincovi:

- ak v jeho prípade existuje tzv. prekážka administratívneho vyhostenia podľa § 58 zákona o pobyte cudzincov,
- ktorému bolo poskytnuté dočasné útočisko⁴,
- ak jeho vycestovanie nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné,
- ktorý je maloletým dieťaťom nájdeným na území Slovenskej republiky,
- ktorý je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi, ak má najmenej 18 rokov alebo
- ak to vyžaduje rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života.

Tolerovaný pobyt a jeho úprava sú špecifické v tom, že Slovenská republika tolerovaným pobytom pokrýva viaceré dočasné pobyty cudzincov, ktoré majú prevažne humanitný charakter a nespĺňajú podmienky ustanovené na udelenie trvalého alebo prechodného pobytu.

Jednotlivé dôvody na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt zákonodarcovia prijali v rôznych časových úsekoch a z rôznych dôvodov, ktoré uvádzame podrobnejšie v nasledujúcich častiach tejto štúdie.

Z analyzovaných ďalej opísaných neharmonizovaných ochrán sa v rámci konania o udelení azylu na území SR poskytuje len ochrana vo forme

⁴ Dočasné útočisko je harmonizované v rámci Európskej únie prostredníctvom smernice o dočasnej ochrane, ale uvádzame ho tu pre komplexnosť právnej úpravy tolerovaného pobytu.

udelenia azylu z humanitných dôvodov. Ostatné neharmonizované formy ochrany sa udeľujú v správnom konaní patriacom do pôsobnosti zákona o pobyte cudzincov, kde je príslušným štátnym orgánom s rozhodovacou právomocou ÚHCP.

2.3.1 Azyl z humanitných dôvodov

Definícia

Vo všeobecnosti platí, že Slovenská republika prostredníctvom Migračného úradu udelí podľa zákona o azyle azyl cudzincovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov, alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo ak ho v krajine pôvodu prenasledujú za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl z humanitných dôvodov však môže Migračný úrad udeliť aj vtedy, keď sa v konaní nezistia uvedené dôvody.

Právny rámec

Azyl z humanitných dôvodov upravuje § 9 zákona o azyle, v ktorom sa uvádza, že ministerstvo⁵ môže udeliť azyl z humanitných dôvodov, aj keď sa v konaní nezistia dôvody podľa § 8⁶.

Nariadenie ministra vnútra⁷ v článku 7 upravuje, že azyl z humanitných dôvodov možno udeliť cudzincovi, ktorý je neúspešný v azylovom konaní a je z radov prestarnutých, traumatizovaných alebo ťažko chorých osôb, ktorých návrat do krajiny pôvodu by mohol predstavovať značné fyzické či psychické útrapy, prípadne až smrť.

⁵ Migračný úrad.

⁶ § 8 zákona o azyle: Ministerstvo udelí podľa zákona o azyle azyl cudzincovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov, alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo ak je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

⁷ Nariadenie ministra vnútra 4/2003.

Národná prax a implementácia tejto praxe

Na Slovensku bolo v rokoch 2004 – 2008 podaných spolu 21 345 žiadostí o udelenie azylu. Za toto obdobie bolo udelených spolu 84 azylov, pričom 23 z nich bolo udelených práve z humanitných dôvodov.

Podmienky na udelenie azylu z humanitných dôvodov

Zákon o azyle neupravuje presné podmienky na udelenie azylu z humanitných dôvodov. Konkrétnejšie podmienky však upravuje už spomínané nariadenie ministra vnútra, podľa ktorého sa na to, aby bol cudzincovi udelený azyl z humanitných dôvodov, vyžaduje najmä prítomnosť takých skutočností, ako sú vysoký vek osoby, trauma alebo vážny zdravotný stav (ťažko chorá osoba), ktorej návrat do krajiny pôvodu by sa mohol považovať za fyzicky či psychicky náročný. Takáto osoba v zásade nespĺňa podmienky na udelenie azylu, ale v jej prípade je prítomná jedna z týchto skutočností.

Všeobecne o inštitúte azylu z humanitných dôvodov

V prípade, že štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nie je udelený azyl z humanitných dôvodov, Migračný úrad posudzuje, či v jeho prípade nie sú splnené podmienky na poskytnutie doplnkovej ochrany.

Cudzinec, ktorému je udelený azyl z humanitných dôvodov, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.

Udelenie azylu z humanitných dôvodov je prepojené na azylovú politiku a nie je súčasťou riadenej migrácie.

Predložené dôkazy v konaní o udelení azylu by mali preukazovať opodstatnenosť nároku cudzinca žiadať o azyl z humanitných dôvodov.

Rozhodnutie Migračného úradu o neudelení azylu môžu preskúmať súdy – Krajský súd v Bratislave alebo v Košiciach, ale aj Najvyšší súd SR (viac pozri podkapitolu 3.1).

Pri neudelení azylu zohráva významnú úlohu otázka bezpečnosti. Azyl sa neudelí štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak je dôvodné podozrenie, že sa dopustil trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov; dopustil sa závažného nepolitického trestného činu mimo územia Slovenskej republiky predtým, ako požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany, alebo je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov. To, že princíp non-refoulement nemá absolútnu povahu, vyplýva z ustanovenia článku 33 ods. 2 Ženevského dohovoru, a keďže Slovenská republika neuplatnila k tomuto článku výhradu, výhody nevyhostenia alebo nevrátenia nemôže požívať osoba, ktorú odôvodnene možno považovať za nebezpečnú pre bezpečnosť štátu.

Udelenie azylu z humanitných dôvodov sa preskúma na individuálnej báze.

2.3.2 Tolerovaný pobyt – prekážka administratívneho vyhostenia

Definícia

Prekážka administratívneho vyhostenia upravuje skutočnosť, keď nie je možné vyhostiť cudzinca z územia Slovenskej republiky, a teda, keď sa na území Slovenskej republiky aplikuje tzv. princíp non-refoulement.

Prekážkou administratívneho vyhostenia je:

- ohrozenie života cudzinca z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo
- hrozba mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, alebo trest, alebo
- trest smrti, alebo hrozba trestu smrti v prebiehajúcom trestnom konaní, alebo
- ohrozenie slobody cudzinca z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnos-

ti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie s výnimkou cudzinca, ktorý svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu, alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR.⁸

Právny rámec

Právny rámec udeľovania povolenia na tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia primárne ustanovuje § 43 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov s odkazom na ustanovenie § 58 zákona, v ktorom sú definované prekážky administratívneho vyhostenia.

Podľa § 58 zákona o pobyte cudzincov:

- 1) Cudzinca nemožno administratívne 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 v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trest. Rovnako nemožno cudzinca administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu takýto trest môže byť uložený.
- 2) Cudzinca nemožno administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.
- 3) Osobu bez štátnej príslušnosti, ktorá má povolený trvalý pobyt, možno administratívne vyhostiť iba v prípade, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu prekážky administratívneho vyhostenia podľa odsekov 1 a 2.⁹

U cudzinca, ktorý žiada o povolenie na tolerova-

ný pobyt z dôvodu ohrozenia jeho života alebo slobody v prípade návratu do krajiny pôvodu, však možno aplikovať vylučovacie dôvody, keď mu oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru (ďalej OCP) povolenie na tolerovaný pobyt neudelí, a to vtedy, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin¹⁰ a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.

Národná prax a jej implementácia

Podľa legislatívy účinnej v SR do 1. 12. 2008 o prekážkach administratívneho vyhostenia rozhodoval okrem ÚHCP aj Migračný úrad. Ak o udelenie tolerovaného pobytu v súčasnosti požiada cudzinec, v ktorého prípade Migračný úrad v minulosti (pred 1. 12. 2008) počas konania o udelení azylu skonštatoval prekážku administratívneho vyhostenia, ÚHCP nepreveruje existenciu prekážky administratívneho vyhostenia a riadi sa právoplatným rozhodnutím Migračného úradu. Počas trvania tolerovaného pobytu však skúma pretrvávajúce takejto prekážky.

Ak bol cudzinec žiadateľom o azyl a v právoplatnom rozhodnutí Migračného úradu je uvedené, že neexistuje prekážka jeho administratívneho vyhostenia, OCP môže rozhodnutie Migračného úradu považovať za relevantný podklad pre svoje rozhodnutie. Musí však skúmať nové skutočnosti, ktoré cudzinec uvedie vo svojej žiadosti o tolerovaný pobyt, alebo skutočnosti, ktorými sa Migračný úrad nezaoberal (napríklad v dôsledku toho, že mu neboli v čase rozhodovania známe), alebo či cudzincovi nehrozí v prípadnom prebiehajúcom trestnom konaní v domovskom štáte uloženie trestu smrti; vo svojom rozhodnutí sa OCP v nijakom prípade nemôže odvolávať iba na rozhodnutie Migračného úradu.¹¹

Prijatím novely č. 451/2008 Z. z. k zákonu o azy-le, účinnej od 1. 12. 2008, sa pôsobnosť štátnych orgánov v oblasti rozhodovania o existencii pre-

¹⁰ Zákonodarca tu odkazuje na zákon č. 139/1998 Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch v znení neskorších predpisov.

¹¹ Článok 206 ods. 3 metodiky ÚHCP.

kážky administratívneho vyhostenia zúžila len na ÚHCP. V súčasnosti teda o prekážke administratívneho vyhostenia rozhoduje výlučne ÚHCP a už nie aj Migračný úrad.

Podmienky na udelenie tolerovaného pobytu z dôvodu existencie prekážky administratívneho vyhostenia

Podmienkou na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt z dôvodu existencie prekážky administratívneho vyhostenia je podanie žiadosti a preukázanie skutočnosti, ktorá zakladá prekážku administratívneho vyhostenia do krajiny pôvodu.

2.3.3 Tolerovaný pobyt – ak vycestovanie nie je možné a zaistenie nie je účelné

Definícia

Pojmom „vycestovanie cudzinca nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné“ sa myslí určitá prekážka vo vycestovaní nezávislá od vôle cudzinca (napr. cudzinec je dlhodobo hospitalizovaný na lôžku, cudzinec stratil alebo mu odcudzili cestovný doklad a čaká na vybavenie nového dokladu, cudzincovi preložili plánovaný let a končí sa mu platnosť víza alebo iné závažné skutočnosti) a jeho zaistenie nie je účelné.¹²

Právny rámec

Právnu úpravu tohto druhu tolerovaného pobytu zahŕňa § 43 ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov, v ktorom sa uvádza, že OCP udelí povolenie na tolerovaný pobyt cudzincovi, ak jeho vycestovanie nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné.

Národná prax a jej implementácia

Podľa štatistických údajov ÚHCP ide o najčastejšie udeľovaný druh tolerovaného pobytu na území Slovenskej republiky, pričom v roku 2008 ich bolo udelených 90. Druhý najčastejšie sa vyskytujúci dôvod na udelenie tolerovaného pobytu bolo „rešpektovanie rodinného a súkromného života“. V roku 2008 bol udelený len v 31

¹² Článok 217 ods. 1 metodiky ÚHCP.

prípadoch, čo je približne takmer o dve tretiny menej.

Z metodiky ÚHCP je zrejmé, že tento druh tolerovaného pobytu má len dočasný charakter a umožňuje cudzincom legalizovať svoj pobyt na území Slovenskej republiky dovtedy, kým sa neodstráni prekážka pri vycestovaní.

V prípade, že napr. nemocnica oznámi, že bol hospitalizovaný ťažko zranený cudzinec, OCP udelí tolerovaný pobyt aj bez žiadosti, ak zistí, že sú dôvody na jeho udelenie.¹³

Podmienky na udelenie tolerovaného pobytu z dôvodu, „že vycestovanie nie je možné a zaistenie nie je účelné“

Cudzinec musí podať žiadosť o udelenie tolerovaného pobytu sám alebo v zastúpení na úradnom tlačíve a musí predložiť písomné zdôvodnenie, prečo nemôže vycestovať z územia Slovenskej republiky, a ak je to možné, predložiť o tom aj dôkaz.

2.3.4 Tolerovaný pobyt – maloleté dieťa nájdené na území Slovenskej republiky (tzv. maloletý bez sprievodu)

Definícia

Za maloleté dieťa nájdené na území Slovenskej republiky sa považuje cudzinec mladší ako 18 rokov, ktorý sa nachádza na území Slovenskej republiky bez sprievodu rodiča alebo inej plnoletej osoby, ktorej mohol byť zverený do osobnej starostlivosti.¹⁴

Za maloletého bez sprievodu sa považuje osoba, ktorá o sebe tvrdí, že nedosiahla plnoletosť, a to až dovtedy, kým sa nepreukáže opak.

Právny rámec

Podľa § 43 ods. 1 písm. d) zákona o pobyte cudzincov OCP udelí povolenie na tolerovaný pobyt cudzincovi, ktorý je maloletým dieťaťom nájdeným na území Slovenskej republiky. Po

¹³ Článok 217 metodiky ÚHCP.

¹⁴ Článok 224 ods. 1 metodiky ÚHCP.

nájdení maloletého bez sprievodu je policajť povinný takúto osobu odovzdať najbližšiemu orgánu sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately (príslušnému úradu práce, sociálnych vecí a rodiny podľa miesta nájdenia maloletého bez sprievodu).

Národná prax a jej implementácia

V dôsledku rôznych udalostí vstúpi každoročne na územie Slovenskej republiky viacero maloletých osôb bez sprievodu rodiča alebo inej osoby, ktorá podľa práva za ne zodpovedá. Po nájdení maloletého bez sprievodu na území Slovenskej republiky ho policajťný útvar bezodkladne odovzdáva príslušnému úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý má povinnosť podať miestne príslušnému súdu návrh na vydanie predbežného opatrenia. V návrhu sa navrhuje umiestnenie maloletého bez sprievodu do špecializovaného detského domova pre maloletých bez sprievodu v Hornom Orechovom pri Trenčíne.

Postup pri určovaní veku maloletého bez sprievodu upravuje zákon o pobyte cudzincov¹⁵ aj metodika ÚHCP tým spôsobom, že cudzinec sa považuje za maloletého dovtedy, kým sa nepreukáže, že nejde o maloletú osobu, pričom je povinný podrobiť sa lekárskeho vyšetreniu na určenie jeho veku. To neplatí, ak je celkom zjavné, že ide o maloletého cudzinca. Ak sa cudzinec odmietne podrobiť lekárskeho vyšetreniu, považuje sa pri konaní za plnoletú osobu.

Z národnej praxe uplatňovanej na Slovensku vyplýva, že maloletí bez sprievodu, ktorí sa nachádzajú na území Slovenskej republiky bez zákonného zástupcu, sa nezaistujú a ani administratívne nevyhostujú a odovzdávajú sa najbližšiemu orgánu sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately.

Podmienky na udelenie tolerovaného pobytu maloletému bez sprievodu

Základná podmienka na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt je vek cudzinca nižší ako osemnásť rokov a skutočnosť, že maloletý cudzinec sa na území Slovenskej republiky nachá-

¹⁵ Ustanovenie § 49 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov.

dza bez sprievodu rodičov alebo inej dospeléj osoby, ktorá podľa práva za neho zodpovedá.

Žiadosť musí podať opatrovník ustanovený súdom na úradnom tlačive a musí v nej byť uvedené, z akého dôvodu sa žiada o jeho udelenie.

Ďalšie informácie o politikách SR so zreteľom na maloletých bez sprievodu možno nájsť v štúdiu Európskej migračnej siete – Maloletí bez sprievodu v Slovenskej republike – politiky riadiace ich príjem, návraty a integračné opatrenia.¹⁶

2.3.5 Tolerovaný pobyt – obeť trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi

Definícia

Obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi je cudzinec, ktorý vyhlási, že sa na území SR stal obeťou obchodovania s ľuďmi alebo bol na území SR za týmto účelom prepravený.¹⁷

Právny rámec

Zákonná úprava tejto ochrany vo forme povolenia na tolerovaný pobyt na území Slovenskej republiky je obsiahnutá v ustanovení § 43 ods. 1 písm. e) a nasl. zákona o pobyte cudzincov, ktorým sú upravené podmienky udelenia povolenia na tolerovaný pobyt cudzincom, ktorí sú obeťami trestného činu obchodovania s ľuďmi, možnosti zrušenia povolenia na pobyt a dôvody vyhostenia takýchto osôb.

Tento štatút ochrany poskytovanej štátnym príslušníkom tretích krajín bol začlenený do právneho poriadku SR transponovaním smernice Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 o povoleniach na pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo

¹⁶ Grethe Guličová, M. Maloletí bez sprievodu v Slovenskej republike – politiky riadiace ich príjem, návraty a integračné opatrenia. Štúdiá EMS, jún 2009. K dispozícii v IOM v Slovenskej republike.

¹⁷ Článok 231 metodiky ÚHCP.

a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi, novelou č. 693/2006 zo 6. 12. 2006 zákona o pobyte cudzincov, účinnej od 1. 1. 2007. Napriek harmonizácii ochrany poskytovanej obeťami trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi na úrovni Európskej únie sa táto ochrana zo strany SR primárne poskytuje aj vzhľadom na medzinárodné záväzky, ktoré jej vyplývajú z prístúpenia k dodatkovému protokolu o prevencii, potlačaní a trestaní obchodovania s ľuďmi¹⁸, osobitne so ženami a deťmi, k dohovoru OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu uznesením č. 571 zo dňa 20. júna 2001 a k dohovoru Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi, ktorý prezident Slovenskej republiky ratifikoval dňa 27. marca 2007 a do platnosti vstúpil 1. februára 2008.

Národná prax a jej implementácia

So zreteľom na plnenie záväzkov SR vydalo MVSR v decembri 2006 interný predpis o zabezpečení programu podpory a ochrany obeť obchodovania s ľuďmi. V súčasnosti je v platnosti nariadenie ministra vnútra SR č. 47 z 30. júna 2008¹⁹. Uvedené nariadenie zabezpečuje jednotný postup MVSR a útvarov Policajného zboru v programe podpory a ochrany obeť obchodovania s ľuďmi v Slovenskej republike²⁰ a ustanovuje podmienky podpory a pomoci obeť obchodovania s ľuďmi a zabezpečenia ochrany ich základných ľudských práv, slobôd a dôstojnosti.

Cieľom programu je však aj motivovať obeť k podávaniu svedeckých výpovedí, ktoré uľahčia orgánom činným v trestnom konaní odhaľovanie, stíhanie a usvedčovanie páchatel'ov trestného činu obchodovania s ľuďmi. Program zavádza tzv. individuálny plán pomoci. Je to súbor opatrení, ktoré zabezpečuje mimovládna organizácia pre obeť počas obdobia krízovej starostlivosti alebo lehoty na zotavenie, ako aj

¹⁸ Pre Slovenskú republiku protokol nadobudol platnosť 21. októbra 2004 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 34/2005 Z. z.).

¹⁹ Vestník Ministerstva vnútra SR (ročník 2008, Bratislava 30. júna 2008, čiastka 47).

²⁰ Národný program boja proti obchodovaniu s ľuďmi na roky 2008 – 2021 schválený uznesením vlády SR č. 251/2008.

plán reintegrácie obeť do spoločnosti s cieľom jej opätovného zaradenia do aktívneho spoločenského života.

Podmienky na udelenie tolerovaného pobytu

OCP udelí povolenie na tolerovaný pobyt cudzincovi, ktorý je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi, ak má najmenej 18 rokov. Orgán činný v trestnom konaní alebo osoba poverená MVSR má za povinnosť oboznámiť cudzinca s možnosťou a podmienkami udelenia tolerovaného pobytu z tohto dôvodu a s právami a povinnosťami, ktoré z neho vyplývajú.

2.3.6 Tolerovaný pobyt – ak to vyžaduje rešpektovanie rodinného a súkromného života

Definícia

Za súkromný a rodinný život cudzinca možno považovať vzťahy medzi blízkymi príbuznými (napr. rodič a dieťa), medzi ktorými je silná citová väzba a udržiavajú kontakt.²¹

Právny rámec

Právna úprava udelenia povolenia na tolerovaný pobyt je ustanovená v § 43 ods. 1 písm. f) zákona o pobyte cudzincov. Predmetné ustanovenie zákona o pobyte cudzincov odkazuje priamo na článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (ďalej Európsky dohovor).

Podľa čl. 8 Európskeho dohovoru:

- 1) Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydli a korešpondencie.
- 2) Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnos-

²¹ Článok 237 ods. 2 metodiky ÚHCP.

ti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Národná prax a jej implementácia

Tento druh tolerovaného pobytu sa včlenil do zákona o pobyte cudzincov vzhľadom na potrebu úpravy pobytu tých cudzincov, ktorí nespĺňali podmienky na udelenie povolenia na trvalý pobyt na Slovensku (napr. neboli zosobášení s matkou dieťaťa, ale mali tu rozvinutý rodinný alebo súkromný život).

Cudzinci v manželskom zväzku so štátnym občanom SR si podľa postupu ÚHCP majú upraviť svoj pobyt prostredníctvom inštitútu trvalého pobytu.

Podmienky na udelenie tolerovaného pobytu – ak to vyžaduje rešpektovanie rodinného a súkromného života

Zákon v prípade žiadosti o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt nevyžaduje iné preukazovanie podmienok, ako je podmienka preukázania účelu pobytu, a teda v tomto prípade existencia rodinných väzieb, ktoré cudzinec preukazuje rodným listom dieťaťa, príp. iným dokumentom preukazujúcim účel pobytu.

Všeobecne pre inštitút tolerovaného pobytu platí:

Konanie o udelení povolenia na tolerovaný pobyt prebieha ako samostatné konanie, nezávisle od konania o udelení azylu na území SR.

Inštitút tolerovaného pobytu je skôr súčasťou riadenej migrácie ako azylovej politiky.

V žiadosti o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt musí cudzinec uviesť, z akého konkrétneho dôvodu žiada o jeho udelenie. V prípade, že cudzinec vlastní cestovný doklad, je nevyhnutné, aby ho predložil. Akékoľvek dôkazy preukazujúce niektorý z dôvodov na poskytnutie povolenia na tolerovaný pobyt (napr. rodný list dieťaťa, v prípade žiadosti o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt so zreteľom na rešpektovanie rodinného a súkromného života, resp. dokument preukazujúci existenciu prekážky

administratívneho vyhostenia a i.). Predložené dôkazy by mali preukazovať opodstatnenosť nároku žiadosti o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt.

Napriek tomu, že zákon o pobyte cudzincov to ako podmienku k žiadosti o udelenie povolenia na tolerovaný pobyt výslovne neustanovuje, policajný útvar vyžaduje, aby cudzinec k žiadosti o tolerovaný pobyt doložil doklad o bezúhonnosti. Cudzinec preukazuje bezúhonnosť výpisom z registra trestov SR²², výpisom z registra trestov štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a výpisom z registra štátu, v ktorom mal v posledných troch rokoch bydlisko. V prípade, že sa taký výpis v niektorom štáte nevydáva, možno ho nahradiť rovnocennou listinou vydanou príslušným súdnym orgánom alebo administratívnym orgánom krajiny pôvodu alebo ho možno nahradiť čestným vyhlásením, ktoré vykoná cudzinec pred príslušným súdnym orgánom alebo administratívnym orgánom, prípadne notárom krajiny pôvodu alebo posledného bydliska. V prípade, že OCP má podozrenie, že cudzinec sa dopustil konania, ktoré je podľa zákonov SR trestné a vo výpise z registra trestov táto skutočnosť nie je uvedená, policajt vyžiada odpis z registra trestov SR²³.

Cudzinec má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu o neudelení tolerovaného pobytu,

²² Uvádzajú sa v ňom všetky aktuálne tresty, ktoré platia, trvajú, to znamená doteraz nezahladené odsúdenia súdom Slovenskej republiky alebo súdom členského štátu Európskej únie v trestnom konaní, ako aj súdom iného štátu, ktorého rozhodnutie bolo uznané súdom Slovenskej republiky, vrátane údajov o priebehu výkonu uložených trestov, ochranných opatrení a primeraných obmedzení, ak sa podľa rozhodnutia súdu alebo na základe zákona nehľadí na páchatela, akoby nebol odsúdený. K žiadosti o výpis z registra trestov SR musí cudzinec predložiť platný originál cestovného dokladu – pasu, nie úradne overenú kópiu, a rodný list preložený do slovenského jazyka úradným znalcom – prekladateľom.

²³ Uvádzajú sa v ňom všetky údaje zaznamenané v registri trestov 100 rokov od narodenia občana, t. j. údaje vedené v odpise nemožno zahľadiť. Obsahuje údaje o každom právoplatnom odsúdení osoby, ktorej sa odpis týka, o priebehu výkonu trestu a výkonu ochranného opatrenia a odsúdeniach, hoci podľa rozhodnutia súdu alebo na základe zákona boli zahladené. K žiadosti o odpis z registra trestov SR musí cudzinec predložiť platný originál cestovného dokladu – pasu, nie úradne overenú kópiu, a rodný list preložený do slovenského jazyka úradným znalcom – prekladateľom.

o jeho zrušení alebo nepredĺžení, a to v zákonnej 15-dňovej lehote na príslušné OCP. V prípade, že mu OCP, ktorý rozhodnutie vydal, vyhovie, rozhodnutie zruší v plnom rozsahu (autoremedúra). V prípade, že mu nevyhovie, OCP predloží odvolanie do 30 dní nadriadenému orgánu, ktorý o ňom rozhodne. Podanie odvolania má odkladný účinok. Po potvrdení rozhodnutia o neudelení tolerovaného pobytu na území SR nadriadeným orgánom má cudzinec právo obrátiť sa na nezávislý súd SR a žiadať o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia. Podanie žaloby nemá odkladný účinok.

V prípade cudzinca, ktorý žiada o povolenie na tolerovaný pobyt, možno aplikovať vylučovacie dôvody, keď mu OCP povolenie na tolerovaný pobyt neudelí, a to vtedy, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný trestný čin²⁴ a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.

Dôvody na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt ustanovuje zákon a nemožno ho poskytnúť na základe voľného uváženia.

²⁴ Zákonodarca tu odkazuje na zákon č. 139/1998 Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch v znení neskorších predpisov.

3.1 Azyl z humanitných dôvodov

Konanie

Azyl sa z humanitných dôvodov môže cudzincovi udeliť v konaní o udelení azylu, ktoré patrí do pôsobnosti Migračného úradu. Konanie sa však nezačína na Migračnom úrade, ale na policajnom útvere, konkrétne na oddelení azylu Policajného zboru podaním vyhlásenia, a to buď v mieste hraničného priechodu (pri vstupe na územie SR), alebo na oddelení azylu PZ (po vstupe na územie SR), alebo v tranzitnom priestore medzinárodného letiska (letecká preprava). Okrem týchto miest možno podať vyhlásenie aj v špecializovaných zariadeniach (v útvare policajného zaistenia pre cudzincov, ústave zdravotnej starostlivosti, ústave na výkon väzby, ústave na výkon odňatia slobody alebo v zariadení sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately), v ktorých sa z rôznych príčin cudzinci umiestňujú.

Po podaní vyhlásenia má cudzinec povinnosť dostať sa do 24 hodín do záchytného tábora Migračného úradu v Humennom, kde s ním poverený zamestnanec Migračného úradu vykoná vstupný pohovor.

Na udelenie azylu z humanitných dôvodov nie je právny nárok. Z toho vyplýva, že Migračný úrad má právomoc rozhodnúť, komu udelí tento druh ochrany.

Proti rozhodnutiu Migračného úradu o neudelení azylu možno podať do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia opravný prostriedok na Krajský súd v Bratislave alebo Košiciach, ktoré sú miestne a vecne príslušné rozhodovať v azylových veciach. Proti rozsudku krajského súdu môže účastník konania podať do 15 dní odo dňa doručenia rozsudku odvolanie na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý by mal rozhodnúť v lehote 60 dní odo dňa doručenia odvolania. Ak súdy zrušia rozhodnutie Migračného úradu, vec sa vráti späť Migračnému úradu na ďalšie konanie, v ktorom je Migračný úrad viazaný právnym

názorom súdu. Podanie opravného prostriedku aj odvolania má odkladný účinok. Rozhodnutie o neudelení azylu nadobudne právoplatnosť až po prípadnom potvrdení rozhodnutia Najvyšším súdom SR.

Dĺžka povolenia na pobyt

Cudzinec, ktorému Slovenská republika udelila azyl z humanitných dôvodov (azylant), sa považuje za cudzinca s udeleným povolením na trvalý pobyt. Azylant má na základe rozhodnutia Migračného úradu o udelení azylu nárok na trvalý pobyt na území SR na neobmedzené obdobie. Povolenie na trvalý pobyt mu na základe podanej žiadosti vydá príslušné OCP prvýkrát na obdobie 5 rokov, následne na neobmedzený čas.

Predĺženie pobytu

Po uplynutí piatich rokov sa trvalý pobyt na základe podanej žiadosti udeľuje na neobmedzený čas.

Právo na pobyt podľa smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom

Uvedená smernica upravuje postavenie a práva osôb s dlhodobým pobytom na územiach členských štátov Európskej únie. Členské štáty priznajú postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú oprávnene a nepretržite na ich území päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.²⁵ Podľa článku 3 ods. 2 písm. d) predmetnej smernice sa na osoby s udeleným azylom táto smernica nevzťahuje.

Zdravotná starostlivosť a sociálne zabezpečenie

Azylant (vrátane azylanta, ktorému Slovenská republika udelila azyl z humanitných dôvodov) sa podľa zákona o zdravotnom poistení²⁶ považuje za fyzickú osobou, ktorá je povinne verejne

zdravotne poistená.²⁷ Keďže azylant musí byť podľa zákona o zdravotnom poistení zdravotne poistený, do ôsmich dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o udelení azylu je povinný podať si prihlášku na verejné zdravotné poistenie v zdravotnej poisťovni. Platiteľom poistného v jeho prípade je štát.

Azylant má právo na poskytnutie zdravotnej starostlivosti²⁸ vo forme ambulantnej starostlivosti alebo vo forme ústavnej starostlivosti, alebo vo forme lekárskej starostlivosti. Ambulantná starostlivosť sa rozdeľuje na všeobecnú starostlivosť (pre dospelých a pre deti a dorast), špecializovanú starostlivosť (gynekologickú a zubno-lekársku starostlivosť), inú špecializovanú starostlivosť alebo na lekárenskú starostlivosť.

Migračný úrad poskytne po udelení azylu azylantovi jednorazový príspevok vo výške 1,5-násobku sumy životného minima.²⁹ Ak príjem azylanta nedosahuje životné minimum, môže požiadať o pomoc v hmotnej núdzi na príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny.

Vzdelávanie

Školský zákon³⁰ zaraďuje medzi princípy vzdelávania na území Slovenskej republiky okrem iného bezplatnosť vzdelania v materských školách jeden rok pred nástupom školskej dochádzky, bezplatnosť vzdelania v základných štátnych školách a v stredných štátnych školách, rovnoprávnosť prístupu k výchove a vzdelávaniu a zákaz všetkých foriem diskriminácie, obzvlášť segregácie. Školský zákon umožňuje vzdelávanie osôb s udeleným azylom z humanitných dôvodov za primerane rovnakých podmienok ako občanom Slovenskej republiky.

27 Povinné verejné zdravotné poistenie je druh zdravotného poistenia podľa zákona o zdravotnom poistení.

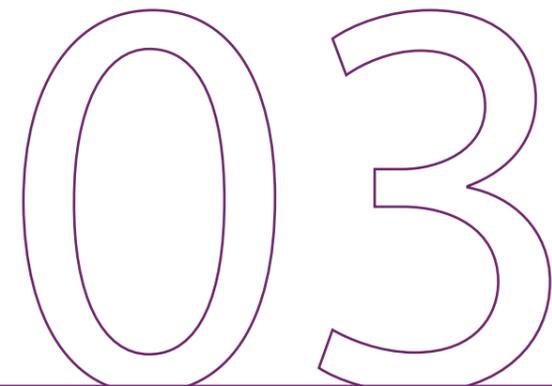
28 Podľa § 2 ods. 1 zákona o zdravotnom poistení zdravotná starostlivosť je súbor pracovných činností, ktoré vykonávajú zdravotnícki pracovníci, vrátane poskytovania liekov, zdravotníckych pomôcok a diietických potravín s cieľom predĺžiť život fyzickej osoby (ďalej osoba), zvýšenia kvality jej života a zdravého vývoja budúcich generácií; zdravotná starostlivosť zahŕňa prevenciu, dispenzarizáciu, diagnostiku, liečbu, biomedicínsky výskum, ošetrovateľskú starostlivosť a pôrodnú asistenciu.

29 V súčasnosti je v SR výška životného minima 178,91 €.

30 § 3 školského zákona.

25 Článok 4 ods. 1 smernice Rady o dlhodobom pobyte.

26 § 3 ods. 3 písm. c) zákona o zdravotnom poistení.



Konania a poskytnuté práva pri neharmonizovaných ochranných štatútoch

V súvislosti s azylantmi zákon výslovne uvádza deti azylantov, ktorým sa poskytuje výchova a vzdelávanie, ubytovanie a stravovanie v školách podľa školského zákona za tých istých podmienok ako občanom Slovenskej republiky. Deti azylantov zaraďuje do príslušného ročníka riaditeľ školy po zistení úrovne ich doterajšieho vzdelania a ovládania štátneho jazyka. V dôsledku nedostatočného ovládania štátneho jazyka možno dieťa podmienene zaradiť do príslušného ročníka podľa veku, a to najviac na jeden školský rok.³¹

Azylanti majú právo študovať na vysokej škole na území Slovenskej republiky, ak sú prijatí na štúdium, predložia platný cestovný doklad alebo iný doklad totožnosti a vedia preukázať dosiaľ dosiahnuté vzdelanie.

Prístup na trh práce

Podľa zákona o službách zamestnanosti má osoba s azylom udeleným z humanitných dôvodov rovnaké právne postavenie ako občan Slovenskej republiky. Do pracovnoprávných vzťahov môže vstupovať bez povolenia na zamestnanie, ktoré sa u neho nevyžaduje, to znamená, že osoba, ktorej Migračný úrad udelil azyl z humanitných dôvodov, môže po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o udelení azylu ihneď vstupovať do pracovnoprávných vzťahov. Zákon ďalej považuje cudzinca s udeleným azylom za znevýhodneného uchádzača³² o zamestnanie (napr. pre neznalosť slovenského jazyka).

Cestovanie

Podľa zákona o cestovných dokladoch³³ cudzincovi, ktorému Slovenská republika udelila azyl z humanitných dôvodov, vydá príslušný útvar Policajného zboru cestovný doklad cudzinca s platnosťou na dva roky.

Keďže azylantovi sa udeľuje povolenie na trvalý pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov³⁴, má

³¹ § 146 školského zákona.

³² Zákon o službách zamestnanosti napr. umožňuje poskytnúť zamestnávateľovi príspevok, ak zamestná znevýhodneného uchádzača.

³³ § 13 písm. b).

³⁴ § 34 zákona o pobyte cudzincov.

azylant právo zdržiavať sa na území Slovenskej republiky a na cesty do zahraničia a naspäť na územie Slovenskej republiky.

Zlúčenie rodiny

Zákon o azyle umožňuje zlúčenie rodiny azylanta, ale len v tom prípade, ak bol cudzincovi udelený azyl podľa § 8, t. j. na základe opodstatnených dôvodov na prenasledovanie z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo ak je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Z uvedeného vyplýva, že zákon o azyle neumožňuje zlúčenie rodiny azylanta, ktorému Slovenská republika udelila azyl z humanitných dôvodov.

Naturalizácia

Podľa zákona o štátnom občianstve³⁵ azylantovi možno udeliť štátne občianstvo Slovenskej republiky, ak je azylantom aspoň štyri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

3.2 Tolerovaný pobyt

Konanie

Všeobecná úprava

Konanie o udelení povolenia na tolerovaný pobyt na území Slovenskej republiky prebieha ako samostatné konanie, nezávisle od konania o udelení azylu na území SR a príslušným zodpovedným orgánom na vydanie rozhodnutia je OCP.

Cudzinec môže požiadať o tento druh tolerovaného pobytu osobne alebo v zastúpení na základe plnomocenstva.

Po podaní žiadosti o udelenie tolerovaného pobytu OCP vydá cudzincovi potvrdenie o prijatí žiadosti. Ak k žiadosti o tolerovaný pobyt nie sú

³⁵ § 7 ods. 2 zákona o štátnom občianstve.

doložené všetky stanovené náležitosti, OCP konanie preruší a vyzve cudzinca, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania. V prípade, že cudzinec vyžadované dokumenty nedoloží, OCP konanie o udelení tolerovaného pobytu zastaví. V momente odstránenia posledného chýbajúceho dokumentu konanie pokračuje. V prípade, že OCP kladne posúdi žiadosť cudzinca, vydá rozhodnutie o udelení tolerovaného pobytu, pričom deň vydania rozhodnutia je dňom udelenia povolenia na tolerovaný pobyt.³⁶

OCP povolenie na tolerovaný pobyt neudelí, ak zistí, že:

- cudzinec má na území SR povolený iný druh pobytu,
- cudzinec je žiadateľom o azyl a konanie o udelení azylu ešte nie je právoplatne ukončené³⁷,
- cudzinec nespĺňa podmienky na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt.

Ak zanikne dôvod, pre ktorý bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt, cudzinec je povinný túto skutočnosť oznámiť OCP najneskôr do 15 dní odo dňa, keď sa o tejto skutočnosti dozvedel. Ak OCP zistí, že dôvod, pre ktorý bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt, zanikol, zruší povolenie na tolerovaný pobyt a zároveň určí cudzincovi primeranú lehotu na vycestovanie, najviac 30 dní od právoplatnosti rozhodnutia.

Tolerovaný pobyt cudzinca zaniká, ak:

- OCP tolerovaný pobyt zrušil – pobyt zaniká nasledujúci deň po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o zrušení tolerovaného pobytu,
- uplynula lehota povolenia tolerovaného pobytu a cudzinec nepožiadal o jeho predĺženie – pobyt zaniká nasledujúci deň po uplynutí lehoty tolerovaného pobytu.

Udelenie povolenia na tolerovaný pobyt sa posudzuje na individuálnej báze, okrem poskytnutia tolerovaného pobytu z dôvodu dočasného útočiska.

³⁶ V zmysle § 43 ods. 1 písm. f) zákona o pobyte cudzincov.

³⁷ T. j., že cudzinec sa na území SR nachádza legálne (§ 22 ods. 1 zákona o azyle).

Špecifická úprava konania pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Maloletú osobu bez sprievodu musí v konaní o udelení povolenia na tolerovaný pobyt zastupovať zákonný zástupca, ktorým je súdom ustanovený opatrovník. Maloletému bez sprievodu udelí OCP povolenie na tolerovaný pobyt až vtedy, keď súdom ustanovený opatrovník podá na OCP žiadosť o jeho udelenie. Rozhodnutie sa vydáva v deň podania žiadosti o tolerovaný pobyt, ktorý sa považuje za deň udelenia povolenia na tolerovaný pobyt. Proti rozhodnutiu o udelení tolerovaného pobytu môže opatrovník podať na OCP odvolanie. OCP predĺži tolerovaný pobyt maloletému bez sprievodu na žiadosť opatrovníka, ak v čase podávania žiadosti ešte nedovršil osemnásť rokov.

V prípade obetí trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi môže cudzinec podať žiadosť o tolerovaný pobyt na OCP osobne alebo v zastúpení – na základe plnomocenstva, napr. prostredníctvom zástupcu mimovládnej organizácie alebo orgánu činného v trestnom konaní. Ak je obeťou obchodovania s ľuďmi osoba mladšia ako 18 rokov, koná vo veciach pobytu zákonný zástupca alebo ustanovený opatrovník. V prípade maloletého cudzinca – obeť trestného činu obchodovania s ľuďmi – udelí OCP takémuto cudzincovi povolenie na tolerovaný pobyt podľa iného ustanovenia § 43 zákona o pobyte cudzincov, a to na základe toho, že je maloletým dieťaťom nájdeným na území Slovenskej republiky.³⁸

Ak si cudzinec – obeť trestného činu obchodovania s ľuďmi – nemôže sám zabezpečiť primerané ubytovanie, zabezpečí mu ho MVSR. Ak o to cudzinec dobrovoľne prejaví záujem a preruší kontakt s kriminálnym prostredím, môže byť zaradený do programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi v Slovenskej republike (ďalej program). Cieľom programu je posky-

³⁸ Podľa ustanovenia § 49 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov „cudzinec, ktorý o sebe vyhlási, že je maloletý bez sprievodu, je povinný podrobiť sa lekárskeho vyšetreniu na určenie jeho veku; to neplatí, ak je celkom zjavné, že ide o maloletého cudzinca. Ak sa cudzinec odmietne podrobiť lekárskeho vyšetreniu, považuje sa na konanie podľa tohto zákona za plnoletú osobu“.

tovať obetiam pomoc, zabezpečiť ochranu ich základných ľudských práv, slobôd i dôstojnosti a motivovať obeť podávať svedecké výpovede, ktoré ulahčia orgánom činným v trestnom konaní odhalovanie, stíhanie a usvedčenie páchatelov trestného činu obchodovania s ľuďmi.³⁹ O prípadných programoch alebo projektoch, ktorých cieľom je umožniť začlenenie cudzinca, obeť obchodovania s ľuďmi, do spoločnosti počas trvania tolerovaného pobytu, informuje cudzinca orgán činný v trestnom konaní alebo osoba poverená MVSR.

V rámci programu sa obetiam, ktoré sú do neho zaradené, poskytuje komplexná starostlivosť bez rozdielu pohlavia, veku či etnickej príslušnosti obetí. Táto starostlivosť sa v rámci programu poskytuje len tým obetiam, ktoré sú zaradené do programu rozhodnutím národného koordinátora pre oblasť boja proti obchodovaniu s ľuďmi, ktorým je 2. štátny tajomník MVSR.

Starostlivosť poskytovaná obetiam trestného činu obchodovania s ľuďmi – cudzincom zahŕňa:

- izoláciu od kriminálneho prostredia,
- možnosť anonymného ubytovania, ak o to obeť požiada,
- komplexnú starostlivosť počas celého obdobia trvania trestného konania, ak sa obeť rozhodne spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní, príp. počas lehoty na prípravu cudzinca – obeť na návrat do krajiny pôvodu, ak prejaví záujem o návrat do krajiny pôvodu,
- finančnú podporu,
- sociálnu pomoc,
- psychosociálne poradenstvo,
- psychoterapeutické služby,
- právne poradenstvo,
- legalizáciu pobytu,
- tlmočenie,
- zdravotnú starostlivosť,
- rekvalifikačné kurzy,
- dlhodobú sociálnu integráciu,
- možnosť zaradenia do programu ochrany svedka,
- pomoc pri dobrovoľnom návrate do krajiny

pôvodu a sprostredkovanie pomoci mimovládnej organizácie pôsobiacej v krajine pôvodu.

Komplexná starostlivosť a poskytovanie pomoci obetiam zaradeným do programu sa rieši interným predpisom MVSR, dohodami a zmluvami o spolupráci a koordinácii činností pri zabezpečovaní programu, uzatvorenými medzi MVSR a vybranými mimovládnymi organizáciami zabezpečujúcimi pomoc obetiam obchodovania s ľuďmi.

Vyradenie cudzinca – obeť z programu sa uskutočňuje:

- na jej žiadosť,
- návratom do krajiny pôvodu,
- ak sa preukáže, že nejde o obeť.

Povolenie na tolerovaný pobyt OCP zruší:

- ak cudzinec obnovil z vlastnej vôle kontakty s osobami podozrivými zo spáchania trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi,
- ak je spolupráca cudzinca s orgánmi činnými v trestnom konaní predstieraná,
- ak cudzinec prestane spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní,
- z dôvodu ohrozenia bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku.

Dĺžka povolenia na tolerovaný pobyt na území SR

Všeobecná úprava

OCP udelí povolenie na tolerovaný pobyt na území SR najviac na 180 dní, pričom na žiadosť cudzinca a pri trvaní dôvodov ho môže opakovanne predĺžiť.

Špecifická úprava dĺžky povolenia na tolerovaný pobyt na území SR pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Odlišne od všeobecnej úpravy je to pri obetiach trestného činu obchodovania s ľuďmi, ktorým sa povolenie na tolerovaný pobyt udeľuje najviac na 40 dní. Je to lehota na zotavenie, počas ktorej, ak je cudzinec zaradený do programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuď-

mi v Slovenskej republike⁴⁰, poskytuje sa mu komplexná starostlivosť a zároveň predstavuje tzv. lehotu na premyslenie v súlade s článkom 6 smernice Rady 2004/81/ES o povoleniach na pobyt vydaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorá im umožňuje dospieť k informovanému rozhodnutiu o tom, či budú spolupracovať s príslušnými orgánmi činnými v trestnom konaní s cieľom čo najrýchlejšie vypátrať a usvedčiť páchatelov trestnej činnosti.

Predĺženie povolenia na tolerovaný pobyt

Všeobecná úprava

Cudzinec má možnosť žiadať o predĺženie povolenia na tolerovaný pobyt, ak naďalej trvajú dôvody, pre ktoré mu bol udelený. Povinnosťou OCP je preverovať trvanie dôvodov počas celého pobytu cudzinca. V prípade, že cudzinec požiada o predĺženie až po uplynutí tolerovaného pobytu, nepodáva žiadosť o odpustenie zmeškanej lehoty, ale musí podať novú žiadosť o tolerovaný pobyt.

Špecifická úprava predĺženia povolenia na tolerovaný pobyt na území SR pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

V prípade obetí trestného činu obchodovania s ľuďmi OCP na žiadosť cudzinca predĺži povolenie na tolerovaný pobyt najmenej o 180 dní, a to aj opakovanne, ak trvá dôvod, pre ktorý mu bolo povolenie udelené a prítomnosť cudzinca na území SR je nevyhnutná na účely trestného konania, o čom vydáva doklad kompetentný orgán (napr. orgán činný v trestnom konaní). OCP povolenie na tolerovaný pobyt nepredĺži, ak sa preukáže, že žiadateľ neprerušil alebo obnovil z vlastnej vôle kontakty s osobami podozrivými zo spáchania trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi.

Právo na pobyt podľa smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom

Všeobecná úprava

Predmetná smernica upravuje postavenie a práva osôb s dlhodobým pobytom na územiach členských štátov Európskej únie. Členské štáty priznávajú postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú oprávnené a nepretržite na ich území päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.⁴¹ Keďže osoby s povolením na tolerovaný pobyt na území SR (okrem tolerovaného pobytu udeleného obetiam trestného činu obchodovania s ľuďmi) nemajú možnosť požiadať o iný druh pobytu, nemôžu získať ani postavenie osôb s dlhodobým pobytom na území SR.

Zdravotná starostlivosť a sociálne zabezpečenie

Všeobecná úprava

Na cudzinca s udeleným tolerovaným pobytom na území Slovenskej republiky sa nevzťahuje povinné verejné zdravotné poistenie⁴², čo znamená, že štát nemá povinnosť platiť zdravotné poistenie za takúto osobu.

Zákon o zdravotnej starostlivosti umožňuje, aby sa cudzinec s udeleným tolerovaným pobytom individuálne zdravotne poistil v poisťovni, v ktorej možno uzavrieť zdravotné poistenie.

Špecifická úprava zdravotnej starostlivosti a sociálneho zabezpečenia pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Výnimka z tejto všeobecnej úpravy sa vzťahuje na maloletého cudzinca bez sprievodu, ktorý je umiestnený na základe súdneho rozhodnutia v špecializovanom detskom domove pre maloletých bez sprievodu. Podľa zákona o zdravotnom poistení sa považuje za fyzickú osobu, ktorá musí byť povinne verejne zdravotne poistená, preto je v jeho prípade platiteľom poistného štát.

40 OCP musí cudzinca o možnosti zaradenia do programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi informovať.

41 Článok 4 ods. 1 smernice Rady o dlhodobom pobyte.
42 § 2 ods. 1 zákona o zdravotnom poistení.

Zdravotnú starostlivosť cudzincom, ktorí boli identifikovaní ako obeť obchodovania s ľuďmi, pokrýva MVSR v rámci programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi v Slovenskej republike.

Cudzinec s udeleným povolením na tolerovaný pobyt so zreteľom na rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života má prístup na trh práce. Ak sa zamestná, považuje sa za povinne verejne zdravotne poisteného.⁴³

Ak cudzinec s udeleným povolením na tolerovaný pobyt nedosahuje mesačne príjem vo výške životného minima⁴⁴, čo v súčasnosti predstavuje sumu 185,19 €, nachádza sa v stave hmotnej núdze. Vzniká mu nárok na poskytnutie dávky v hmotnej núdzi vo výške 60,50 €, ktorou sa zabezpečujú základné životné podmienky cudzinca.⁴⁵ Zákon o pomoci v hmotnej núdzi ustanovuje, že na účely zabezpečenia základných životných podmienok a pomoci v hmotnej núdzi⁴⁶ má cudzinec rovnaké postavenie ako občan SR.

Vzdelávanie

Všeobecná úprava

Školský zákon sa výslovne nezmieňuje o vzdelávaní cudzincov s udeleným povolením na tolerovaný pobyt. Opierajúc sa o článok 42 Ústavy SR, podľa ktorého má každý právo na vzdelanie, a v zmysle princípov vzdelávania, ktoré sú vymedzené v školskom zákone, možno dospieť k záveru, že bezplatné vzdelanie na základných a stredných štátnych školách sa pri dodržaní zákazu všetkých foriem diskriminácie vzťahuje aj na cudzincov s udeleným tolerovaným pobytom.

V prípade, že ide o maloletého cudzinca, ktorého zákonný zástupca mal udelené povolenie na tolerovaný pobyt na území SR, a maloletý má

43 Povinne verejne zdravotne poistená osoba je osoba, ktorá má trvalý pobyt na území SR a zdravotné poistenie hradí štát, resp. zamestnávateľ.

44 T. j. spoločensky uznaná minimálna hranica príjmov fyzickej osoby.

45 Životné podmienky sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.

46 § 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

tento pobyt od neho odvodený, vzťahuje sa na neho desaťročná povinná školská dochádzka, ktorá trvá najviac do školského roka, v ktorom žiak dovŕši 16. rok veku.⁴⁷

Špecifická úprava vzdelávania pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Podľa ustanovení školského zákona sa maloletým bez sprievodu poskytujú výchova a vzdelávanie, ubytovanie a stravovanie v školách za tých istých podmienok ako občanom Slovenskej republiky.⁴⁸

Podľa zákona o vysokých školách má občan tretieho štátu právo študovať na vysokej škole, ak splní základné podmienky prijatia na štúdium, pričom práva ustanovené v zákone o vysokých školách sa zaručujú všetkým uchádzačom a študentom v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vo vzdelaní. Podmienkou však je predloženie platného cestovného dokladu, resp. identifikačného dokladu, a preukázanie dosiaľ dosiahnutého vzdelania.

Od cudzincov, ktorí nie sú občanmi členského štátu EÚ alebo nemajú trvalý pobyt v členskom štáte EÚ, môže verejná škola požadovať školné v osobitnej výške aj počas štandardnej dĺžky štúdia.⁴⁹

Prístup na trh práce

Všeobecná úprava

Zákon o pobyte cudzincov⁵⁰ upravuje, že počas platnosti povolenia na tolerovaný pobyt cudzinec nemôže podnikáť a vstupovať do pracovnoprávného vzťahu alebo podobného pracovného vzťahu.

Špecifická úprava prístupu na trh práce pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Výnimku však predstavuje cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt so zreteľom na rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života, ktorý môže vstupovať do pracovnoprávného vzťahu.

47 § 19 ods. 1 a 2 školského zákona.

48 § 146 ods. 2 školského zákona.

49 § 92 ods. 9 zákona č. 175/2008 Z. z. o vysokých školách.

50 § 43 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov.

neho vzťahu alebo podobného pracovného vzťahu.

Aj cudzinec, ktorý je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi, môže počas povolenia na tolerovaný pobyt vstupovať do pracovnoprávného alebo podobného pracovného vzťahu.

Cestovanie

Všeobecná úprava

V prípade, že cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt, nemá vlastný cestovný doklad a nemôže si ho ani zabezpečiť prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, môže požiadať o vydanie cudzineckého pasu Slovenskej republiky. Podľa zákona o pobyte cudzincov⁵¹ je cudzinecký pas doklad, ktorý oprávňuje cudzinca na vycestovanie, ale nie na návrat do Slovenskej republiky, preto cudzinci s udeleným povolením na tolerovaný pobyt nemôžu cestovať mimo územia Slovenskej republiky.

Právo na zlúčenie rodiny

Všeobecná úprava

Zlúčenie rodinných príslušníkov s cudzincom, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt na území SR, špecificky neupravuje nijaký právny predpis.

Špecifická úprava práva na zlúčenie rodiny pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Pri maloletých bez sprievodu práve zlúčenie maloletého bez sprievodu s jeho rodinou (rodičmi, členmi rodiny) patrí medzi základné činnosti orgánu sociálno-právnej ochrany a sociálnej kurately pri riešení jeho situácie. Zlúčením sa rozumie zlúčenie mimo územia Slovenskej republiky, napr. v krajine pôvodu alebo v krajine, kde mal maloletý zvyčajný pobyt.

Naturalizácia

Všeobecná úprava

Podľa zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky je okrem iného podmienkou na udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky

51 § 47 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov.

ky nepretržitý trvalý pobyt cudzinca na území Slovenskej republiky aspoň osem rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Špecifická úprava naturalizácie pri niektorých druhoch tolerovaného pobytu

Legislatívna úprava však obsahuje aj výnimky⁵², keď cudzincovi, ktorý má na území Slovenskej republiky povolený pobyt, možno udeliť štátne občianstvo SR bez splnenia podmienky nepretržitého trvalého pobytu aspoň osem rokov, a to vtedy, keď:

- uzavrel manželstvo so štátnym občanom SR, toto manželstvo trvá a žije v tomto manželstve v spoločnej domácnosti na území SR najmenej počas piatich rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR,
- významne sa zaslúžil o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti alebo je to z iného dôvodu v záujme SR, alebo
- je bez štátnej príslušnosti a má na území SR nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR.

Ak cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt na území SR, splní uvedené podmienky, má možnosť podať žiadosť o udelenie štátneho občianstva SR. Na udelenie štátneho občianstva SR však nie je právny nárok.

Aj v prípade maloletej osoby bez sprievodu zákon upravuje výnimku pri udeľovaní štátneho občianstva Slovenskej republiky v tom zmysle, že ak má maloletý bez sprievodu na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej dva roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR a má zákonného zástupcu alebo poručníka, ktorý je štátnym občanom SR, alebo právnickú osobu určenú súdom Slovenskej republiky, zákon

52 § 7 ods. 2 zákona o štátnom občianstve.

nevyžaduje splnenie podmienky nepretržitého trvalého pobytu osem rokov.

Obete obchodovania s ľuďmi, ktorým bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt na území SR, majú možnosť získať trvalý pobyt po právoplatnom odsúdení páchatelov, ak je to v záujme Slovenskej republiky.⁵³ Po uplynutí ôsmich rokov nepretržitého trvalého pobytu na území SR a splnení stanovených podmienok⁵⁴ majú následne možnosť požiadať o udelenie štátneho občianstva SR.

V prípade, že cudzincom nie je udelený trvalý pobyt na území SR, sú podmienky na naturalizáciu cudzincov rovnaké ako u cudzincov s udeleným povolením na tolerovaný pobyt z iných dôvodov.

53 § 35 ods. 1 písm. e) zákona o pobyte cudzincov.

54 § 7 ods. 1 zákona o štátnom občianstve.

Tabuľka 1 obsahuje štatistické údaje o počte všetkých udelených azylov na území Slovenskej republiky v rokoch 2004 – 2008. Od roku 2006 má počet udeľovaných azylov na území SR stúpajúcu tendenciu, ale vzhľadom na klesajúci počet žiadostí o udelenie azylu na území SR nie je možné predpovedať, či bude táto tendencia pokračovať i v nasledujúcich rokoch.

Tabuľka 2 uvádza počet udelených azylov z humanitných dôvodov v rokoch 2004 – 2008. Ako z nej vyplýva, každý rok sa udeľuje iný počet azylov z humanitných dôvodov, čo je dôsledkom toho, že takýto azyl môže získať cudzinec vtedy, keď poverený zamestnanec Ministerstva vnútra SR dospeje správnou úvahou k záveru, že osoba síce nespĺňa podmienky na udelenie azylu podľa zákona o azyle, ale v jej prípade sú určité humanitné dôvody hodné zreteľa.

Tabuľka 3 poskytuje prehľad o štátnej príslušnosti cudzincov, ktorým bol v rokoch 2004 – 2008 udelený azyl na území SR. Je zrejmé, že Slovenská republika v priebehu referenčných rokov poskytla najviac azylov kubánskym a ukrajinským štátnym občanom, pričom štátnym občanom Ukrajiny sa azyl v roku 2005 udelil z humanitných dôvodov. V roku 2005 sa vyšší počet azylov udelil aj štátnym občanom Srbska a Čiernej Hory. Kubáncom sa azyl udeľoval v priebehu všetkých referenčných rokov. V poslednom referenčnom roku sú veľkou skupinou azylantov na území SR štátni príslušníci Iraku. Občanom ostatných uvedených krajín, resp. osobám bez štátnej príslušnosti sa azyl udeľoval sporadicky, na základe individuálneho posúdenia žiadosti o udelenie azylu.



Štatistické údaje o počte udelených ochrán

Tabuľka 1. Počet všetkých udelených azylov na území Slovenskej republiky (2004 – 2008)
(v osobách)

2004	2005	2006	2007	2008
15	25	8	14	22

Tabuľka 2. Počet udelených azylov z humanitných dôvodov na území Slovenskej republiky (2004 – 2008)
(v osobách)

2004	2005	2006	2007	2008
6	13	1	0	3

Tabuľka 3. Udenie azylu cudzincom (2004 – 2008)
(v osobách)

Štátna príslušnosť	Počet udelených azylov spolu	2004	2005	2006	2007	2008
Afganistan	3	0	2	0	0	1
Angola	1	1	0	0	0	0
Čína	1	0	0	1	0	0
Egypt	1	1	0	0	0	0
Irak	9	0	1	0	0	8
Irán	12	4	0	4	3	1
Kongo	3	2	0	1	0	0
Konzská demokratická republika	1	0	0	0	1	0
Kuba	14	0	2	1	3	8
Kuvajt	1	1	0	0	0	0
Pakistan	1	0	0	0	0	1
Palestína	3	0	0	0	1	2
Pobrežie Slonoviny	1	0	0	0	1	0
Ruská federácia	5	5	0	0	0	0
Srbsko a Čierna Hora	8	0	7	1	0	0
Sudán	1	0	0	0	1	0
Sýria	2	0	0	0	2	0
Ukrajina	13	0	12	0	1	0
Vietnam	1	0	0	0	0	1
Zair	1	0	1	0	0	0
Bez štátnej príslušnosti	2	1	0	0	1	0
Spolu	84	15	25	8	14	22

Počty udelených povolení na tolerovaný pobyt na území SR a počty udelených povolení z hľadiska existujúceho dôvodu na pobyt v rokoch 2004 – 2008 uvádza tabuľka 4 a 5. Údaje reflektujú počet osôb, ktorým sa udelilo povolenie na tolerovaný pobyt bez zretela na dôvod udelenia tolerovaného pobytu.

V roku 2007 počet udelených povolení na tolerovaný pobyt stúpol o viac než dvojnásobok, čo bolo čiastočne dôsledkom zaradenia nového dôvodu na udelenie povolenia na tolerovaný pobyt, konkrétne inštitút rešpektovania rodinného a súkromného života. Veľkú skupinu osôb, ktorým bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt, tvoria osoby, pre ktoré vycestovanie nie

je možné a zaistenie nie je účelné. Nezanedbateľnou skupinou osôb s tolerovaným pobytom sú aj osoby, v ktorých prípade existuje prekážka administratívneho vyhostenia do krajiny pôvodu. Spomedzi veľkej skupiny cudzincov nachádzajúcich sa na území SR bola v priebehu referenčných rokov identifikovaná len jedna osoba ako obeť obchodovania s ľuďmi.

Tabuľka 6 poskytuje prehľad o štátnej príslušnosti cudzincov, ktorým bolo v referenčných rokoch 2004 – 2008 udelené povolenie na tolerovaný pobyt na území SR.

Tabuľka 4. Povolené tolerované pobyty v priebehu referenčného roka (2004 – 2008)
(v osobách)

2004	2005	2006	2007	2008
219	62	67	195	131

Tabuľka 5. Povolené tolerované pobyty z hľadiska existujúceho dôvodu na pobyt v priebehu referenčného roka (2004 – 2008)
(v osobách)

Dôvod pobytu	2004	2005	2006	2007	2008	Spolu
Maloletí bez sprievodu	0	13	20	16	4	53
Prekážka administratívneho vyhostenia	22	2	21	9	6	60
Rešpektovanie súkromného a rodinného života	0	0	0	43	31	74
Vycestovanie je nemožné a zaistenie nie je účelné	101	95	152	125	90	563
Obeť trestného činu obchodovania s ľuďmi	0	0	0	1	0	1
Dočasné útočisko*	0	1	2	13	0	16
Spolu	123	111	195	207	131	767

* Harmonizovaný druh medzinárodnej ochrany.

Tabuľka 6. Povolené pobyty štátnym príslušníkom tretích krajín (TOP 20) v priebehu referenčného roka (2004 – 2008)

(v osobách)

Štátna príslušnosť	Počet tolerovaných pobytov spolu	2004	2005	2006	2007	2008
Afganistan	18	4	2	8	4	0
Čína	42	9	12	5	11	5
Gruzínsko	11	0	2	2	3	4
India	19	2	2	8	3	4
Irak	12	0	4	3	4	1
Irán	7	3	1	1	2	0
Izrael	2	0	1	0	0	1
Kuba	4	0	0	2	1	1
Líbya	59	8	8	9	11	23
Macedónsko	29	4	5	8	8	4
Moldavsko	19	1	5	4	5	4
Nigéria	5	2	0	1	0	2
Pakistan	13	3	1	3	4	2
Ruská federácia	53	3	13	11	16	10
Srbsko	8	0	0	0	3	5
Sýria	18	2	6	1	5	4
Turecko	11	2	3	2	2	2
Ukrajina	81	11	11	17	25	17
Vietnam	55	1	8	14	19	13
Bez štátnej príslušnosti	26	3	6	4	7	6
Ostatné	300	66	19	92	95	28
Spolu	792	124	109	195	228	136

05

Národné postoje k udeľovaniu neharmonizovaných ochrán

V Slovenskej republike dosiaľ neprebíhala ani neprebíha nijaká väčšia verejná diskusia o inštitúte tolerovaného pobytu, a to ani na politickej, vedeckej či akademickej úrovni. ÚHCP považuje tolerovaný pobyt za dočasnú formu pobytu udeľovanú cudzincom, čo sa odzrkadľuje aj na jednotlivých právach spojených s touto ochranou.

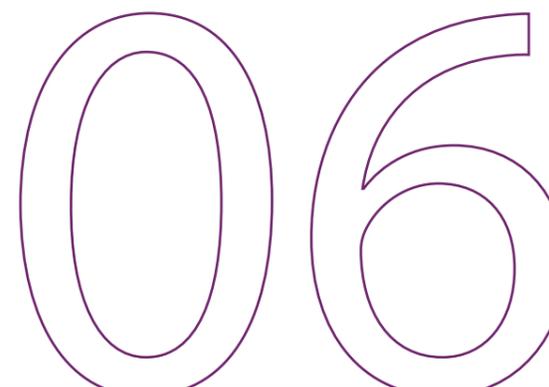
Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 6. mája 2009 koncepciu integrácie cudzincov v SR (ďalej len koncepcia), v ktorej sa zaviazala, že integračné opatrenia budú zamerané aj na cudzincov s udeleným povolením na tolerovaný pobyt, ktorí sú maloletými deťmi nájdenými na území SR, a rovnako aj na cudzincov, ktorí sú obeťami trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi. V tejto súvislosti sa títo cudzinci v prípade praktickej realizácie integračných opatrení uvedených v koncepcii budú môcť zapájať do integračných programov financovaných aj zo štátnych zdrojov.

Záujem o riešenie situácie cudzincov s tolerovaným pobytom na území SR v minulosti prejavila aj Medzinárodná organizácia pre migráciu. V roku 2007 zorganizovala sériu okrúhlych stolov, ktoré sa tematicky venovali problematike pobytu, zamestnávania a zdravotnej starostlivosti cudzincov v SR so špecifickým zameraním na cudzincov s udeleným tolerovaným pobytom v SR. Skúsenosti Migračného informačného centra ukázali⁵⁵, že prevažná väčšina cudzincov sa sťažovala najmä na nemožnosť legálne sa zamestnať alebo podnikáť, čo u nich viedlo k hmotnej núdzi a nedôstojným životným podmienkam. Všetci klienti Migračného informačného centra s tolerovaným pobytom považovali za problém, že si nemôžu dovoliť platiť drahé súkromné zdravotné poistenie a zároveň nemôžu mať verejné zdravotné poistenie podľa zákona o zdravotnom poistení, pretože zákon, ktorý upravuje verejné zdravotné poistenie, s poistencami na takomto type pobytu nepočíta.

⁵⁵ V čase konania okrúhlych stolov bolo Migračné informačné centrum otvorené približne jeden rok a navštívilo ho 30 klientov s udeleným tolerovaným pobytom v SR.

Na okrúhlych stoloch sa zúčastnili zástupcovia štátnych organizácií aj mimovládneho sektora s cieľom otvoriť širšiu diskusiu o danej problematike.

Z pohľadu mimovládnej organizácie Liga za ľudské práva je inštitút tolerovaného pobytu viac než problematický. Často je jediným právom, ktoré majú osoby na tolerovanom pobyte priznané, iba právo na pobyt na území SR. Právo na prácu, prístup k zdravotnej starostlivosti a sociálnemu zabezpečeniu je striktne obmedzené, a to aj v prípade, že sa skonštatovala existencia prekážok administratívneho vyhostenia, t. j. aj pri aplikácii princípu non-refoulement.



Záver

Predložená štúdia si dala za cieľ analyzovať právu úpravu neharmonizovaných ochrán, ktoré sa udeľujú cudzincom na území Slovenskej republiky. Pretože sa touto problematikou dosiaľ komplexne nikto nezaoberal, možno konštatovať, že štúdia predstavuje jednu z prvých prác venujúcich sa tejto téme na území Slovenskej republiky.

Práva a povinnosti cudzincov nie sú výslovne upravené len v zákone o azyle alebo v zákone o pobyte cudzincov, ale čiastkové úpravy sa nachádzajú v širokom spektre predpisov špecificky upravujúcich rôzne oblasti práva.

Pri práci na tejto štúdii sa dospelo k rôznym zisteniam, ktoré sú obsahom poslednej kapitoly – záveru.

Komparáciou azylu z humanitných dôvodov s tolerovaným pobytom možno uviesť, že osoby, ktorým sa udelil azyl z humanitných dôvodov, majú v zásade lepšie právne postavenie a okrem pobytu sa im garantuje aj viac práv ako osobám s udeleným tolerovaným pobytom. Napríklad v oblasti zamestnávania majú cudzinci s udeleným azylom z humanitných dôvodov rovnaké právne postavenie ako občania Slovenskej republiky, pričom cudzinci s tolerovaným pobytom, okrem uvedených výnimiek⁵⁶, nemôžu vstupovať do pracovnoprávných vzťahov. Rovnako horšie právne postavenie majú cudzinci s udeleným povolením na tolerovaný pobyt v prípade zdravotného poistenia. Ak azylant nie je účastníkom pracovnoprávneho vzťahu v dôsledku toho, že takáto osoba musí byť verejne zdravotné poistená, platiteľom poistného v jeho prípade je štát. Štát však nie je platiteľom poistného verejného zdravotného poistenia cudzincov s udeleným povolením na tolerovaný pobyt, okrem maloletého bez sprievodu. Táto oblasť je viac než problematická z toho dôvodu, že štát na jednej strane toleruje na svojom území cudzincov z dôvodov vymedzených

⁵⁶ Obete trestného činu obchodovania s ľuďmi a cudzinci, ktorým bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt so zreteľom na rešpektovanie súkromného a rodinného života.

v zákone o pobyte cudzincov, na druhej strane však nepokrýva zdravotnú starostlivosť týchto osôb, čo v prípade chránenia zdravia obyvateľov Slovenskej republiky nie je systematické riešenie, skôr naopak. Títo ľudia síce majú prístup k individuálnemu zdravotnému poisteniu prostredníctvom súkromných poisťovní, ale len veľmi malá časť z nich je schopná ho uzatvoriť, pretože nemajú prístup k legálnemu zamestnaniu a nemajú dostatok finančných prostriedkov na jeho zaplatenie.

Zásadný problém, ku ktorému sme pri písaní tejto štúdie dospeli, bola absencia akýchkoľvek verejných či odborných diskusií, publikácií a článkov na tému azylu z humanitných dôvodov a tolerovaného pobytu, čo v konečnom dôsledku ukazuje, že táto oblasť ešte stále nie je významnou spoločenskou témou, o ktorú by prejavovala záujem širšia verejnosť.

Čo je však pozitívne, v odborných kruhoch sa téma neharmonizovaných druhov ochrán teší zvyšujúcemu sa záujmu predovšetkým zo strany medzinárodných a mimovládnych organizácií pôsobiacich v oblasti azylu a migrácie. Počas procesu prijímania koncepcie integrácie cudzincov sa za jedným stolom stretli viacerí odborníci z danej oblasti a snažili sa o komplexné zaradenie cudzincov s tolerovaným pobytom do integračných aktivít. Táto snaha bola úspešná len čiastočne. V budúcnosti bude potrebné venovať pozornosť najmä tej skupine cudzincov s tolerovaným pobytom, ktorí sa dlhodobo zdržiavajú na území Slovenskej republiky, a to najmä preto, aby v dôsledku obmedzenia ich práv neboli vytlačení na okraj spoločnosti a nestávali sa tak potenciálnymi obeťami zneužívania (napr. na nelegálnu prácu a pod.). Priestorom na diskusiu je aj Európska migračná sieť a podujatia organizované napr. prostredníctvom Európskeho integračného fondu. Migračné informačné centrum Medzinárodnej organizácie pre migráciu či právna poradňa pre cudzincov Ligy za ľudské práva sú miesta, kde sa získavajú informácie a podnety priamo od migrantov, a preto ich skúsenosti budú dôležitým zdrojom informácií využiteľných napr. pri okrúhlych stoloch a odbor-

ných diskusiách na tému migrácie a azylu.

Právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života z pohľadu právnej úpravy v rámci tolerovaného pobytu je problematické v dôsledku zmenenej aplikačnej praxe. OCP neudeluje tolerovaný pobyt so zreteľom na rešpektovanie rodinného a súkromného života cudzincovi, ktorý je manželom štátneho občana SR, ale len cudzincovi, ktorý je druhom štátneho občana SR a na území SR má dieťa, pričom argumentuje legalizáciou pobytu prostredníctvom inštitútu trvalého pobytu. Vyskytujú sa však situácie, keď cudzinec nespĺňa podmienky na trvalý pobyt, napr. nie je bezúhonný, nemá platný cestovný doklad a nemôže si legalizovať pobyt prostredníctvom trvalého pobytu. Preto v súlade s medzinárodnými záväzkami SR, konkrétne článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, mala by sa jeho žiadosť posúdiť v rámci tolerovaného pobytu, aby sa tým zabezpečili základné práva cudzinca. ÚHCP je napriek týmto skutočnostiam toho názoru, že ak by SR udeľovala tolerovaný pobyt každému cudzincovi, ktorý nespĺňa podmienky na iný druh pobytu (napr. nemá cestovný doklad alebo nie je bezúhonný), títo cudzinci by získali pobyt na území SR za oveľa liberálnejších podmienok ako cudzinec, ktorý žiada o udelenie prechodného alebo trvalého pobytu.

O prekážke administratívneho vyhostenia rozhodovali do legislatívnej zmeny zákona o azyle (pozri aj podkapitolu 2.3.2) dva štátne orgány: Migračný úrad a Úrad hraničnej a cudzineckej polície MVSR prostredníctvom svojich oddelení cudzineckej polície. Keďže túto kompetenciu majú v súčasnosti výlučne len jednotlivé OCP, stálo by za zváženie prepojenie funkčnej a aktualizovanej databázy informácií o krajinách pôvodu Migračného úradu s OCP, čo by uľahčilo prácu pri posudzovaní prekážok administratívneho vyhostenia cudzincov z územia Slovenskej republiky. Pri písaní tejto štúdie sa totiž zistilo, že OCP nemajú k dispozícii nijaké databázy.⁵⁷ Na túto tému sa už s ÚHCP uskutočnili rozhovory za okrúhlym stolom, kde sa okrem problematiky

⁵⁷ Informácia od ÚHCP, rozhovor 24. júla 2009.

prepojenia databázy diskutovalo aj o posilnení personálnych kapacít. Aktuálne možno situáciu riešiť zaslaním žiadosti o informácie týkajúce sa konkrétnej situácie v krajine pôvodu na odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce Migračného úradu MVSR. Informácie o krajinách pôvodu sú často jediným relevantným zdrojom slúžiacim na preukázanie objektívnej situácie v krajinách pôvodu a tvrdení cudzinca. V individuálnych prípadoch OCP využíva informácie poskytované Ministerstvom zahraničných vecí SR a Migračným úradom, čo však nie je systematický prístup aplikovateľný všeobecne na všetky žiadosti o udelenie tolerovaného pobytu z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia.

Špecifickým cieľom tejto štúdie bolo zistiť tendencie a prax na území Slovenskej republiky v oblasti poskytovania neharmonizovaných druhov ochrán v porovnaní s udeľovanými medzinárodnými ochrami. Z priložených štatistických údajov je zrejmé, že na území Slovenskej republiky je vyšší počet udeľovaných neharmonizovaných druhov ochrán ako harmonizovaných, s výnimkou udelenia azylu, kde počet azylu udelených na základe dôvodov ustanovených v Ženevskom dohovore bol vyšší ako počet azylu udelených z humanitného dôvodu. Udelenie harmonizovaných druhov ochrán je spojené aj s väčším okruhom práv, ktoré príjemcovia týchto ochrán môžu požívať, čo má v konečnom dôsledku aj väčší dopad na financie z verejných zdrojov.

Literatúra a internetové zdroje

Zákony a interné predpisy:

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

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

Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v platnom znení.

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

Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 59/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 557/2004 o rozsahu zdravotnej starostlivosti na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti.

Zákon č. 280/2002 Z. z. o rodičovskom príspevku v platnom znení.

Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 175/2008 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálno-právnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v platnom znení.

Zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Rozkaz riaditeľa hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR na zabezpečenie postupu vo

veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky (ročník 2008, Bratislava 12. 5. 2008, číslo 31).

Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 47 z 30. júna 2008 o zabezpečení programu podpory a ochrany obetí obchodovania s ľuďmi (Vestník Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ročník 2008, Bratislava 30. 6. 2008, čiastka 47).

Dôvodová správa k zákonu č. 692/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azy-le a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov [citované 2009-09-10] <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/TArticles.ascx&MID=225&edlInkid=4616559&ArtType=4&phContent=~/EDL/ShowArticle.ascx&ArticleId=16842>

Právne predpisy Európskej únie:

Smernica Rady 2004/83/EC z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany.

Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prírlevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov.

Smernica Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 o povoleniach na pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi.

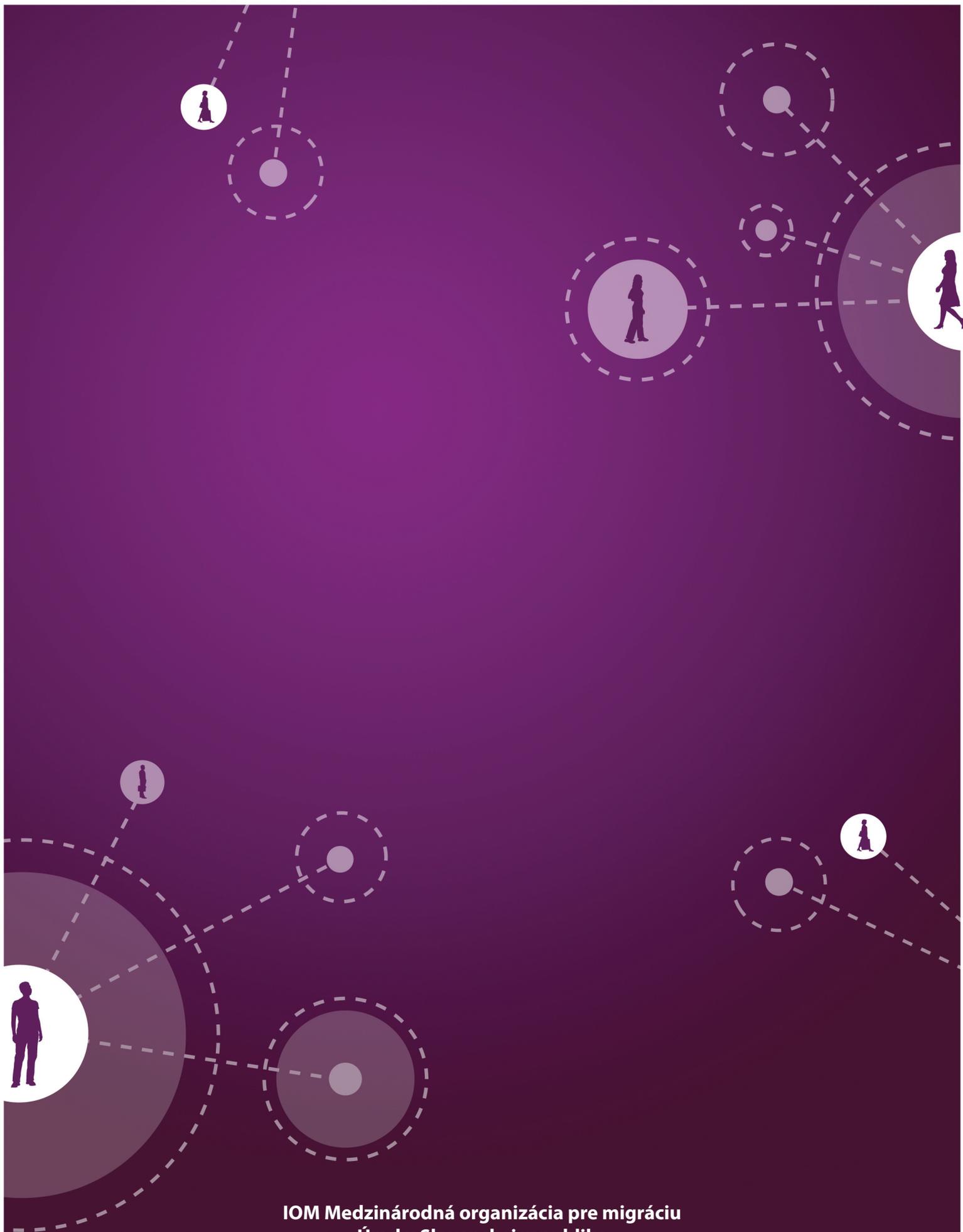
Smernica Rady 2003/109E/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tre-tích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom.

Internetové zdroje:

Web stránka slovenského krízového centra DOTYK. <http://www.dotyk.sk/01-profil/index.php> [citované 2009-07-03].

Web stránka občianskeho združenia Náruč. <http://www.naruc.sk/> [citované 2009-07-03].

Web stránka Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. <http://www.genpro.gov.sk/ziadosti-o-vy-pis-a-odpis-4851/43491s#odpis> [citované 2009-09-15].



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