



IOM International Organization for Migration
IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

INTEGRÁCIA MIGRANTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik

Zuzana Bargerová a Boris Divinský

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
2008




IOM International Organization for Migration

INTEGRÁCIA MIGRANTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik

Zuzana Bargerová a Boris Divinský

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Bratislava
2008



Túto publikáciu vydal Úrad IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu v Bratislave v rámci projektu Migračné informačné centrum na pomoc pri integrácii migrantov a obetí obchodovania na trh práce a do spoločnosti, ktorý spolufinancovala Európska únia v rámci Iniciatívy Spoločenstva Equal.

Autori: Mgr. Zuzana Bargerová, RNDr. Boris Divinský

Rukopis recenzovali: doc. RNDr. Dagmar Popjaková, PhD., JUDr. Miroslava Šníre-
rová

Názory vyjadrené v tejto publikácii sú názormi autorov a nemusia sa zhodovať s postojmi IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu.

Poslanie a činnosť IOM vychádzajú z princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech tak migrantom, ako aj spoločnosti. Ako popredná medzinárodná organizácia na poli migrácie vyvíja IOM spolu so svojimi medzinárodnými partnermi úsilie s cieľom: napomáhať zvládanie narastajúcich operačných výziev migračných pohybov; zlepšovať pochopenie migračnej problematiky; podporovať sociálny a ekonomický rozvoj prostredníctvom migrácie; presadzovať dobré životné podmienky migrantov a rešpektovanie ich ľudskej dôstojnosti.

Vydavateľ:

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Grösslingova 4

811 09 Bratislava

Tel.: +421 2 5263 1597, 5263 0098

Fax: +421 2 5263 0093

E-mail: bratislavainfo@iom.int

Internet: www.iom.sk

© 2008 IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

Všetky práva vyhradené. Žiadna časť tejto publikácie nemôže byť reprodukováná, uložená vo vyhľadávacom systéme alebo rozširovaná žiadnym spôsobom a v žiadnej forme bez predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

Obsah

PREDSLOV	9
ÚVOD	11
1. INTEGRÁCIA IMIGRANTOV: DEFINÍCIA, KOMPONENTY A CIEĽOVÉ SKUPINY	14
1.1 Definícia integrácie imigrantov do spoločnosti	14
1.2 Hlavné komponenty integrácie	15
1.3 Cieľové skupiny integračného procesu	16
1.4 Integračné politiky a ich obsah	17
1.5 Modely integrácie	19
1.6 Pozícia integrácie a integračných politík v širšom migračnom kontexte	20
2. EFEKTIVITA INTEGRAČNÉHO PROCESU – ÚLOHA UKAZOVATEĽOV INTEGRÁCIE	22
2.1 Význam indikátorov integrácie a ich charakter	22
2.2 Štruktúra ukazovateľov integrácie imigrantov do spoločnosti	23
3. INTEGRÁCIA IMIGRANTOV V EURÓPE: FUNDAMENTÁLNE PRÁVNE NORMY, MECHANIZMY A INICIATÍVY	27
3.1 Integrácia imigrantov a Rada Európy	27
3.2 Integrácia imigrantov a Európska únia	28
3.3 Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov v EÚ	31
4. INTEGRÁCIA IMIGRANTOV VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH: STAV, TRENDY A MOŽNÁ INŠPIRÁCIA	33
4.1 Česká republika	33
4.2 Švédsko	35
4.3 Rakúsko	36
4.4 Holandsko	37
4.5 Kanada	39

5. SITUÁCIA V OBLASTI INTEGRÁCIE IMIGRANTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE VŠEOBECNE	41
5.1 Základné črty a nedostatky integračného procesu v SR	41
5.2 Postavenie Slovenska v oblasti integrácie imigrantov v medzinárodnom kontexte – hodnotenie podľa indexu MIPEX	46
5.3 Stručný prehľad subjektívnych názorov imigrantov žijúcich na Slovensku na integračnú politiku krajiny	49
6. POBYT CUDZINCOV NA SLOVENSKU	53
6.1 Úvod do problematiky pobytu cudzincov na Slovensku	53
6.2 Právna úprava pobytu cudzincov v Slovenskej republike a analýza právnych predpisov	54
6.2.1 Trvalý pobyt	55
6.2.2 Prvé povolenie na trvalý pobyt	56
6.2.3 Ďalšie povolenie na trvalý pobyt	57
6.2.4 Prechodný pobyt	58
6.2.5 Tolerovaný pobyt	60
6.2.6 Zlúčenie rodiny	63
6.3 Definované problémy v oblasti pobytu cudzincov v SR	68
7. ZAMESTNÁVANIE CUDZINCOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	71
7.1 Úvod do problematiky zamestnávania cudzincov v SR	71
7.2 Právna úprava zamestnávania cudzincov v Slovenskej republike	72
7.2.1 Zamestnávanie občanov z krajín EÚ/EHP	73
7.2.2 Zamestnávanie cudzincov z krajín mimo EÚ/EHP	73
7.2.3 Nerovnosť medzi účastníkmi právnych vzťahov	74
7.2.4 Uznatie odbornej kvalifikácie a uznanie vzdelania	76
7.2.5 Povolenie na zamestnanie	76
7.2.6 Prístup na trh práce podľa typu pobytu	78
7.2.7 Skončenie alebo zmena zamestnania	80
7.3 Definované problémy v oblasti zamestnávania cudzincov	82
8. ZDRAVOTNÁ STAROSTLIVOSŤ O CUDZINCOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	85
8.1 Úvod do problematiky zdravotnej starostlivosti o migrantov v SR	85
8.2 Právny rámec	87
8.2.1 Zdravotné poistenie cudzincov v SR	91
8.2.2 Zdravotná starostlivosť	92

8.2.3 Prístup cudzinca k zdravotnej starostlivosti v závislosti od právneho postavenia	93
8.2.4 Zdravotná starostlivosť o žiadateľov o azyl	101
8.2.5 Zdravotná starostlivosť o tolerovaných cudzincov	101
8.3 Definované problémy v oblasti zdravotnej starostlivosti o cudzincov	103
9. NADOBÚDANIE ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY	104
9.1 Definície pojmov	104
9.2 Právny rámec	106
9.2.1 Spôsoby nadobudnutia štátneho občianstva SR	108
9.2.2 Udelenie občianstva, tzv. naturalizácia	108
9.2.3 Všeobecné podmienky na udelenie občianstva SR	108
9.2.4 Podmienka dĺžky pobytu žiadateľa v SR	110
9.2.5 Preverovanie znalostí žiadateľa	112
9.2.6 Obsah a prílohy k žiadosti	112
9.2.7 Rozhodovanie o udelení štátneho občianstva	114
9.3 Definované problémy v oblasti nadobúdania občianstva SR	115
10. ODPORÚČANIA A NÁVRHY POLITÍK NA ZVÝŠENIE ÚROVNE PROCESU INTEGRÁCIE IMIGRANTOV V SR	117
10.1 Všeobecné odporúčania a návrhy opatrení na skvalitnenie integračných politík v krajine	118
10.1.1 Organizačno-strategický rámec	118
10.1.2 Migračno-integračný rámec	118
10.1.3 Integračná politika štátu	120
10.1.4 Inštitucionálna sféra	121
10.1.5 Oblasť medzinárodnej spolupráce	122
10.1.6 Miestna a regionálna samospráva	122
10.1.7 Podpora združeniam migrantov	123
10.1.8 Vzdelávací systém a potenciálny brain gain	123
10.1.9 Informačno-komunikačné opatrenia	124
10.1.10 Pôsobenie médií	124
10.1.11 Sféra štatistiky a evidencií	125
10.1.12 Oblasť výskumu integrácie	125
10.2 Návrhy konkrétnych opatrení v jednotlivých oblastiach integrácie imigrantov v SR	125
10.2.1 Návrhy opatrení v oblasti pobytu cudzincov v krajine	125

10.2.2 Návrhy opatrení v oblasti zamestnávania cudzincov v SR	127
10.2.3 Návrhy opatrení v oblasti zdravotnej starostlivosti	129
10.2.4 Návrhy opatrení v oblasti udeľovania štátneho občianstva SR	131
PRÍLOHA: VYBRANÉ PRÁVNE AKTY, STRATÉGIE A DOKUMENTY EÚ TÝKAJÚCE SA INTEGRÁCIE IMIGRANTOV DO SPOLOČNOSTI	133
POZNÁMKY A VYSVETLIVKY	136
LITERATÚRA	145
INTERNETOVÉ ZDROJE	150

Predslov

Poslanie a činnosť IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu vychádzajú z princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech tak migrantovi ako aj spoločnosti, ktorá ich prijme. IOM ako popredná medzinárodná organizácia na poli migrácie vyvíja spolu so svojimi medzinárodnými partnermi aktivity s cieľom:

- napomáhať pri zvládaní narastajúcich operačných výziev migračných pohybov,
- zlepšovať pochopenie migračnej problematiky,
- podporovať sociálny a ekonomický rozvoj prostredníctvom migrácie,
- presadzovať dobré životné podmienky migrantov a rešpektovanie ich ľudskej dôstojnosti.

Na Slovensku naplňuje IOM toto poslanie už od roku 1996. Slovensko sa odvtedy vďaka rýchlemu hospodárskemu rastu stáva čoraz zaujímavejšou cieľovou krajinou pre migrantov. Zároveň však zostáva krajinou pôvodu migrantov, ktorí cestujú za prácou do zahraničia. Čoraz aktuálnejšou sa tak stáva potreba riadenia migrácie, najmä prevencia nelegálnej migrácie, definícia žiaducej migrácie a jej podpora. Jedným z účinných nástrojov riadenej migrácie je integrácia migrantov do spoločnosti. Len úspešne integrovaný cudzinec naplno rozvinie svoj ekonomický a kultúrny potenciál v prospech krajiny, ktorá ho prijala.

IOM vydáva túto publikáciu pre odbornú verejnosť s cieľom prispieť k vytvoreniu takého systému integrácie migrantov do spoločnosti, ktorý by im umožnil viesť plnohodnotný život na Slovensku. Publikácia ponúka analýzu situácie v oblasti integrácie migrantov do slovenskej spoločnosti a odborné odporúčania na jej systematické zlepšovanie. Pri formulácii odporúčaní sme vychádzali najmä zo skúseností z dva a pol ročného pôsobenia Migračného informačného centra IOM, ktoré sme podporili riadenými rozhovormi s predstaviteľmi relevantných štátnych i neštátnych inštitúcií.

Proces integrácie – začleňovania migrantov do spoločnosti - nie je nikdy jednoduchý. Migrant sa ocitá v preňho cudzej krajine, pre ktorú je on sám cudzincom. Úspešnosť integrácie je podmienená možnosťami, ktoré hostiteľská krajina cudzincovi poskytne a postojom, ktorý cudzinec k týmto možnostiam zaujme. Veríme, že táto publikácia bude slúžiť politikom, štátnym i neštátnym inštitúciám,

samosprávnym orgánom, mimovládnyh organizáciám, akademickej verejnosti, zamestnávateľom i aktivistom z radov migrantov ako pomôcka v ich úsilí vytvoriť na Slovensku také právne i spoločenské prostredie, v ktorom bude integrácia migrantov do spoločnosti čo najplynulejšia.

Za ústretovosť a spoluprácu ďakujeme všetkým osloveným inštitúciám a individuálnym odborníkom. Vydanie tejto publikácie by nebolo možné bez podpory Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR v rámci ESF Iniciatívy Spoločenstva Equal.

Zuzana Vatraľová
Vedúca úradu IOM na Slovensku

Úvod

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu otvorila v apríli 2006 Migračné informačné centrum IOM (MIC), ktoré migrantom poskytuje informácie a individuálne poradenstvo v oblasti ekonomickej, sociálnej, politickej a kultúrnej integrácie, ako napríklad zamestnanie, podnikanie, rodina, bývanie, zdravotná starostlivosť, zdravotné poistenie, vzdelávanie, občianstvo SR, ľudské práva a pod. Informácie sú poskytované návštevníkom Centra formou osobných konzultácií, ako aj prostredníctvom zvýhodnenej telefonickej linky, internetovej stránky a e-mailom. MIC vytvorilo sieť kultúrnych mediátorov – členov migrantských komunít, ktorí pracujú priamo s komunitami migrantov v regiónoch. Klienti MIC majú tiež možnosť absolvovať rekvalifikačné a vzdelávacie kurzy podľa vlastného výberu, vďaka ktorým zlepšujú svoje postavenie na trhu práce. Služby MIC využilo takmer 1000 migrantov na Slovensku, čím vznikol cenný súbor praktických skúseností a vedomostí o možnostiach integrácie cudzincov do spoločnosti v SR. Okrem hĺbkovej právnej analýzy sme pri tvorbe tejto publikácie vychádzali aj z tohto súboru skúseností.

Publikácia obsahuje 10 kapitol a jej autori – nezávislý expert v oblasti migrácie Boris Divinský a právna expertka IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu Zuzana Bargerová – v nej analyzujú charakter integračnej politiky v SR a identifikujú konkrétne problémové oblasti. Boris Divinský, ktorý je autorom prvých 5 kapitol, v publikácii rozoberá problematiku z koncepcnej stránky, objasňuje definície, podstatu a komponenty integrácie imigrantov, ako aj integračné politiky a ich obsah. V druhej kapitole sa venuje úlohe a zmyslu tzv. indikátorov integrácie, ktoré ilustrujú mieru integrácie v krajine žijúcich migrantov do väčšinovej spoločnosti. Základné právne normy, mechanizmy a iniciatívy Európskej únie a Rady Európy, ako aj spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov v EÚ sú obsahom tretej kapitoly. Cieľom štvrtej je poskytnúť čitateľovi informácie o riešení problematiky integrácie migrantov v piatich krajinách – Českej republike, Švédsku, Rakúsku, Holandsku a Kanade. Príklady môžu slúžiť ako inšpirácia pri hľadaní orientačných bodov pri tvorbe integračnej politiky v SR, ale zároveň aj ako zdroj poučení a varovaní pred chybami. Piata kapitola obsahuje kritickú štúdiu situácie v oblasti integrácie imigrantov v Slovenskej republike v súčasnosti, rozoberá základné črty a nedostatky integračného procesu, postavenie Slovenska v medzinárodnom kontexte, ako aj prehľad názorov imigrantov žijúcich v SR na integračnú politiku krajiny.

Zuzana Bargerová vo svojej autorskej časti analyzuje existujúce opatrenia týkajúce sa legislatívneho pozadia integrácie migrantov v SR do spoločnosti. Tematický výber jednotlivých kapitol a aspektov integrácie cudzincov na Slovensku vychádza z najčastejších problémov, s ktorými sa na Migračné informačné centrum IOM obracali jeho klienti. Každá kapitola končí jasným pomenovaním konkrétnych identifikovaných problémov v danej oblasti. V kapitole Pobyt cudzincov na Slovensku je analyzovaná právna úprava regulujúca všetky typy pobytu cudzincov v Slovenskej republike a pozornosť je venovaná procesu zlúčenia rodiny. Právna úprava zamestnávania cudzincov je analyzovaná v siedmej kapitole, ktorá sa venuje hlavne zamestnávaniu cudzincov z krajín mimo EÚ/EHP, uznávaniu ich odbornej kvalifikácie a vzdelania, ako aj v súčasnosti najrelevantnejšej oblasti prístupu na trh práce SR. V tejto kapitole je osobitná pozornosť venovaná zamestnávaniu a dôchodkovému zabezpečeniu reoptantov. Kritická problematika zdravotnej starostlivosti o cudzincov je rozobraná v ôsmej kapitole, ktorá ponúka detailnú analýzu zdravotného poistenia a celkovo starostlivosti o cudzincov žijúcich v SR v závislosti od ich právneho postavenia. Mimoriadne dôležitá je tiež nasledujúca kapitola, ktorá podrobne sa venuje nadobúdaniu štátneho občianstva Slovenskej republiky, jednotlivým krokom, ako aj problémom zaznamenaným v tejto súvislosti IOM Medzinárodnou organizáciou pre migráciu na základe výpovedí klientov Migračného informačného centra IOM.

Kľúčovou časťou prezentovanej publikácie je záverečná, desiatka kapitola Odporúčania a návrhy politík na zvýšenie úrovne procesu integrácie imigrantov v Slovenskej republike. Je rozdelená na dve podkapitoly, z ktorých prvá podáva všeobecné odporúčania a návrhy opatrení na skvalitnenie integračných politík v krajine. Dotýka sa celkového organizačno-strategického a migračno-integračného rámca, do ktorého by mali byť vsadené, charakteru integračnej politiky štátu, ako aj inštitucionálnej sféry, medzinárodnej spolupráce, miestnej a regionálnej samosprávy, podpory združeniam migrantov, vzdelávacieho systému, informačných opatrení, úloh médií, štatistiky a evidencie, i oblasti výskumu integrácie. Druhá podkapitola obsahuje návrhy konkrétnych opatrení v štyroch pre situáciu v SR najdôležitejších oblastiach integrácie imigrantov – oblasti pobytu, zamestnávania, zdravotnej starostlivosti a udeľovania štátneho občianstva.

Metodologicky sme pri prezentovanom výskume procesu integrácie imigrantov v Slovenskej republike vychádzali primárne z poznatkov autorov, dlhodobých skúseností IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu, predchádzajúceho odborného výskumu na tomto poli a hlavne z výpovedí cudzincov, ich známych a rodinných príslušníkov, ktorí sa stali klientmi Migračného informačného centra Medzinárodnej organizácie pre migráciu. Považovali sme však za prínosné konfrontovať naše závery aj s názormi, postrehmi a odporúčaniami čelných reprezentantov najviac zainteresovaných rezortov štátnej správy SR. Na tento účel

sme použili metódu cielených rozhovorov, resp. dotazníkové zisťovanie. Ako respondentov sme oslovili riadiacich pracovníkov viacerých organizačných útvarov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstva vnútra SR, Ministerstva školstva SR, Ministerstva zahraničných vecí SR a Ministerstva zdravotníctva SR. S výnimkou posledne uvedeného ministerstva sa nám podarilo získať vyjadrenia zo všetkých kontaktovaných inštitúcií.

Odpovede respondentov do veľkej miery potvrdili náš pohľad na súčasný stav integrácie migrantov na území Slovenskej republiky. Nie vždy mali respondenti v niektorých špecifických otázkach identický názor v závislosti od stupňa ich informovanosti či zameraní a úloh materských inštitúcií. Napriek tomu sú si však takmer všetci opytovaní vedomí kľúčových výziev, ktoré pred slovenskú spoločnosť kladie absencia komplexnej a vyváženej integračnej politiky SR a v dôsledku toho zaostávanie krajiny – a to v koncepcnej i praktickej rovine – v obojstranne výhodnom začleňovaní imigrantov do spoločnosti.

1.

Integrácia imigrantov: definícia, komponenty a cieľové skupiny

Boris Divinský

1.1 Definícia integrácie imigrantov do spoločnosti

Zo všeobecného hľadiska sa koncept integrácie používa v mnohých vedných odboroch, najčastejšie však pravdepodobne v sociológii. Tu sa vzťahuje na začleňovanie, zapájanie jedinca či skupiny osôb do sociálneho systému, t. j. spoločnosti.

V rámci problematiky medzinárodnej migrácie je integrácia migrantov (korektnejšie imigrantov) v akademickej literatúre i praxi značne vágny pojem; navyše je chápaný v rozličných historických, geografických, politických, administratívnych a spoločenských kontextoch odlišne. V zásade sa však pod integráciou zjednodušene rozumie postupné začleňovanie cudzincov do spoločenských štruktúr prijímajúceho štátu a ich individuálna i skupinová akceptácia.

Exaktnejšia definícia môže znieť: *Integrácia imigrantov do spoločnosti je dlhodobý, multidimenzionálny a dynamický obojstranný proces založený na recipročnom rešpektovaní práv a povinností imigrantov, ako aj majoritnej spoločnosti.* Integrácia sa týka jednak v krajine sa oprávnené zdržiavajúcich cudzích štátnych príslušníkov, ako aj členov hostiteľskej spoločnosti, vyžaduje ochotu a pripravenosť pre účasť na živote spoločnosti, zahŕňa v sebe antidiskriminačnú politiku, interakciu i medzikultúrny dialóg.¹

To na jednej strane znamená, že hostiteľská spoločnosť prijíma zodpovednosť za zabezpečenie všetkých formálnych práv imigrantov tak, aby mali možnosť participovať na ekonomickom, sociálnom, kultúrnom a občianskom živote, ale na druhej strane musia aj imigranti rešpektovať zásadné normy a hodnoty autchtónnej spoločnosti a zúčastňovať sa aktívne na integračnom procese. Inými slovami, vyvážené partnerstvo medzi imigrantmi a prijímajúcou spoločnosťou je podmienkou úspešnej integrácie.

Za prvoradý cieľ integrácie sa považuje sebestačnosť imigranta a jeho prístup k všetkým verejným inštitúciám, zariadeniam a právam väčšinovej spoločnosti.

1.2 Hlavné komponenty integrácie

Ako sme už uviedli, integrácia imigrantov do spoločnosti má viacero základných rozmerov, ktoré sú tvorené užšie zameranými parciálnymi procesmi. Napr. Peninx rozlišuje 3 hlavné dimenzie integrácie: sociálno-ekonomickú, právno-politickú a kultúrno-náboženskú.² Autori Süsmuth – Weidenfeld tiež akcentujú 3 piliere integrácie, ale sčasti odlišné – ekonomický, sociálny a kultúrny.³ Bauböck rozoznáva tieto dimenzie integrácie: ekonomickú, sociálnu a politickú.⁴

Naproti tomu iní bádatelia rozširujú principiálne dimenzie integrácie až na štyri: napr. Spencer na ekonomickú, sociálnu, kultúrnu a politickú; Entzinger – Biezeveld na sociálno-ekonomickú, kultúrnu, právno-politickú a postoj prijímajúcej spoločnosti voči imigrantom.⁵ Takisto Heckmann – Schnapper uznávajú 4 druhy integrácie migrantov – inštitucionálnu (nadobudnutie rovnakých práv a možností napr. na pracovnom trhu, v systéme vzdelávania, v oblasti bývania), kultúrnu, sociálnu a identifikačnú (sebaidentifikáciu s majoritnou spoločnosťou). Iný pohľad ponúkajú autori Borkert et al. Podľa nich integrácia v sebe zahŕňa osobnostný aspekt (osobnú identitu, zvládnutie jazyka, vedomostí a zručností), sociálny (medziludské vzťahy a siete – rodina, priatelia, susedia a pod.), ekonomický (zamestnanie a prístup k sociálnej starostlivosti) a napokon „národný“ aspekt (ktorý reprezentuje politické práva a občiansku participáciu). Existujú, samozrejme, aj iné typológie integračných komponentov.⁶

Z tohto stručného prehľadu vidno, že integrácia cudzích štátnych príslušníkov do autochtónnej spoločnosti je vysoko komplexný a heterogénny fenomén. Možno sumarizovať, že ako celok sa integrácia skladá z viacerých zložiek – *ekonomickej, sociálnej, kultúrnej, jazykovej, vzdelanostnej, náboženskej, rezidenčnej, občianskej, právnej, politickej, ľudsko-právnej* a i. (Obrázok 1)⁷, čím reflektuje rôznorodosť prijímajúcej spoločnosti a potrieb imigrantov.

Ako sme už naznačili, z časového hľadiska predstavuje integrácia imigrantov dlhodobý proces, ktorý však obsahuje množstvo krátko- i strednodobých cieľov, ktoré môžu byť v danom časovom úseku významnejšie než v inom.

Súčasne platí, že úspešná integrácia cudzincov sa musí v krajine uskutočňovať súbežne na miestnej, regionálnej i národnej úrovni (pochopiteľne, v rámci členstva príslušnej krajiny v určitom politicko-geografickom zoskupení optimálne aj na nadnárodnej úrovni).

Obrázok 1

Základné dimenzie a zložky procesu integrácie imigrantov do spoločnosti

ekonomická – sociálna – kultúrna - politická

s	v	j	k	n	r	p	o	p	l'	o
o	z	a	u	á	e	r	b	o	u	s
c	d	z	l	b	z	á	č	l	d	t
i	e	y	t	o	i	v	i	i	s	a
á	l	k	ú	ž	d	n	a	t	k	t
l	a	o	r	e	e	a	n	i	o	n
n	n	v	n	n	n		s	c	p	é
a	o	á	a	s	č		k	k	r	
	s			k	n		a	á	á	
	t			á	á				v	
	n								n	
	á								a	

1.3 Cieľové skupiny integračného procesu

Jednou z najdôležitejších otázok je, ktorých kategórií imigrantov sa integračný proces týka, komu je určený, kto z imigrantov je vlastne *integrovateľný* – schopný integrácie (ochotný, pripravený, pozitívne naklonený) a zároveň na integráciu do spoločnosti oprávnený (kvalifikovaný, uprednostňovaný, vybraný spoločnosťou). V prvom pohľade sa odráža záujem, ochota a schopnosť integrácie u imigrantov, v druhom sa zase manifestuje záujem a preferencie majoritnej spoločnosti, štátu. Oba aspekty nemusia byť vždy totožné (očakávania obidvoch subjektov sú v praxi často viac či menej rozdielne).

Zahraniční migranti predstavujú vývojovo, funkčne a právne veľmi heterogénnu skupinu osôb. Líšia sa podľa motívov na mobilitu (migranti za prácou, štúdiom, kvôli zjednoteniu rodiny, etnickí migranti, žiadatelia o azyl, azylanti a odídenci), zákonnosti pobytu (legálni, nelegálni migranti – tranzitujúci i osoby zdržiavajúce sa v krajine neoprávnene), druhu pobytu (osoby s trvalým, prechodným či tolerovaným pobytom), smeru pohybu (imigranti, emigranti, tranzitujúci migranti, repatrianti), dĺžky pobytu (krátkodobí, dlhodobí, trvalí migranti), krajín pôvodu a mnohých iných kritérií.⁸ Je však potrebné uvedomiť si, že medzi individuálnymi kategóriami migrantov nastáva logicky v čase a priestore nemalé prekrývanie. Z tohto dôvodu opodstatnenosť a hĺbka integrácie rôznych skupín imigrantov do spoločnosti nie je rovnaká ani na ich strane, ani na strane väčšinovej spoločnosti.

Všeobecne sa uznáva, že **primárnou cieľovou skupinou na integráciu sú legálni migranti**, konkrétnejšie osoby s udeleným povolením na trvalý/dlhodobý pobyt (na akýkoľvek účel). Rovnako migranti, ktorým je priznaný azyl (azylanti), keďže títo v zásade dostávajú povolenie na takýto druh pobytu.⁹ Osoby, ktoré získali štátne občianstvo prijímajúcej krajiny (naturalizovaní), síce majú právne a formálne tie isté práva ako domáci obyvatelia, ale reálne môžu naďalej čeliť viacerým problémom spojeným napr. so zvládaním jazyka, hľadaním práce zodpovedajúcej ich vzdelaniu, zabezpečovaním adekvátneho bývania, diskrimináciou atď. Preto sa integračný proces získaním štátneho občianstva končí len málokedy.

Čoraz viac sa pri tvorbe integračných politík diskutuje aj o migrantoch s povolením na prechodný/dočasný (príp. i tolerovaný) pobyt. Kompetentné authority by mali starostlivo zvážiť, či netreba rozšíriť alebo adaptovať niektoré integračné programy, ktoré tejto skupine migrantov môžu uľahčiť pobyt v hostiteľskej krajine a priblížiť ich k majoritnej spoločnosti. V tomto prípade je však obzvlášť dôležité dosiahnuť obojstranný konsenzus a záujem o integráciu do spoločnosti. Ďalším argumentom pre integráciu osôb s prechodným pobytom je fakt, že ich viaceré kategórie dostávajú po určitom čase povolenie na trvalý pobyt.

Za istých okolností sa môžu stať cieľovou skupinou na integráciu dokonca aj nelegálni migranti – predovšetkým tí, ktorí sa zdržiavajú v krajine dlhodobo nelegálne a sú aktívni na jej pracovnom trhu. V niektorých štátoch sú počty týchto migrantov značné a existuje predpoklad, že väčšina z nich zostane v krajine dlhodobo, a navyše vykonávajú prácu, o ktorú domáce obyvateľstvo neraz nemá vôbec záujem.¹⁰ Z tohto hľadiska by mali mať prístup k základným integračným programom a službám (vzdelávanie ich detí, zdravotná starostlivosť a i.). V praxi sa pomerne často mnohým nelegálnym migrantom ich pobyt regularizuje (t. j. právne legalizuje), dostávajú povolenie na dlhodobý pobyt a zaraďujú sa tak do primárnej cieľovej skupiny integrácie. Napr. v priebehu rokov 1981 – 2005 bolo len v USA regularizovaných 3,5 milióna nelegálnych migrantov, v Taliansku 1,5 mil., v Španielsku 1,3 mil. a v Grécku vyše 0,7 milióna.¹¹

V konečnom dôsledku závisí len od rozhodnutia prijímajúcej krajiny, ktoré kategórie imigrantov považuje za adresátov integračnej politiky. Je potrebné vždy zvážiť konkrétnu situáciu a celkovú migračnú stratégiu štátu.

1.4 Integračné politiky a ich obsah

Integrácia imigrantov a s ňou súvisiace politiky sú neoddeliteľnou súčasťou migračných politík, resp. migračného manažmentu, a to v právnej, organizačnej, koncepcnej i praktickej rovine. Pokiaľ ide o záber, cieľové skupiny a aktérov, definícia a obsah integračných politík sa v jednotlivých krajinách výrazne líšia.

Niektoré krajiny sa riadia širšie zameranou, ale pomerne všeobecnou integračnou politikou, iné majú menej rozvinutú integračnú politiku orientovanú skôr na konkrétne projekty/cieľové skupiny, ďalšie krajiny sa zasa vyznačujú absenciou politiky integrácie legálnych migrantov (v podstate aj Slovenská republika).¹² Príklady vybraných krajín a ich integračných politík uvádza 4. kapitola.

Heterogenita integračných politík štátov je determinovaná ich rozdielnou históriou, filozofiami integrácie, sociálnymi systémami, spôsobmi implementácie konkrétnych integračných opatrení, právomocami inštitúcií zaoberajúcich sa integráciou imigrantov v krajine a logicky samotnou povahou integrácie. Tento fakt má za následok výskyt značne odlišných stratégií, prístupov a priorít pri integrácii migrantov do spoločnosti. Ako uvádza Borkert, nejestvuje nijaký jednotný a univerzálne akceptovaný integračný rámec.¹³

V každom prípade však má byť pre korektnú integračnú politiku štátu príznačná existencia komplexných a navzájom prepojených krokov, nástrojov a opatrení vedúcich k:

- zaradeniu migrantov na pracovný trh hostiteľskej krajiny,
- zvládnutiu jej jazyka a umožneniu prístupu k vzdelaniu,
- prístupu k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám,
- uznaniu kultúrnych a religióznych špecifik,
- udeleniu jasného právneho štatútu,
- participácii na občianskom a politickom živote,
- tolerancii k odlišnosti a dodržiavaniu ľudských práv,
- potláčaniu intolerancie a diskriminácie,
- asistencii pri hľadaní primeraného bývania,
- podporovaniu zjednotenia rodiny,
- možnosti získania štátneho občianstva atď.¹⁴

Dominantnú úlohu pri implementovaní integračnej politiky majú štátne inštitúcie, reprezentované zvyčajne ministerstvom vnútra a ministerstvom sociálnych vecí. Relatívne často však má túto zodpovednosť inštitúcia špeciálne zriadená na tento účel – osobitné ministerstvo, rada, fond a pod. pre integráciu (naturalizáciu) imigrantov. Keďže je však integračná politika uskutočňovaná aj na lokálnej a regionálnej úrovni, ako i pre špecifické či málopočetné cieľové skupiny, dôležitými komplementárnymi aktérmi sú tiež samosprávne orgány, mimovládne organizácie, zamestnávateľské zväzy, odborárske združenia, združenia imigrantov, medzinárodné organizácie, cirkvi, vedecká komunita a pod.

1.5 Modely integrácie

Ako sme už zdôraznili, jednotlivé štáty si volia a aplikujú pri integrácii imigrantov do spoločnosti vlastné prístupy a politiky. Tradične možno rozlišovať 3 – 4 základné modely integrácie¹⁵, ktoré sa však v praxi nezriedka prelínajú:

Segregačný model

Umožňuje vstup migrantov zväčša len do jednej sféry života spoločnosti (primárne na trh práce, na ktorý vlastne boli migranti do príslušnej krajiny regrutovaní). Pretože sa počíta s tým, že po určitom období sa migranti za prácou vrátia domov, tento model neočakáva od nich integráciu do majoritnej spoločnosti, nechotne im priznáva politické a občianske práva a je teda silne diskriminačný. V Európe donedávna uplatňovali tento model Nemecko, Rakúsko aj Švajčiarsko, z globálneho hľadiska sú výborným príkladom napr. krajiny Perzského zálivu alebo Japonsko.

Asimilačný model

Preferuje jednostranný intenzívny proces adaptácie cudzincov do prijímajúcej spoločnosti. Imigrantom je síce umožnené pomerne rýchlo a bezproblémovo sa integrovať do spoločnosti a získať formálne totožné práva ako majú domáci obyvatelia (čo sa zdá na prvý pohľad výhodné), ale za cenu takmer úplnej straty vlastnej kultúry, hodnôt, tradícií, príp. jazyka a náboženstva, ktoré by mali prebrať z autochtónnej spoločnosti. Tento prístup môže vyvolávať viac-menej oprávnený pocit istej „vykorenenosti“ a straty identity, čo sa prejavuje hlavne u druhej generácie imigrantov. Ako typický príklad asimilácie prisťahovalcov môže slúžiť Francúzsko.

Integračný model v užšom zmysle slova

Tento model predstavuje určitý kompromis: adaptácia je obojsmerná, migranti prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry a väčšinová spoločnosť ich rešpektuje a podporuje rôznorodosť, ale pravidlá regulácie definuje pragmaticky ona. Cieľom takejto integrácie je neustále transformovať a posilňovať súdržnosť spoločnosti pri zachovaní jej hodnôt. Z dôvodu eliminácie separačných/izolačných tendencií tento model neakcentuje tak výrazne skupinové práva imigrantov, skôr uprednostňuje individuálnu občiansku integráciu (hoci sa niekedy spája s nasledujúcim modelom do jedného). Integrácia v užšom zmysle slova je charakteristická pre väčšinu krajín EÚ aj USA.

Multikultúrny model

Plne akceptuje skupinovú identitu, diferencie a špecifické črty imigrantov a ich kultúr, čím rozvíja v prijímajúcej spoločnosti diverzitu. Migranti zostávajú svojimi

atribútmi jasne odlíšiteľní od autochtónnej spoločnosti, ktorá im môže poskytovať viaceré výhody. Tento model je typický napr. pre Švédsko, Austráliu či Kanadu. Udalosti posledných rokov vo svete však znásobili kritiku multikulturalizmu: argumentuje sa čiastočným uzatváraním jednotlivých komunít imigrantov do seba až ich dobrovoľnou izoláciou a nerešpektovaním fundamentálnych noriem/hodnôt majoritnej spoločnosti či iných menšín. Preto sa v súčasnosti od rýdzeho multikulturalizmu zväčša ustupuje.

1.6 Pozícia integrácie a integračných politík v širšom migračnom kontexte

V publikácii používame relatívne často koncepty migračný manažment a migračná politika. Preto je potrebné obidva termíny presne definovať a zároveň vysvetliť ich vzťah k integrácii, resp. integračným politikám.

Migračný manažment je hierarchicky nadradený pojem voči pojmu migračná politika. Výstižne je definovaný ako systém rozličných vládnych kompetencií a organizovanej, efektívnej a humánnej regulácie procesov zahraničnej migrácie na území určitého štátu. Migračný manažment sa skladá z troch pilierov: migračnej legislatívy, migračnej politiky a organizácií pôsobiach na poli zahraničnej migrácie.¹⁶

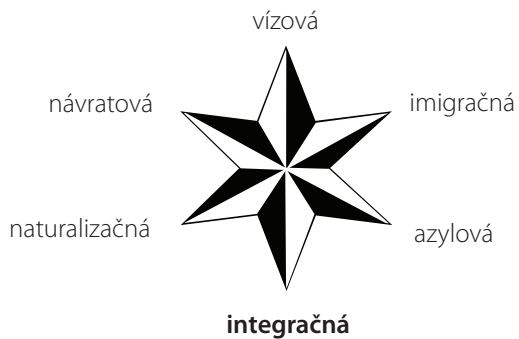
Migračná politika ako jeden z uvedených pilierov manažmentu migrácie je súborom cieľov, stratégií a praktických krokov na riadenie tokov zahraničných migrantov do krajiny. Predstavuje formuláciu a implementáciu rôznych opatrení nevyhnutných na účinné zvládnutie otázok migrácie a prepojených o. i. aj na ekonomickú, sociálnu, kultúrnu, vzdelávaciu, zdravotnú, demografickú, environmentálnu, bezpečnostnú a inú sféru spoločenského života.

Migračnú politiku tvoria viaceré parciálne politiky: *imigračná, vízová, integračná, azylová, návratová, regularizačná, naturalizačná* (Obrázok 2); v menšej miere i ďalšie politiky.¹⁷

Ako vidno, politika integrácie imigrantov do spoločnosti je jednou zo základných súčastí migračnej politiky. Význam integračnej politiky sa dokonca s rastúcim počtom migrantov vo svete a ich zvyšujúcim sa podielom v populácii obzvlášť v niektorých rozvinutých krajinách – vrátane Slovenskej republiky – čoraz viac posilňuje. Úspešná integrácia imigrantov do autochtónnej spoločnosti tvorí jednu z najdôležitejších výziev, ktorým cieľové krajiny v kontexte migračného manažmentu v súčasnosti čelia. ***Realizácia migračnej politiky štátu bez existencie premyslenej a konzistentnej integračnej politiky nie je možná.***

Obrázok 2

Jednotlivé komponenty migračnej politiky



2.

Efektivita integračného procesu – úloha ukazovateľov integrácie

Boris Divinský

2.1 Význam indikátorov integrácie a ich charakter

V záujme hlbšieho a najmä presnejšieho hodnotenia stupňa a miery úspešnosti integračného procesu cudzích štátnych príslušníkov do majoritnej spoločnosti je viac než užitočné mať k dispozícii určitý súbor nástrojov – ukazovateľov (indikátorov) integrácie.¹⁸ Tieto slúžia predovšetkým na:

- analýzu a monitorovanie stavu a vývojových trendov na úseku integrácie imigrantov,
- identifikovanie a meranie dosiahnutých výsledkov (pokroku, resp. zaostávania),
- plánovanie, riadenie a evalváciu rozličných integračných programov a projektov,
- formulovanie flexibilných stratégií, politik a priorít integrácie,
- výskum fenoménu integrácie imigrantov do spoločnosti,
- výmenu informácií o integrácii na medzinárodnej scéne,
- porovnávanie miery integrácie imigrantov a rozdielov v prístupoch k nej medzi individuálnymi krajinami.¹⁹

Z vlastnej definície integrácie imigrantov, jej zložiek a integračnej politiky ako neoddeliteľnej súčasť migračnej politiky (pozri 1. kapitolu) vyplýva, že indikátory integrácie by mali byť čo najkomplexnejšie, vzájomne previazané, ale pritom relatívne jednoduché, zrozumiteľné a ľahko aplikovateľné.

Ukazovatele integrácie by mali byť zároveň dostatočne konkrétne. Je vhodnejšie používať ukazovatele kvality a adekvátnosti integračných politik všeobecne než pokúšať sa hodnotiť mieru integrácie jedincov alebo skupín imigrantov, čo sa považuje za problematické.²⁰ Dôležitou podmienkou v tomto kontexte je metodologicky korektný zber príslušných dát a tvorba korešpondujúcich indikátorov v súlade s celkovými cieľmi integračného procesu.

Heterogénna podstata integrácie, ale hlavne prax pri implementovaní integračných politík v jednotlivých krajinách má však za následok fakt, že viaceré integračné indikátory sú z medzinárodného hľadiska definične nejednoznačné až neporovnateľné, resp. neprenosné z jedného typu spoločnosti alebo cieľovej skupiny do druhej.²¹

Formálne sa indikátory integrácie imigrantov do spoločnosti členia na kvantitatívne a kvalitatívne, krátkodobé, strednodobé a dlhodobé, primárne (kľúčové) a sekundárne, objektívne („pevné“ – založené na empirických faktoch) a subjektívne („mäkké“ – zahŕňajú viac postoje a vnímanie situácie migrantmi), indikátory kvality výsledku („praktické“ – posudzujú reálne dosiahnutý stav) či indikátory politiky („politické“ – odrážajú právne podmienky, inštitucionálny systém, finančnú podporu a pod.) atď. Pokiaľ ide o význam a úroveň integračných ukazovateľov, možno rozlišovať nadnárodne, vnútroštátne či len špecificky miestne aplikovateľné ukazovatele.²²

2.2 Štruktúra ukazovateľov integrácie imigrantov do spoločnosti

V súvislosti s hodnotením stupňa integrácie imigrantov do autochtónnej spoločnosti možno generovať súbor indikátorov. Moderné pohľady na tvorbu a aplikáciu ukazovateľov integrácie cudzích štátnych príslušníkov do majoritnej spoločnosti obsahujú najčastejšie nasledujúcu základnú typológiu – nevylučujúcu, pochopiteľne, používanie mnohých ďalších, modifikovaných, komplementárnych či detailizujúcich ukazovateľov²³:

Indikátory ekonomickej integrácie

- právo na prácu, podmienky na udeľovanie povolenia alebo registrácie na prácu, iné reštriktívne opatrenia spojené so vstupom na pracovný trh,
- podiel ekonomicke aktívnych imigrantov (miera participácie) a miera zamestnanosti,
- podmienky na podnikanie a podiel aktívne podnikajúcich imigrantov (živnostníkov),
- zastúpenie cudzincov na pozíciách vyžadujúcich vysokú odbornosť a vzdelanie,
- možnosť uznania pôvodnej kvalifikácie a vedomostí pri vstupe na pracovný trh,
- príjmová stratifikácia imigrantov (obzvlášť podiel osôb s vysokým, ale i nízkym príjmom),
- podiel ekonomicke aktívnych imigrantov v rôznych ekonomicke sektoroch a odvetviach,

- intenzita mobility imigrantov na pracovnom trhu,
- miera nezamestnanosti a dlhodobej nezamestnanosti cudzincov,
- počet a podiel osôb poberaúcich dávky v nezamestnanosti, prístup k sociálnej starostlivosti a sociálnemu poisteniu,
- rozsah fenoménu *brain waste*: nedocenenie kvalifikácie migranta a strata odbornosti,
- miera nelegálneho zamestnávania cudzincov a podiel nelegálne zamestnaných,
- podiel imigrantov pracujúcich v nevyhovujúcich/nebezpečných pracovných podmienkach a miera ich pracovnej úrazovosti, porovnateľná dĺžka pracovného času a i.

Indikátory sociálnej (zdravotnej) integrácie

- postoj imigrantov k principiálnym normám a hodnotám hostiteľskej spoločnosti,
- miera identifikácie imigrantov s touto spoločnosťou, ich subjektívne vyjadrená spokojnosť s pozíciou a príležitosťami v nej,
- frekvencia oficiálnych a neoficiálnych sociálnych interakcií medzi imigrantmi a členmi majoritnej spoločnosti (spolupracovníci, inštitúcie/úrady, priatelia, susedia a i.),
- frekvencia kontaktov imigrantov s krajinou ich pôvodu,
- existencia a charakter programov sociálnej integrácie pre imigrantov, predovšetkým pre najviac zraniteľné skupiny (ženy, mladiství, invalidi, analfabeti, dôchodcovia),
- intenzita uzatvárania zmiešaných manželstiev a zväzkov,
- stupeň dobrovoľnej izolácie a separácie cudzincov,
- miera chudoby a sociálnej exklúzie imigrantov,
- prístup k zdravotnej starostlivosti a zdravotnému poisteniu,
- podiel imigrantov prihlásených u všeobecného (praktického) lekára,
- miery pôrodnosti, úmrtnosti a iných základných populačných parametrov,
- miera chorobnosti imigrantov, predpokladaná dĺžka života imigrantov,
- rozsah a závažnosť kriminality páchanej cudzincami, delikvencia mladistvých.

Indikátory vzdelanostnej integrácie

- dostupnosť vzdelávania pre imigrantov, ako aj podiel žiakov a študentov medzi migrantov na všetkých stupňoch a typoch škôl oproti väčšinovej spoločnosti,
- školská dochádzka a výsledky detí imigrantov, podiel študentov – imigrantov, ktorí predčasne ukončili vzdelávanie,
- participácia detí imigrantov v predškolských zariadeniach,
- podiel vysokoškolsky vzdelaných a vysoko kvalifikovaných imigrantov,

- výskyt negramotných imigrantov,
- možnosť absolvovania/prístup k rekvalifikačným kurzom, doplnkovému a inému vzdelávaniu,
- uznávanie úrovne vzdelania/kvalifikácie/zručností z krajiny pôvodu,
- počet zahraničných absolventov VŠ zostávajúcich po skončení štúdia v krajine.

Indikátory jazykovej integrácie

- možnosť/povinnosť učiť sa jazyk prijímajúcej spoločnosti,
- možnosť používať svoj jazyk v rámci oficiálnych kontaktov (niektoré inštitúcie a pod.),
- úroveň znalosti jazyka prijímajúcej spoločnosti,
- podiel imigrantov vôbec neovládajúcich tento jazyk,
- podiel cudzincov, ktorí zvládli tento jazyk vysoko profesionálne (na publikačnej, literárnej, odbornej a podobnej úrovni),
- podiel osôb používajúcich jazyk majoritnej spoločnosti aktívne i pasívne v domácnosti (verbálne, TV, noviny).

Indikátory kultúrnej a náboženskej integrácie

- stupeň adaptácie a osvojenia si kultúry väčšiny spoločnosti imigrantmi,
- rešpektovanie odlišných kultúr cudzincov domácim obyvateľstvom,
- podmienky a podpora organizácií a združení imigrantov,
- možnosť zakladania a prevádzkovania vlastných kultúrnych centier,
- uznanie/rešpektovanie denominácií imigrantov v prijímajúcej spoločnosti,
- možnosť realizácie verejných skupinových pobožností a iných aktivít v praxi.

Indikátory rezidenčnej integrácie

- prístup k (sociálnemu) bývaniu pre imigrantov,
- ich potenciálna diskriminácia na trhu s nehnuteľnosťami,
- rozsah vlastníctva bytov/domov imigrantmi,
- vek a kvalita bytových jednotiek imigrantov,
- miera preľudnenosti bytových jednotiek imigrantov (priemerný počet osôb v byte),
- percepčia imigrantov v štvrti domácim obyvateľstvom,
- obojstranný pocit nebezpečenstva (bezpečia) v tejto štvrti,
- stupeň rezidenčnej kumulácie, getoizácie a segregácie imigrantov,
- intenzita nútenej i dobrovoľnej rezidenčnej mobility.

Indikátory občiansko-právnej integrácie

- oprávnenie a podmienky na dlhodobý (trvalý) pobyt i voľný pohyb imigrantov v krajine,
- mechanizmy ochrany utečencov, miera priznaných azylův a priemerná dĺžka

azylovej procedúry,

- spôsobilosť, právo a podmienky na zlúčenie rodiny pre rôzne kategórie imigrantov,
- štatút a rozsah práv členov zlúčenej rodiny,
- zabezpečenie ďalších elementárnych (ústavných a pod.) práv imigrantov,
- existencia mechanizmov pre právne poradenstvo a ochranu v prípade potreby,
- možnosť/právo/podmienky na udelenie štátneho občianstva, miera naturalizácie,
- možnosť duálneho občianstva pre imigrantov, resp. ich potomkov.

Indikátory politickej integrácie

- možnosť členstva v politických stranách a hnutiach,
- právo na participáciu imigrantov v odborových organizáciách,
- právo na združovanie v profesijných, spoločenských, komunitných a iných združeniach,
- aktívne a pasívne volebné právo do orgánov štátnej správy a samosprávy,
- participácia imigrantov v orgánoch štátnej správy a samosprávy,
- podiel imigrantov v radiaciach funkciách v iných kľúčových inštitúciách a organizáciách.

Indikátory ľudsko-právnej integrácie

- existencia právnych nástrojov a dostupnosť inštitúcií na ochranu ľudských práv imigrantov,
- ochrana pred zneužívaním imigrantov v rôznych spoločenských sférach, anti-diskriminačné programy,
- reálne alebo subjektívne pociťované prejavy rasizmu, diskriminácie a intolerance,
- percepčia cudzincov v hostiteľskej spoločnosti (miera xenofóbie),
- prevládajúci obraz o imigrantoch v médiách,
- výskyt rasovo motivovaných trestných činov voči imigrantom.

Pochopiteľne, svetová literatúra uvádza ďaleko vyšší a komplexnejší počet možných ukazovateľov integrácie (až trojnásobne). Väčšinu indikátorov prezentovaných v tejto časti však možno považovať za významné, ako aj aplikovateľné v podmienkach Slovenskej republiky v procese hodnotenia úspešnosti integrácie imigrantov v krajine.

3.

Integrácia imigrantov v Európe: fundamentálne právne normy, mechanizmy a iniciatívy

Boris Divinský

Problematika integrácie imigrantov do spoločnosti predstavuje v súčasnosti v Európe akútnu výzvu. Na druhej strane však patrí medzi nedostatočne rozpracované a predovšetkým najmenej zjednotené témy v rámci migračného manažmentu. V tomto parodoxe sa odrážajú odlišné prístupy a politiky jednotlivých krajín vyplývajúce z už naznačených historických, geografických, politických a sociálnych diferencií, ako aj z rozdielneho chápania významu integrácie imigrantov v majoritných spoločnostiach. Aká je situácia v tejto súvislosti z hľadiska medzinárodných zmlúv, rôznych aktivít, iniciatív, integračných programov a ich finančnej podpory na našom kontinente? Obmedzíme sa na dve hlavné inštitúcie/zoskupenia štátov – Radu Európy a Európsku úniu.

3.1 Integrácia imigrantov a Rada Európy

Ochrana ľudských práv (vrátane práv cudzincov) je jednou z dominantných oblastí aktivít Rady Európy. Integrácie imigrantov do spoločnosti sa čiastočne týkajú viaceré dôležité právne akty – dohovory RE. Napríklad *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (č. 5/1950) s jeho dodatkovými protokolmi možno charakterizovať ako nadnárodný systém ochrany základných ľudských práv, ktorý sa vzťahuje na občianske, politické, sociálne a kultúrne práva jedincov vrátane imigrantov. Podobne *Európska sociálna charta* (č. 35/1961) s jej dodatkovým protokolom sa zaoberá (nielen) pracovnou integráciou imigrantov za prácou – zaručuje im rovnaké zaobchádzanie ako domácim občanom pri odmeňovaní, pracovných podmienkach, ubytovaní či zdanení práce, uľahčuje zlučovanie migrujúcich pracovníkov s rodinou a i. Tieto práva sú detailne špecifikované a značne rozšírené v *Európskom dohovore o právnom postavení migrujúcich pracovníkov* (č. 93/1977).

Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni (č. 144/1992) zabezpečuje slobodu prejavu, zhromažďovania a združovania cudzincov, resp. prístup k informáciám o ich právach a povinnostiach. Upravuje tiež právo cu-

dzincov voliť a kandidovať vo voľbách na miestnej úrovni, ale cudzinec musí žiť v príslušnej krajine aspoň päť rokov pred uskutočnením volieb. Lokálna samospráva v sídlach, na teritóriu ktorých cudzinci žijú, môže podľa dohovoru zriaďovať poradné orgány s cieľom lepšej integrácie cudzincov do života miestnej komunity. Podmienky naturalizácie sa pokúša zasa zjednotiť *Európsky dohovor o občianstve* (č. 166/1997).

Takisto odporúčania a rezolúcie RE môžu slúžiť ako významný nástroj pri tvorbe integračných politík jej členských krajín. V nich sa Rada Európy zaoberá napr. *integráciou imigrantov do spoločnosti všeobecne* (dokumenty č. 1437/2005, 153/2004, 1625/2003, 1206/1993), *zabezpečením pobytu dlhodobých migrantov a zjednotením rodín* (1686/2004, 4/2002, 1504/2001, 15/2000, 773/1996, 1082/1988), *integráciou a právami pracovných migrantov* (2/2004, 1187/1992, 1066/1987, 915/1981, 712/1973, 551/1973), *sociálnou inklúziou mládeže, žien či starších osôb spomedzi imigrantov* (1732/2006, 1478/2006, 1619/2003, 1596/2003, 1261/1995, 956/1982), *vzdelanostnou, kultúrnou a zdravotnou integráciou migrantov* (1652/2004, 1503/2001, 1093/1989, 786/1976, 631/1976), *integráciou druhej generácie migrantov* (84/1984, 841/1978), *podmienkami bývania migrantov* (14/1988), *participáciou imigrantov na politickom živote v spoločnosti* (115/2002, 1500/2001, 19/2001, 76/2000), *bojom proti xenofóbii, rasizmu a intolerancii* (1275/1995, 1222/1993, 968/1983) *či obrazom migrantov v médiách* (1768/2006, 1277/1995).

Pokiaľ ide o dokumenty Rady Európy s dopadom na integráciu imigrantov, niektoré z nich Slovenská republika prijala a sú súčasťou jej právneho systému.²⁴ Iné dokumenty zatiaľ podpísané či ratifikované neboli, ďalšie majú charakter len odporúčaní. Analogická situácia je aj pri relevantných právnych aktoch a dokumentoch Organizácie Spojených národov, Medzinárodnej organizácie práce a iných medzinárodných organizácií.

3.2 Integrácia imigrantov a Európska únia

Slovenská republika sa stala 1. mája 2004 členským štátom Európskej únie, z čoho pre ňu vyplývajú záväzky v oblasti prijímania a implementácie mnohých právnych noriem EÚ. Preto je zaujímavé v krátkosti predstaviť aktivity Spoločenstva aj na poli integrácie cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti.

Členské krajiny Európskej únie si uvedomujú závažnosť problematiky integrácie imigrantov, pretože väčšina z nich denne čelí výzvam v oblasti integrácie. EÚ sa z tohto dôvodu snažila v poslednom desaťročí sformulovať spoločný rámec integračných politík. Už Európska rada na svojom zasadnutí v Tampere v r. 1999 vytýčila jasnejšiu stratégiu migračného manažmentu v EÚ, ktorá o. i. obsahuje

princíp spravodlivého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, legálne sa zdržiavajúcich na jej území. O rok neskôr Komisia vydala Oznámenie o imigračnej politike Spoločenstva (COM 757/2000), v ktorom sa otázkam integrácie imigrantov venuje osobitná časť. Niektoré strategické a finančné aspekty integrácie sa riešia v Oznámení o integrovaní migračných záležitostí do vzťahov EÚ s tretími krajinami (COM 703/2002).

Rok 2003 priniesol podrobnú analýzu vzájomných prepojení medzi imigráciou a integráciou v Únii v Oznámení o imigrácii, integrácii a zamestnaní (COM 336/2003). Toto uvádza mnohé zásadné definície, pohľady a informácie zdôrazňujúce nevyhnutnosť používať holistický prístup v integračných politikách EÚ. V tomto roku však bola prijatá aj Smernica Rady 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom. V nej sa zdôrazňuje, že „integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch je kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa Spoločenstva“. Zároveň však smernica poskytuje členským krajinám možnosť vyžadovať od imigrantov, „aby vyhoveli integračným podmienkam v súlade s vnútroštátnym právom“.²⁵ Smernica Rady 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny vyzýva intenzívnejšie podporovať integráciu početnej kategórie imigrantov – ich rodinných príslušníkov. V lete r. 2003 (19. – 20. 6.) zasadala Európska rada v Solúne a medziiným sa uzniesla vypracovať multidimenzionálnu integračnú politiku Spoločenstva.

Na báze úloh z tohto samitu bola v r. 2004 zostavená Prvá výročná správa o imigrácii a integrácii (COM 508/2004), ktorá predstavuje hodnotenie národných integračných politík a ich nedostatkov. Diskusia i na túto tému pokračovala a vyvrcholila samitom Európskej rady v Bruseli 4. – 5. 11. 2004, kde bol odsúhlasený nový plán užšej spolupráce a harmonizácie na úseku spravodlivosti a vnútra na obdobie rokov 2005 – 2010 pod názvom Haagsky program. V oblasti migračnej politiky tento program obsahuje viacero závažných opatrení, medzi nimi aj výzvu definovať zásady garantujúce úspešnú integráciu migrantov do hostiteľských spoločností v krajinách EÚ. Následne 19. 11. 2004 Rada pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti (stretnutie ministrov vnútra a spravodlivosti) prijala tzv. Spoločné základné princípy pre politiku integrácie prisťahovalcov v EÚ (Doc. 14615/04), o ktoré sa má opierať univerzálny európsky rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (detailne uvádzame ďalej). V r. 2004 bola o. i. publikovaná Príručka o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov z praxe (1. vydanie – EC, 2004). Komisia vydala tiež Zelenú knihu o prístupe EÚ k riadeniu ekonomickej migrácie, v ktorej pripomenula, že opatrenia pri prijímaní cudzincov musia sprevádzať silné integračné politiky (COM 811/2004).

Základné princípy integrácie boli v r. 2005 ďalej podrobne rozpracované – spolu s návrhmi konkrétnych opatrení na ich uvedenie do praxe – v Spoločnej agende pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie (COM 389/2005). Ešte predtým Komisia predstavila akčný plán Haagskeho programu pod názvom Haagsky program: Desať priorít na nasledujúcich päť rokov (COM 184/2005). Tento dokument považuje za jednu z priorít migračného manažmentu práve problematiku integrácie imigrantov do spoločnosti a vyzýva vytvoriť všeobecný rámec na integráciu, napomáhať výmenu skúseností a informácií o integrácii, ako aj zriadiť na jej účely špeciálny fond. Integrácii sa čiastočne venoval aj Plán politiky pre legálnu migráciu (COM 669/2005), ktorý zdôraznil potrebu rôznych integračných politík aj otázku financovania integračných cieľov.

V r. 2006 bola publikovaná Druhá výročná správa o imigrácii a integrácii (SEC 892/2006), ktorá zhodnotila trendy v predchádzajúcom období a načrtla nutnosť nových prístupov a riešení na úseku integrácie. V Oznámení Globálny prístup k migrácii o rok neskôr: smerom ku komplexnej európskej migračnej politike (COM 735/2006) sa Komisia zaväzuje podporiť účinnú integračnú stratégiu a zriadiť platformu na výmenu stanovísk na túto tému (podobne aj v Oznámení COM 409/2006). V tomto kontexte je významný jeden zo záverov Európskej rady v Bruseli (14. – 15. 12. 2006): presadzovať integráciu imigrantov a medzikultúrny dialóg v EÚ, posilňovať integračné politiky a dohodnúť sa na spoločných cieľoch a stratégiách.

Aj samit Európskej rady (21. – 22. júna 2007 opäť v Bruseli) zdôraznil o. i. význam výmeny skúseností členských štátov s integračnými politikami a rozvíjania univerzálnej európskej migračnej politiky vrátane integrácie. Európska rada zo 14. decembra 2007 dokonca integráciu imigrantov do spoločnosti povýšila na vedúci element komplexnej európskej migračnej politiky a vyzvala na lepšiu koordináciu imigračnej a integračnej politiky. Ešte predtým však vyšla Tretia výročná správa o migrácii a integrácii (COM 512/2007), ktorá analyzuje trendy vývoja integračných politík v EÚ-27 v poslednom období. Okrem iného sa v nej konštatuje, že diskusia o integrácii sa zintenzívňuje, čoraz väčší počet členských štátov zavádza nové integračné politiky a integrácia imigrantov na trh práce zostáva v tejto súvislosti hlavným problémom. V r. 2007 sa v Postupime konalo aj neformálne stretnutie ministrov členských krajín Spoločenstva zodpovedných za integráciu imigrantov. Na jeho základe boli publikované Závery Rady EÚ pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti o posilnení integračných politík v Európskej únii podporovaním jednoty v rozmanitosti. Tento dokument predstavuje výzvu na aktivizáciu integračnej agendy Únie a identifikáciu jej priorít. Súčasne v r. 2007 vyšlo aj 2. vydanie Príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov z praxe (EC, 2007).

Pokiaľ ide o najbližšie obdobie (r. 2008), spomedzi najdôležitejších iniciatív Európskej únie je potrebné uviesť predsavzatie Komisie zriadiť Európsku radu pre integráciu ako ďalší z prostriedkov posilnenia integračných politík v EÚ. Jej úlohou má byť výmena skúseností, poskytovanie expertíz a vypracovanie návrhov a odporúčaní v oblasti integračných politík. Pokračuje sa tiež v príprave rozsiahlej internetovej stránky o integrácii cudzincov na území EÚ, ktorá by mala začať fungovať v r. 2008. Zároveň je na tento rok naplánované publikovanie už 3. vydania Príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov z praxe, zameraného na prezentáciu odsvedčených postupov členských krajín Spoločenstva s dôrazom na prepojenie mediálnych a integračných aktivít a zvyšovanie informovanosti majoritnej spoločnosti o imigračných.

V tejto časti sme sa snažili predstaviť väčšinu zásadných momentov, iniciatív, dokumentov, koncepcií, právnych aktov či publikácií týkajúcich sa integrácie imigrantov do autochtónnych spoločností Európskej únie. Osem rokov po samite v Tampere sa na tomto poli udialo – ako vidno z prehľadu – pomerne dosť. Napriek tomu vysoko heterogénny charakter problematiky, rozporuplné a neujasnené názory, množstvo národných špecifík a rozdielnych integračných politík, relatívne veľké právomoci jednotlivých štátov, oneskorovanie dohodnutých opatrení a iné faktory výrazne zbrzdujú formovanie spoločného integračného rámca v členských krajinách Spoločenstva. Z tohto dôvodu je v kontexte migračnej politiky EÚ ako celku jej integračný komponent menej dopracovaný, jednotný a efektívny, než by si vyžadovala situácia.

3.3 Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov v EÚ

Dokument s týmto názvom reprezentuje historicky prvý súbor odporúčaní, ktorých cieľom je pomôcť členským štátom pri formulovaní integračných politík a definovaní priorít integrácie, rozvíjať integračné politiky na všetkých riadiacich úrovniach, vytvárať podmienky na dialóg medzi vládnymi inštitúciami a ostatnými dôležitými aktérmi na tomto poli, dopĺňať existujúce právne systémy či slúžiť ako referenčný základ pre realizáciu aj hodnotenie súčasných i budúcich politík integrácie imigrantov do spoločnosti (Doc. 14615/04; EC, 2007).

Princípov je 11 a ich text znie takto:

1. Integrácia je dynamický, obojstranný proces vzájomného prispôsobovania sa imigrantov a obyvateľov členských krajín.
2. Integrácia znamená rešpektovanie základných hodnôt Európskej únie.
3. Zamestnanosť je kľúčovým prvkom integračného procesu a je najvýznam-

nejším predpokladom pre participáciu imigrantov, ako aj viditeľným prínosom pre majoritnú spoločnosť.

4. Základná znalosť jazyka hostiteľskej spoločnosti, jej histórie a inštitúcií je pre úspešnú integráciu nevyhnutná, ale zároveň je nutné umožniť imigrantom túto znalosť získať.
5. Rozhodujúcim faktorom pri príprave imigrantov a obzvlášť ich potomkov, aby sa mohli stať úspešnejšími a aktívnejšími členmi spoločnosti, je snaha vzdelávať sa.
6. Pre lepšiu integráciu je mimoriadne dôležitý prístup imigrantov k inštitúciám, ako aj súkromným a verejným tovarom a službám na báze rovnosti s občanmi hostiteľských krajín a nediskriminačným spôsobom.
7. Základným mechanizmom integrácie sú časté kontakty medzi imigrantmi a občanmi členských krajín. Spoločné fóra, interkultúrny dialóg, vzdelávanie o imigrantoch a ich kultúrach a skvalitňovanie životných podmienok v mestskom prostredí posilňujú interakcie medzi obidvoma stranami.
8. Akceptáciu rozličných kultúr a náboženstiev garantuje Charta základných práv Európskej únie. Preto musí byť zabezpečená, ak to nie je v rozpore s inými nedotknuteľnými európskymi právami alebo vnútroštátnym právom.
9. Účasť imigrantov na demokratickom procese a formulovaní integračných politík a opatrení, najmä na miestnej úrovni, podporuje ich integráciu.
10. Presadzovanie integračných politík a opatrení vo všetkých oblastiach a úrovniach riadenia je významným činiteľom pri výkone verejnej správy.
11. Vypracúvanie jasných cieľov, indikátorov a hodnotiacich mechanizmov je bezpodmienečne nutné pre úpravu politík, hodnotenie pokroku v integrácii a zefektívnenie výmeny informácií.

4.

Integrácia imigrantov vo vybraných krajinách: stav, trendy a možná inšpirácia

Boris Divinský

Cieľom tejto kapitoly je charakterizovať v krátkosti situáciu v oblasti manažmentu integrácie imigrantov v niekoľkých vybraných krajinách. Predstavíme prevládajúce integračné prístupy a osvedčené postupy v tých štátoch, ktoré majú na úseku zahraničnej migrácie dlhodobšie skúsenosti, takže môžu pre kompetentných aktérov v Slovenskej republike slúžiť ako inšpirácia na skvalitnenie situácie v našej krajine. Zároveň však poukážeme aj na existujúce rezervy a negatíva politik integrácie imigrantov v uvedených krajinách.

4.1 Česká republika

Česká republika zvolila v rámci svojej migračnej politiky inú stratégiu a priority ako Slovensko. V poslednom desaťročí sa zo všetkých komponentov zahraničnej migrácie venuje koncepčne, inštitucionálne, právne a v praxi najdôraznejšie integrácii cudzincov s legálnym pobytom na svojom území.²⁶ Dosvedčuje to aj fakt, že kým východiská migračnej politiky ČR pozostávajú len zo 6 téz²⁷, problematika integrácie je rozpracovaná prekvapujúco podrobne. Už v r. 1999 vláda schválila *Zásady koncepcie integrace cizinců* (uznesenie vlády ČR č. 689/1999) a v nasledujúcom roku ich doplnila ešte obsiahlejším dokumentom s názvom *Koncepcie integrace cizinců na území ČR* (uznesenie vlády ČR č. 1266/2000). Obidva dokumenty vyjadrujú kladný postoj krajiny k integrácii imigrantov na jej teritóriu, ako i systematický prístup k odstraňovaniu prekážok integračného procesu. Navyše sa Koncepcie integrace cizinců začiatkom každého roka vyhodnocuje a aktualizuje samostatným uznesením vlády. Z inštitucionálneho a politicko-expertného hľadiska je nepochybným prínosom pri riešení integračných výziev v ČR (na Slovensku, žiaľ, absentujúci) *Výbor pro práva cizinců* pri Rade vlády pre ľudské práva, podobne tiež medzirezortná *Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců*.²⁸ Okrem toho v ČR je oveľa flexibilnejší a otvorenejší systém financovania integračných projektov a zdroje sú k dispozícii aj na regionálnej úrovni.

Pozoruhodné je, že cieľovou skupinou pre integráciu sú na základe uvedenej koncepcie nielen dlhodobo legálne usadení cudzinci (zdržiavajúci sa v Českej republike najmenej jeden rok), ale aj vlastní občania, keďže sú s nimi v každodennom priamom kontakte.²⁹ Hlavným koordinátorom integračnej agendy bolo v ČR do r. 2003 ministerstvo vnútra, od r. 2004 je to ministerstvo práce a sociálnych vecí. Jedným z kľúčových nástrojov podpory integrácie imigrantov sú rozličné projekty. Vysoko pozitívnym fenoménom je, že sa v nich aktivizuje nielen štátny sektor, ale pomocnú ruku v procese integrácie imigrantov najmä z tretích krajín ponúka aj široké spektrum mimovládnych organizácií, samospráva a sociálni partneri.

V r. 2002 schválila vláda Českej republiky zaujímavý tzv. pilotný projekt **Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků**. Jeho gestorom je Ministerstvo práce a sociálnych vecí ČR. Zámerom tohto projektu bolo zatriktívniť krajinu pre kvalifikovanú pracovnú silu zo zahraničia (spolu s rodinou). Cieľovými skupinami boli migranti z vybraných krajín juhovýchodnej Európy a Ázie, ale aj absolventi českých stredných a vysokých škôl pochádzajúci z iných štátov sveta. Úspešný uchádzač musel dosiahnuť určitý počet bodov, resp. spĺňať stanovené kritériá (týkajúce sa vzdelania, pracovnej praxe, pobytu v ČR a i.).³⁰ Integráciu cudzích štátnych príslušníkov do českej spoločnosti však riešia aj mnohé ďalšie projekty realizované rôznymi vládnymi i nevládnymi inštitúciami. Napríklad **Ministerstvo práce a sociálnych vecí ČR** financuje už dlhobojšie široko zameraný **Program podpory integrace cizinců**.³¹ Integračné projekty podporujú tiež ministerstvá kultúry, školstva, vnútra alebo priemyslu a obchodu. Spomedzi integračných aktivít mimovládnych organizácií v ČR možno uviesť napr. pomoc cudzincom pri vstupe na trh práce či znižovaní ich nezamestnanosti (**Poradna pro integraci, Centrum pro otázky migrace**), kurzy českého jazyka pre imigrantov (**Centrum pro integrace cizinců, Sdružení občanů zabývajících se emigranty**), projekty spojené s kultúrnou integráciou a bojom proti diskriminácii (**Multikulturní centrum Praha, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva**) a pod.³²

Domáci experti posudzujú úroveň integračnej politiky ČR dosť kriticky (vysoký stupeň improvizácie, nízka aktivita zainteresovaných aktérov, nedostatočná implementácia právnych noriem a koncepcií v praxi, niektoré reštriktívne návrhy zákonov, negatívne skúsenosti či sťažnosti imigrantov na úrady, intolerancia verejnosti voči istým skupinám migrantov atď.).³³ Aj napriek tomu sa však domnievame, že Česká republika v kvalite integračného procesu Slovensko výrazne prevyšuje. Vzhľadom na analogický charakter organizácie a fungovania spoločnosti tak ČR môže slúžiť Slovenskej republike ako nasledovaniahodný príklad v mnohých oblastiach integrácie imigrantov.

4.2 Švédsko

Vo Švédsku, ako aj v iných nordických štátoch, populácie imigrantov začali intenzívne vzrastať až v posledných desaťročiach.³⁴ Tento vývoj i priaznivá spoločenská klíma v spoločnosti voči migrácii sa zákonite odrážajú vo forme integračných politík, ktoré sa prikláňajú k multikultúrnemu modelu (pozri časť 1.5). Už v r. 1997 bol v krajine vyhlásený program *Švédsko, budúcnosť a diverzita – od imigračnej politiky k integračnej politike* akcentujúci nielen význam integračného procesu pre krajinu aj imigrantov, ale usilujúci sa aj o zmeny v právnych predpisoch so zreteľom na kultúrnu pluralitu obyvateľstva.³⁵ Inštitucionálne signifikantne podporuje problematiku integrácie v krajine samostatné *Ministerstvo pre integráciu*³⁶, *Švédska migračná rada*³⁷ a do 1. 7. 2007 to bola aj *Švédska integračná rada*. Švédsko kladie dôraz v podstate na všetky integračné aspekty – ako vidieť z jeho vedúcej pozície medzi 28 štátmi sveta na základe súhrnného ukazovateľa integrácie (index MIPEX – časť 5.2), ale niektoré z nich si zasluhujú osobitnú zmienku.

Inšpiratívnym pre nás môže byť predovšetkým takmer dokonale prepracovaný systém jazykovej prípravy pre imigrantov vo Švédsku. Pre prichádzajúcich imigrantov starších ako 16 rokov bol zavedený program *Švédčina pre prisťahovalcov (Svenska för Invandrare)*, ktorý im umožňuje navštevovať kurzy švédskeho jazyka a reálií. Výučbu zabezpečuje samospráva a je bezplatná. Jej cieľom nie je iba získať jazykové znalosti, ale aj uľahčiť vstup na švédsky pracovný trh. Pre deti imigrantov je zasa krajina povinná zaistiť vyučovanie – okrem švédčiny – aj v ich materinskom jazyku (ak je to možné vzhľadom na počet žiakov a exotickosť jazyka). Cieľom tohto opatrenia je o. i. udržať pocit spolupatričnosti cudzincov s ich vlastnou kultúrnou a jazykovou identitou. Rodičia-imigranti majú ďalej zákonné právo na tlmočníka pri stretnutiach so školskými pracovníkmi.³⁸

Pre Švédsko je typické aktívne angažovanie sa miestnych samospráv v rôznych oblastiach integračného procesu, ktorý sa tým stáva oveľa viditeľnejší a efektívnejší. Toto veľmi napomáha uzatváranie dohôd medzi vládou a jednotlivými samosprávami s ich následnou podporou. Švédsko je známe aj svojím prísny postojom/bojom proti intolerancii, xenofóbii i rasizmu a elimináciou nerovností medzi imigrantmi a autochtónnou populáciou. Spoločnosť sa dokonca postupne definovala ako multietnická a multikultúrna, na rozdiel napr. od Dánska, Fínska či iných štátov EÚ.³⁹ Všetky osoby s trvalým pobytom vo Švédsku tak majú formálne rovnaké práva nezávisle od skutočnosti, či sa v krajine narodili, alebo sa do nej len prisťahovali.

Napriek dosiahnutému pokroku i vo Švédsku existujú rezervy, pokiaľ ide o manažment integrácie cudzincov do spoločnosti. Väčšina imigrantov sa koncentruje v troch najväčších mestách – v Štokholme, Göteborgu a Malmö. Najmä

pre predmestia týchto sídel je charakteristická značná sociálno-rezidenčná segregácia a následné negatívne spoločenské javy (odcudzenie od majoritnej spoločnosti, nezamestnanosť mládeže, vysoká kriminalita a pod.). Opatrenie nazvané *Stratégia usídľovania imigrantov po celej krajine* neprinieslo očakávaný výsledok. Ďalší problém, ktorému Švédsko v súčasnosti čelí, je vysoká miera nezamestnanosti niektorých kategórií imigrantov – o. i. aj kvôli štedrým sociálnym dávkam pôsobiacim demotivujúco.⁴⁰ Podľa OSCE je podobne úloha mimovládneho sektora, ktorý háji záujmy imigrantov, marginálna.⁴¹ V krajine totiž prevzal úlohu integračných aktérov na seba štát a samospráva.

4.3 Rakúsko

Až do začiatku 90. rokov 20. storočia bolo Rakúsko krajinou, ktorá vo svojej migračnej politike vychádzala výlučne z ekonomických potrieb.⁴² Preferovala dočasnú imigráciu gastarbeiterov a len ich čiastočnú inkorporáciu do spoločnosti, aplikujúc tak segregačný model integrácie (pozri časť 1.5). Viaceré výzvy na úseku zahraničnej migrácie koncom storočia však donútili Rakúsko tento prístup zmeniť a zaviesť právne, inštitucionálne a iné reformy, týkajúce sa takisto integrácie imigrantov v krajine. V období 1992 – 2006 sa preto signifikantne novelizovali zákony o pobyte cudzincov, azyle, pracovnej migrácii/zamestnaní cudzincov i naturalizácii. Jedným z ich implicitných cieľov bola napr. aj redukcia imigračných tokov pod sloganom „integrácia pred novou imigráciou“.⁴³

Uvedené reformy však nemali iba pozitívne efekty: nevyriešili vždy integračné problémy a ich niektoré aspekty sú asimilačného až restriktívneho charakteru. Tento sa odráža v podmienkach na udeľovanie štátneho občianstva imigrantom (ktoré sú najhoršie v rámci krajín analyzovaných štúdiou MIPEX – pozri časť 5.2), podmienkach na zlučovanie ich rodín, sťaženom prístupe na rakúsky pracovný trh, minimálnej možnosti uplatňovania volebného práva, obmedzeniach pobytového režimu a pod. Rakúsko navyše v oblasti integrácie zreteľne rozlišuje medzi imigrantmi s dlhodobým pobytom a osobami s iným štatútom pobytu, alebo medzi občanmi EÚ a občanmi tretích krajín. Posledne menovaní, ako aj migranti s prechodným pobytom musia prekonávať oveľa väčšie prekážky v procese ekonomickej, sociálnej, občianskej, politickej a inej integrácie. Napr. štátni príslušníci tretích krajín môžu poberať rodinné dávky a detské prídavky len v prípade, ak pobývajú v Rakúsku minimálne 5 rokov a boli zamestnaní aspoň 3 mesiace. Zväčša nie sú oprávnení poberať ani rôzne iné sociálne príspevky na spolkovej, krajinskej či miestnej úrovni.⁴⁴

Od r. 2003 vstúpil v Rakúsku do platnosti kontroverzný inštitút integrácie – tzv. *integračná dohoda (Integrationsvereinbarung)*.⁴⁵ Jej hlavným cieľom je predovšetkým naučiť imigrantov dostatočne po nemecky a tak im uľahčiť participáciu

na sociálnom, ekonomickom a kultúrnom živote. Občania tretích krajín, ktorí sa práve prisťahovali do krajiny alebo žijú na jej území od r. 1998, sa musia podpísať zaviazať, že budú navštevovať kurz nemčiny a rakúskych reálií v dĺžke 300 hodín, ktorý je nutné absolvovať do 5 rokov (ak sa absolvuje skôr – do 2 rokov, štát platí 50 % nákladov). Ak sa tak nestane, imigrantom hrozí pokuta alebo dokonca zrušenie povolenia na pobyt.⁴⁶ Integračná dohoda však obsahuje množstvo rôznych výnimiek a to v takom rozsahu, že napr. v prvej polovici r. 2004 z 34 tisíc imigrantov v Rakúsku, ktorí mali jazykový kurz navštevovať, tak v skutočnosti učinilo len 825 osôb.⁴⁷ Neefektívna, vysoké poplatky, existencia sankcií, ako aj ďalšie nedostatky integračnej dohody sú predmetom ostrej kritiky mimovládnych organizácií a expertov.⁴⁸

Rozhodujúcim inštitucionálnym aktérom vo sfére integrácie imigrantov na celoštátnej úrovni je Spolkové ministerstvo vnútra, resp. *Österreichischer Integrationsfonds (Rakúsky integračný fond)*, ktorý poskytuje imigrantom pomoc pri hľadaní ubytovania a práce, ako aj výučbe nemeckého jazyka.⁴⁹ V Rakúsku je však integrácia cudzincov do značnej miery aj v kompetencii krajinských a miestnych samosprávnych orgánov, angažujú sa tiež cirkevné organizácie. Niektoré samosprávy iniciujú zakladanie zastrešujúcich inštitúcií na financovanie a podporu integračných aktivít (ako bol napr. *Wiener Integrationsfonds* v rokoch 1992 – 2004) alebo implementujú praktické projekty a programy (napr. *Willkommen in Wien*⁵⁰, *Hemayat Projekt*, *Wiener Integrationshaus* a pod.). Zároveň v poslednom období významne rastie počet združení migrantov a možností ich kultúrnej i náboženskej prezentácie. Všeobecne je však integrácia v Rakúsku stále chápaná viac ako povinnosť imigrantov prispôbiť sa než obojstranný proces, ktorý zahrnuje aj majoritnú spoločnosť.⁵¹

4.4 Holandsko

Holandsko bolo jednou z prvých krajín Európy, ktorá zoširoka zaviedla do praxe pri integrácii imigrantov multikultúrny model. Už v 80. rokoch 20. storočia krajina sformulovala koncept „etnických menšín“ a politiky zamerané na podporu účasti prisťahovalcov na spoločenskom a ekonomickom živote, rovnosť príležitostí a boj proti diskriminácii, „integráciu so zachovaním vlastnej identity“, ochranu kultúrnej a náboženskej diverzity a pod.⁵² Tento model sa stal do veľkej miery inšpiráciou pre mnohé iné európske krajiny.

Inštitucionálne môže Holandsko slúžiť ako príklad realizácie komplexnej integračnej politiky. Čo sa týka štátneho sektora, za integráciu prisťahovalcov je primárne zodpovedné *Ministerstvo spravodlivosti*, kde do februára 2007 pôsobil samostatný minister pre integráciu a imigráciu.⁵³ Operatívne otázky príchodu, pobytu (cudzinecký režim), azylu, naturalizácie aj repatriácie imigrantov však

v Holandsku rieši *Imigračná a naturalizačná služba* s 3 400 zamestnancami, podriadená práve Ministerstvu spravodlivosti.⁵⁴ V krajine sú však na úseku integrácie imigrantov tradične veľmi činnorodé aj samosprávne orgány, ďalej mimovládny sektor, zamestnávateľia, odborárske združenia, rôzne cirkvi, združenia imigrantov, bytové združenia, školské rady a i.⁵⁵

V Holandsku je problematika integrácie cudzincov kľúčovým faktorom celého migračného manažmentu. Už v r. 1994 bol schválený antidiskriminačný zákon a bola konštituovaná *Komisia pre rovnaké zaobchádzanie*.⁵⁶ Veľký dôraz sa kladie aj na sprístupňovanie pracovného trhu krajiny imigrantom. V období 1998 – 2004 bol v platnosti zákon, ktorý zamestnávateľov zaväzoval zamestnávať taký počet členov vybraných komunít migrantov, aký zodpovedal ich podielu v celkovej populácii.⁵⁷ Ďalej v r. 1998 Holandsko zákonom (*Wet Inburgering Nieuwkomers*) zaviedlo povinný integračný program pre novo prichádzajúcich imigrantov z tretích krajín. V rozsahu 600 hodín obsahoval jazykový kurz, informácie o holandskej kultúre a spoločnosti, ako i prípravu na zamestnanie a končil sa testom.⁵⁸ Od r. 2007 sa podľa nového integračného zákona (*Wet Inburgering*) musia podrobiť integračnému testu aj imigranti-starousedlíci, pričom však príprava naň záleží teraz už na samých kandidátoch.⁵⁹

Holandsko uľahčuje situáciu imigrantom aj v iných oblastiach integrácie. Zriaďujú sa napr. školy prevádzkované na báze iných filozofií a náboženstiev (ter Wal, 2007), výučba však prebieha v holandčine. V krajine sa starostlivo chráni sloboda náboženského prejavu a podporujú sa interkultúrne kontakty či menšinové médiá. Pozornosť sa venuje špeciálnym programom emancipačno-integračného rázu, zrýchleniu a skvalitneniu integračného procesu (*plán Delta*⁶⁰) či riešeniu následkov koncentrácie cudzincov na predmestiach veľkých miest (*Grotestedenbeleid*⁶¹). Vysoký je aj záujem imigrantov o verejné veci a ich pasívna i aktívna participácia v municipálnych voľbách. Zároveň v uplynulých desaťročiach migrační experti publikovali veľké množstvo fundovaných analýz o charaktere integračnej politiky v krajine.⁶²

Napriek uvedenému stavu aj Holandsko zápasí s problémami integrácie imigrantov do spoločnosti a dokonca sa priznáva, že multikultúrny model tu zlyhal. Mnohí cudzinci sú pri hľadaní zamestnania v krajine čiastočne diskriminovaní, navyše podiel nezamestnaných imigrantov oproti majoritnej populácii je niekoľkonásobný. To však napomáhajú aj relatívne štedré sociálne dávky.⁶³ Ďalšou integračnou výzvou sú málo efektívne opatrenia proti formovaniu imigračných get a rezidenčno-sociálnej segregácii. Väčšina imigrantov sa naďalej usádza v 4 najväčších holandských mestách (v Amsterdame, Rotterdame, Utrechte a Haagu).⁶⁴ Ani znalosť holandčiny medzi imigrantmi nie je najlepšia. Preto sa už od konca 20. storočia pozvoľna modifikuje prístup Holanďanov k integrácii cudzin-

cov a presadzuje sa skôr **občianska integrácia jednotlivcov** (integračný model v užšom zmysle slova – časť 1.5), o. i. z obavy pred fragmentáciou a rozpadom spoločnosti či prípadmi násillia medzi komunitami v posledných rokoch.⁶⁵ Tieto dôvody dokonca viedli Holandsko k „vynášaniu“ integračnej politiky za hranice štátu a jej prelínaniu s imigračnou politikou. Od r. 2006 sú prisťahovalci z tretích krajín, ktorí hodlajú prísť do krajiny najmä kvôli zjednoteniu rodiny – historicky vždy početná skupina – povinní absolvovať platený integračný test v krajine pôvodu (na holandských veľvyslanectvách/konzulátoch) zo základov holandčiny a fungovania holandskej spoločnosti ako podmienku na získanie povolenia na vstup do krajiny.⁶⁶

4.5 Kanada

Kanada patrí medzi tie ekonomicky rozvinuté krajiny sveta, v ktorých sa integrácia imigrantov do spoločnosti výrazne podporuje. Často sa preto prezentuje ako príklad realizácie úspešných integračných politík. Do veľkej miery je tento fakt zapríčinený historickým vývojom – okrem málo početnej autochtónnej populácie obyvateľstvo krajiny tvoria prisťahovalci a ich potomkovia; najprv z Európy, v súčasnosti aj z mnohých iných krajín, najmä ázijských.⁶⁷ Multietnická spoločnosť je tak logicky otvorenejšia k imigrantom, ich vkladu do spoločnej identity a budúcej naturalizácii. Kanada prijala oficiálne multikulturalizmus ako integračný prístup v r. 1971 a uzákonila ho r. 1988 (*Canadian Multiculturalism Act*).⁶⁸ Vychádza sa z tézy, že multikultúrne prostredie a mnohojazyčnosť môžu byť pre hostiteľskú spoločnosť nielen kultúrne obohacujúce, ale i ekonomicky mimoriadne prínosné.⁶⁹

Integračný proces je v Kanade silne inštitucionalizovaný, a to na všetkých úrovniach – celoštátnej, provinčnej i miestnej. Na federálnej úrovni je od r. 1994 rozhodujúcim inštitucionálnym aktérom *Ministerstvo občianstva a imigrácie*⁷⁰, v ktorého kompetencii je nielen imigračná a azylová, ale aj integračná a naturalizačná agenda. Toto ministerstvo má viac než 4 tisíc zamestnancov a solídne finančné zdroje. Vo viacerých aspektoch však implementáciu integračných opatrení zabezpečujú hlavne provinčné orgány, miestna samospráva, resp. predovšetkým početné mimovládne organizácie.

Pokiaľ ide o konkrétne nástroje a politiky integrácie imigrantov do kanadskej spoločnosti, tieto sú komplexné a proaktívne.⁷¹ Existuje viacero významných federálnych programov, prostredníctvom ktorých sa dosahuje rýchlejšia a efektívnejšia integrácia cudzincov do spoločnosti (napr. *Language Instruction for Newcomers to Canada, Immigrant Settlement and Adaptation Program, Host Program* atď.). Zároveň množstvo mimovládnych organizácií – vedených často prisťahovalcami – asistuje imigrantom pri hľadaní ubytovania, zabezpečovaní sociálnych a zdra-

votných služieb, výučbe jazyka, vstupe na trh práce, v prípade núdze i poskytovaním potravinovej pomoci.⁷² Vzdelávanie a zvládnutie jazyka sa v Kanade chápe ako kľúčový faktor integrácie; aj z tohto dôvodu je úroveň vzdelanosti imigrantov a majoritnej populácie takmer rovnaká.⁷³ U väčšiny cudzincov s trvalým pobytom sa implicitne predpokladá ich neskoršia naturalizácia. Občianstvo je imigrantom v krajine udeľované dosť liberálne (obzvlášť oproti neraz značne reštriktívnym podmienkam v niektorých európskych štátoch) a každoročne v masovom rozsahu. Napríklad len v r. 2006 sa stalo novými občanmi Kanady až 260 tisíc osôb.⁷⁴ Na druhej strane vytváranie náboženských škôl, etnicky podmienená koncentrácia prisťahovalcov vo veľkých mestách či niektoré negatívne postoje domácych voči nim naznačujú, že integračný proces nie je ani v Kanade dokonalý.⁷⁵

Situácia v integračnom manažmente je v Kanade zo spomínaných historických dôvodov ťažko porovnateľná s európskymi krajinami. Medzi imigráciou, integráciou a naturalizáciou prisťahovalcov nie sú také ostré hranice. Integračná politika je v Kanade úzko spojená s imigračnou politikou.⁷⁶ Preferované kategórie imigrantov pre udelenie povolenia na trvalý pobyt sú ekonomickí migranti, (ich) rodinní príslušníci, príp. utečenci. V záujme objektívnejšej selekcie a následne ľahšej integrácie osôb z prvej skupiny zaviedla krajina už v r. 1976 transparentný **bodový systém**⁷⁷, ktorým sa inšpirovali aj viaceré štáty sveta. Tento systém obsahuje niekoľko bodovaných kritérií, ktoré sa považujú za veľmi dôležité z hľadiska budúcej hladkej integrácie imigranta a jeho prínosu pre kanadskú spoločnosť – dosiahnuté vzdelanie, jazykové znalosti, pracovné skúsenosti (prax), vek, dohodnuté zamestnanie a miera adaptability.⁷⁸ Žiadateľ – ak sa nenachádza už v Kanade – si podáva žiadosť na zastupiteľskom úrade v krajine pôvodu a je akceptovaný vtedy, ak dosiahne aspoň 67 bodov zo 100. Je však potrebné zdôrazniť, že kanadský bodový systém značne zvýhodňuje vysoko kvalifikovaných imigrantov (na úkor ostatných kategórií) a nie všetci z nich nájdu v krajine primerané uplatnenie.

5.

Situácia v oblasti integrácie imigrantov v Slovenskej republike všeobecne

Boris Divinský

5.1 Základné črty a nedostatky integračného procesu v SR

Slovenská republika, žiaľ, doteraz nemá k dispozícii nijaký zásadný (stratégia, koncepcia) ani čiastkový *nástroj priamo riešiaci problematiku integrácie imigrantov do spoločnosti*. O určitých aspektoch integrácie cudzincov sa väčšinou v nepodstatnej miere zmieňujú niektoré vládne dokumenty či materiály, primárne určené na iné účely alebo pre iné cieľové skupiny (pozri Divinský, 2005a). Tieto však už absolútne nezodpovedajú súčasným migračným trendom, enormnému rastu počtu integrovateľných osôb spomedzi imigrantov v posledných rokoch (Tabuľka 1), požiadavkám krajiny ani širokospektrálnemu a dlhodobému charakteru integračného procesu. Táto skutočnosť je alarmujúca o to viac, že SR je rovnoprávnym členom – s patričnými záväzkami v právnej, inštitucionálnej i akčnej rovine – politických zoskupení (Európska únia, Rada Európy, OSN, ILO, OECD a i.), ktoré tému integrácie intenzívne analyzujú a formulujú integračné prístupy i politiky.

Tabuľka 1

Kvantitatívny vývoj v hlavných kategóriách integrovateľných migrantov v Slovenskej republike v rokoch 1994 – 2007

Kategória/ rok	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
Počet cudzincov s povoleným pobytom (stav koncom roka)								
Trvalý pobyt	11 000	15 584	17 564	17 410	17 108	17 003	26 028	33 246
Prechodný pobyt	– 5 946	– 5 898	– 10 855	– 11 391	6 716 (+4 617)	4 517	5 894	7 588
Registrovateľný pobyt	–	–	–	–	1 050	477	–	–
Tolerovaný pobyt	–	–	–	–	14	111	231	320
Spolu	16 946	21 482	28 419	28 801	29 505	22 108	32 153	41 154
Počet naturalizovaných osôb v danom roku								
Spolu	22 005	1 342	975	4 241	3 484	4 016	1 050	1 475

Zdroj: Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR, Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR.

Zo všeobecného hľadiska v Slovenskej republike stále absentuje *migračná doktrína, t. j. oficiálny postoj štátu a spoločnosti k imigrácii* ako elementárny predpoklad ďalšieho zdokonaľovania migračného manažmentu v krajine v kontexte dynamického vývoja migračných tokov na kontinente i v regióne strednej Európy.⁷⁹ Aj z tohto dôvodu je vzťah SR voči zahraničnej migrácii stále ambivalentný a rozporuplný, aj preto nie sú definované imigračné priority a úloha zahraničnej migrácie v komplexnom rozvoji Slovenska, aj preto je ťažké vypracovať integračnú politiku štátu a identifikovať skupiny integrovateľných imigrantov. Navyše z tohto dôvodu je momentálne nemožné eliminovať dlhodobo pôsobiaci negatívny faktor – chronický deficit finančných prostriedkov určených na riešenie problémov týkajúcich sa zahraničnej migrácie a obzvlášť integrácie migrantov.

Pokiaľ ide o štátnu sféru, v nej až donedávna nepanovala zhoda názorov, ktorý subjekt sa má integráciou imigrantov do spoločnosti dominantne zaoberať. Po prietahoch bolo až na jeseň r. 2007 stanovené, že hlavným aktérom pre záležitosť integrácie cudzích štátnych príslušníkov v SR bude Ministerstvo práce,

sociálnych vecí a rodiny, a to prostredníctvom novo vytvoreného **Odboru migrácie a integrácie cudzincov** v rámci Sekcie medzinárodných vzťahov MPSVR.⁸⁰ Niektoré administratívno-právno-finančné otázky však naďalej spadajú aj pod Ministerstvo vnútra (napr. Odbor zahraničnej pomoci Sekcie legislatívy a vonkajších vzťahov MV SR či Migračný úrad MV SR). Odbor migrácie a integrácie cudzincov je potrebné kapacitne, rozpočtovo a expertne posilniť tak, aby sa mohol jednoznačne stať rozhodujúcou autoritou pri príprave a implementovaní politiky integrácie imigrantov do slovenskej spoločnosti. Inštitucionálna sféra na Slovensku nielen na úseku integrácie imigrantov, ale celkovo v oblasti zahraničnej migrácie je stále kvantitatívne i kvalitatívne poddimenzovaná, fragmentovaná a nekonsolidovaná.

Ďalším slabým miestom je markantné zaostávanie krajiny v reálnom procese integrácie imigrantov do spoločnosti ako jednom z najvýznamnejších komponentov migračnej politiky štátu.⁸¹ V SR sa touto problematikou teoreticky, metodologicky a koncepcne v podstate zatiaľ nik nezaoberal, a tak sa v praxi integrácia migrantov uskutočňuje nedostatočne, nesystematicky a improvizovane, často len na báze krátkodobých projektov financovaných pomocou eurofondov. Slovenskej republike chýba predovšetkým samostatná **koncepcia migračnej politiky** ako základný strategický dokument identifikujúci východiskové princípy pri integrácii imigrantov, definujúci jej priority, načrtávajúci čiastkové politiky, mechanizmy, nástroje a praktické kroky napomáhajúce zabezpečiť želaný vývoj integračného procesu na území Slovenska v súlade so záujmami krajiny, Európskej únie i samých imigrantov.

Ako sme už uviedli, azda za najdôležitejšiu zložku integrácie cudzincov do autchtónnej spoločnosti sa považuje integrácia imigrantov na pracovný trh. Žiaľ, väčšia diskusia o pracovnej imigrácii a dôkladnejší výskum sa v SR rozbehli až v posledných mesiacoch. Mnohé problémy sú pritom na tomto úseku naliehavé už dnes a počas nasledujúcich dekád možno predpokladať zvyšujúci sa (možno až intenzívny) prílev imigrantov za prácou do SR a s tým súvisiace mnohé integračné výzvy. V Slovenskej republike tak okrem koncepcie migračnej politiky citelne chýba aj **komplexná stratégia pracovnej migrácie**.⁸²

Zároveň je evidentné, že v súčasnosti platná Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky (schválená uznesením vlády SR č. 11/2005) – ako základný rámec štátu v oblasti migračného manažmentu – už nerieši v dostatočnej šírke ani hĺbke otázku integrácie imigrantov v SR, najmä vo svetle nových požiadaviek. Z jej téz tak momentálne len sotva môže vychádzať kvalitná koncepcia migračnej politiky alebo iné koncepcné či praktické výstupy relevantné pre integráciu imigrantov do spoločnosti.

Takisto je potrebné priznať, že záujem väčšiny kľúčových spoločenských aktérov v SR o javy, procesy a politiky spojené so zahraničnou migráciou a hlavne integráciou cudzincov do slovenskej spoločnosti je *minimálny*. Netýka sa to len štátnej sféry – kde predsa len vstup krajiny do Európskej únie a predovšetkým ostatné iniciatívy Spoločenstva na tomto poli priniesli mierne oživenie jej aktív v poslednom období – ale obzvlášť *politických elit, samosprávy, médií, akademickej obce, mimovládnych organizácií aj inštitúcií poskytujúcich príslušné štatistické údaje*. Napr. samosprávne orgány na Slovensku sa často vyznačujú malým záujmom o problematiku integrácie imigrantov, čo nie je vždy dôsledkom iba deficitu finančných zdrojov či slabej pozície samosprávy v migračnom manažmente.

Analogicky o mediálnom pokrytí témy integrácie imigrantov do spoločnosti v SR takmer nemožno hovoriť a pôsobenie médií pri formovaní verejnej mienky a modifikovaní prevládajúcich negatívnych postojov verejnosti voči imigrantom je väčšinou len symbolické (pozri viac Divinský, 2007c; Divinský, 2005b). Podobne oblasť skúmania fenoménu integrácie imigrantov do spoločnosti je v Slovenskej republike – na rozdiel od niektorých iných komponentov migračného manažmentu – de facto nerozvinutá a ponuka výsledkov pre prax mizivá. Tento problém je úzko spätý s nevyhovujúcou dostupnosťou, šírkou, kvalitou a aktuálnosťou štatistických údajov využitelných pri hodnotení miery úspešnosti migračného procesu cudzích štátnych príslušníkov do spoločnosti.

Jedným z následkov uvedených skutočností je o. i. fakt, že *jazyková príprava imigrantov* ako jeden z najdôležitejších predpokladov ich rýchlej integrácie do majoritnej spoločnosti nedosahuje v Slovenskej republike požadovanú úroveň. (Navyše ani stupeň ovládania cudzích jazykov najčastejšie používaných integrovateľnými cudzincami na Slovensku – napr. angličtiny, francúzštiny, ruštiny a i. – úradníkmi, ktorí prichádzajú s nimi do styku, nie je uspokojivý.) V SR značne chýbajú tiež *poradensko-informačné strediská pre imigrantov*, financované najmä štátom, špecializované na poskytovanie komplexných a detailných informácií o rôznych aspektoch procesu integrácie v krajine, príp. na základnú pomoc imigrantom. Medzinárodná organizácia pre migráciu síce úspešne prevádzkuje v Bratislave a Košiciach Migračné informačné centrá, plne dokazujúce opodstatnenosť tejto idey, ich existencia v budúcnosti však závisí od možností ich ďalšieho financovania.

Ďalšou nezanedbateľnou slabinou migračného procesu v Slovenskej republike je *miera podpory združení a spolkov imigrantov*. Tieto nemajú vytvorené optimálne podmienky na svoje aktivity a ich reprezentanti sa sťažujú predovšetkým na nedostatočnú asistenciu štátu a samosprávnych orgánov.⁸³

Opísaná situácia nás vedie k záveru, že *integrácia imigrantov do spoločnosti je v Slovenskej republike prakticky stále vo svojich úplných začiatkoch a zreteľne zaostáva za vývojom vo väčšine členských krajín Európskej únie*. Zaostávanie a načrtnuté nedostatky procesu integrácie imigrantov v SR sú však závažným problémom nielen v súčasnosti, ale môžu byť potenciálnym bremenom aj z hľadiska budúcnosti. Vysoko hodnoverné prognózy vývoja imigrácie renomovaných domácich i zahraničných inštitúcií totiž predpokladajú pokračujúci dynamický rast počtu integrovateľných imigrantov do SR aj v dlhodobom horizonte. Po r. 2015 – 2020 – keď sa očakáva, že ekonomická, sociálna a politická situácia v krajine už bude plne stabilizovaná, demografický vývoj domácej populácie nepriaznivý a postoje majoritnej spoločnosti voči imigrantom priateľskejšie ako dnes – sa dokonca počíta s akceleráciou tohto procesu.⁸⁴ Tabuľka 2 ukazuje odhadované migračné saldo (t. j. rozdiel medzi počtom prisťahovaných a počtom vystahovaných osôb) v daných rokoch.

Tabuľka 2

Predikcia migračného prírastku Slovenska vo vybraných rokoch do r. 2050

Zdroj/rok	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Stredný variant prognózy Infostat	2 439	3 279	4 154	4 999	4 999	4 999	4 999	4 999	4 999
Základný variant prognózy Eurostat	-2 430	-2 334	1 166	4 618	5 132	5 102	5 001	4 876	4 738
OSN všetky varianty	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000

Zdroj: Divinský, 2007b (spracované podľa Infostat, 2002; Eurostat on-line data⁸⁵; UN, 2007).

Očakáva sa, že Slovenská republika získa migráciou do r. 2050 spolu približne 100 až 200 tisíc migrantov všetkých kategórií, z ktorých veľká časť bude integrovateľných. Aj z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby sa krajina čo najskôr a s maximálnou vážnosťou zaoberala otázkami integrácie imigrantov do spoločnosti a vytvorila pre ňu fungujúce mechanizmy.

5.2 Postavenie Slovenska v oblasti integrácie imigrantov v medzinárodnom kontexte – hodnotenie podľa indexu MIPEX

Migrant Integration Policy Index (ďalej v texte index alebo štúdia MIPEX) je spoločným projektom expertov z 25 partnerských organizácií (ako sú napr. univerzity, výskumné inštitúty, think-tanky, nadácie a mimovládne organizácie) pod vedením inštitúcií Migration Policy Group a British Council v Bruseli. Projekt financovala EÚ prostredníctvom programu INTI. Z geografického hľadiska na projekte participovalo všetkých 25 členských štátov Európskej únie v čase jeho spustenia (koniec r. 2006) a 3 nečlenské krajiny – Nórsko, Švajčiarsko a Kanada.⁸⁶

Štúdia MIPEX analyzuje v selektovaných krajinách úroveň politík orientovaných na integráciu imigrantov do väčšinovej spoločnosti s cieľom ich skvalitnenia a odstránenia nedostatkov. Štúdia poskytuje objektivizované, dostupné a porovnateľné údaje pre ďalší výskum a diskusiu, reprezentuje pre relevantné vlády a iných migračných aktérov určitú spätnú väzbu na hodnotenie úspešnosti doterajšieho integračného procesu a predstavuje aj užitočnú platformu pre výmenu informácií a osvedčených postupov.

Ako agregátny (súhrnný) ukazovateľ index MIPEX *pozostáva zo 142 čiastkových indikátorov reflektujúcich 6 hlavných oblastí integračných politík*, s ktorými sa stretáva imigrant na jeho ceste od vstupu do novej krajiny až po dosiahnutie štátneho občianstva prijímajúcej spoločnosti. Sú to politiky – a ich indikátory – ovplyvňujúce:

- dlhodobý pobyt imigrantov,
- ich prístup na pracovný trh,
- zjednotenie rodiny,
- politickú participáciu,
- boj proti ich diskriminácii,
- nadobúdanie štátneho občianstva.

V rámci štúdie sa termínom „imigranti“ rozumeli občania tretích krajín s legálnym pobytom v jednom z členských štátov Európskej únie. Len výnimočne boli cieľovou skupinou aj azylanti, žiadatelia o azyl, nelegálni migranti, pôvodní občania EÚ alebo občania EÚ cudzieho pôvodu.

Výsledky štúdie boli publikované v októbri 2007. Index MIPEX je pre všetky zahrnuté krajiny demonštrovaný formou skóre za každú zo šiestich uvedených kľúčových oblastí integračných politík, ale aj ako ich syntéza. Tak možno ľahko posúdiť

úroveň jednotlivých parciálnych politík v krajine či celkový progres v integrácii imigrantov, ako i porovnať situáciu medzi krajinami navzájom (Tabuľka 3).

Tabuľka 3

Pozícia krajín v hodnotení MIPEX podľa individuálnych komponentov i súhrnne, údaje za r. 2006

Pora-die	Podmienky na dlho-dobý (trvalý) pobyt	Prístup na pracovný trh krajiny	Podmienky na zlučenie rodiny	Možnosti politickej participácie	Podmienky nadobudnutia štátneho občianstva	Antidiskriminačné opatrenia	Celkové umiestnenie krajiny
1	SE = 76	SE = 100	SE = 92	SE = 93	SE = 71	SE = 94	SE = 88
2	BE = 74	ES = 90	PT = 84	NO = 86	BE = 71	PT = 87	PT = 79
3	NO = 72	PT = 90	IT = 79	LU = 84	PT = 69	HU = 85	BE = 69
4	ES = 70	IT = 85	CA = 76	FI = 81	CA = 67	CA = 85	NL = 68
5	UK = 67	CA = 80	SI = 71	NL = 80	UK = 62	UK = 81	FI = 67
6	PT = 67	CH = 75	LT = 68	PT = 79	IE = 62	NL = 81	CA = 67
7	PL = 67	EE = 75	FI = 68	DE = 66	FR = 54	FR = 81	IT = 65
8	IT = 67	BE = 75	ES = 66	IE = 59	NL = 51	SI = 79	NO = 64
9	DK = 67	NO = 70	PL = 66	BE = 57	CZ = 50	FI = 75	UK = 63
10	NL = 66	NL = 70	NO = 66	CH = 55	PL = 45	BE = 75	ES = 61
11	MT = 65	FI = 70	MT = 66	IT = 55	LU = 45	IT = 69	SI = 55
12	FI = 65	UK = 60	UK = 61	DK = 55	FI = 44	CY = 60	FR = 55
13	SI = 63	SI = 60	DE = 61	FR = 52	CH = 44	IE = 58	LU = 55
14	CZ = 63	SK = 55	EE = 61	ES = 50	SI = 41	GR = 58	DE = 53
15	EE = 61	LT = 55	BE = 61	UK = 46	ES = 41	LU = 56	IE = 53
16	CA = 60	DE = 50	NL = 59	CZ = 41	SK = 40	NO = 54	CH = 50
17	GR = 60	IE = 50	CZ = 58	AT = 34	NO = 39	ES = 50	HU = 48
18	AT = 55	FR = 50	LU = 50	CA = 32	LT = 38	DE = 50	CZ = 48
19	DE = 53	CZ = 50	IE = 50	EE = 30	DE = 38	LT = 48	EE = 46
20	CH = 51	AT = 45	HU = 50	HU = 29	HU = 36	PL = 46	LT = 45
21	SK = 51	LU = 45	FR = 45	MT = 19	CY = 36	SK = 44	PL = 44
22	LV = 51	HU = 40	CH = 43	CY = 18	IT = 33	AT = 42	DK = 44
23	HU = 50	GR = 40	LV = 42	SI = 15	DK = 33	MT = 38	MT = 41
24	LU = 48	DK = 40	GR = 41	SK = 14	MT = 29	CH = 33	SK = 40
25	FR = 48	CY = 40	SK = 38	PL = 14	EE = 26	LV = 33	GR = 40
26	CY = 47	MT = 30	DK = 36	GR = 14	LV = 25	DK = 33	AT = 39
27	LT = 47	PL = 25	AT = 34	LT = 12	GR = 25	CZ = 27	CY = 39
28	IE = 39	LV = 20	CY = 32	LV = 11	AT = 22	EE = 23	LV = 30
EÚ-25	= 59	= 56	= 57	= 43	= 43	= 58	= 53
G-28	= 60	= 58	= 58	= 46	= 44	= 59	= 54

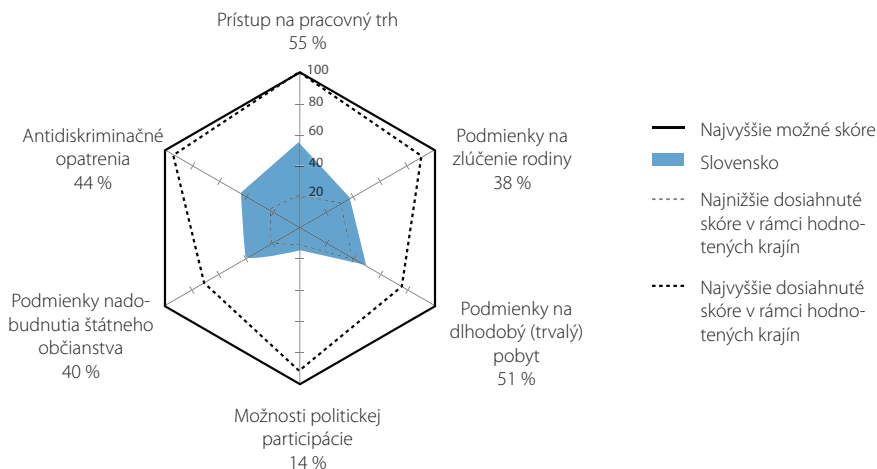
Poznámka: AT = Rakúsko, BE = Belgicko, CA = Kanada, CY = Cyprus, CZ = Česká republika, DE = Nemecko, DK = Dánsko, EE = Estónsko, ES = Španielsko, FI = Fínsko, FR = Francúzsko, GR = Grécko, HU = Maďarsko, CH = Švajčiarsko, IE = Írsko, IT = Taliansko, LT = Litva, LU = Luxembursko, LV = Lotyšsko, MT = Malta, NL = Holandsko, NO = Nórsko, PL = Poľsko, PT = Portugalsko, SE = Švédsko, SI = Slovinsko, SK = Slovensko, UK = Veľká Británia, EÚ-25 = priemer za Európsku úniu, G-28 = priemer za všetky analyzované štáty.

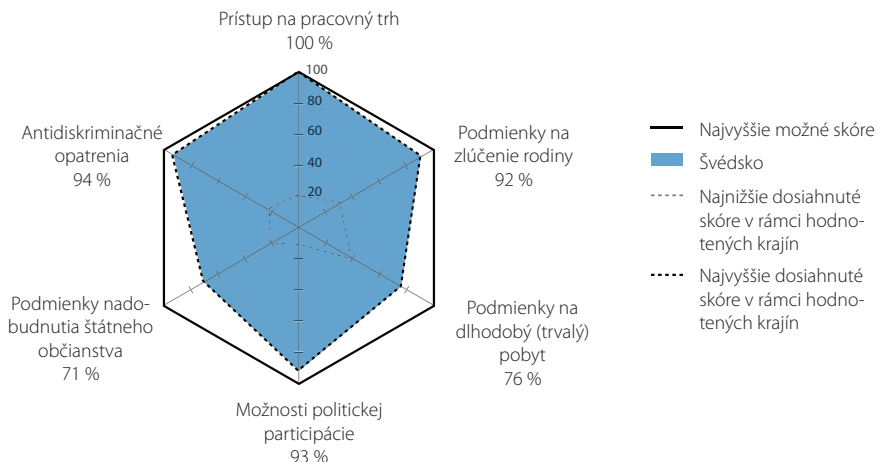
Ako vidno, pokiaľ ide o charakter a úspešnosť procesu integrácie cudzích štátnych príslušníkov do autochtónnej spoločnosti, vo vzorke 28 skúmaných krajín možno diferencovať zhruba tri základné skupiny. Prvá je zastúpená krajinami, ktoré v integrácii imigrantov pokročili najviac a prakticky sa (takmer) vo všetkých zložkách a potom logicky i sumárne pohybujú na čelných pozíciách (predovšetkým Švédsko – pozri Obrázok 3, ale aj Portugalsko, Belgicko, Holandsko, Fínsko, Kanada, Taliansko). Druhá skupina pozostáva zo štátov, ktoré presadzujú v jednotlivých politikách selektívny prístup – v niektorých sú imigrantom priaznivo naklonené, v iných sú zase podmienky na ich integráciu iba priemerné, resp. nie najlepšie (napr. vo Francúzsku, Nemecku, Írsku, Švajčiarsku, Českej republike či Estónsku). Napokon poslednú skupinu tvoria krajiny, ktorých integračné politiky nemožno považovať – okrem výnimiek v niektorých aspektoch – za príliš „priateľské“ voči imigrantom. Možno sem zaradiť aj Dánsko, Grécko a Rakúsko.

Čo sa týka Slovenskej republiky, jej pozícia na **4. – 5. najhoršom mieste z hodnotených krajín potvrdzuje fakty a negatívne závery o výraznom kvalitatívnom zaostávaní integračného procesu**, uvedené v predchádzajúcej časti. Celková hodnota indexu MIPEX je, žiaľ, veľmi nízka a Slovensko dosahuje ako-tak priemerné parametre iba na poli ekonomickej integrácie a naturalizácie (Tabuľka 3; Obrázok 3).

Obrázok 3

Porovnanie pozície Slovenskej republiky a Švédska (ako najúspešnejšej krajiny) v štúdii MIPEX





Zdroj: <http://www.integrationindex.eu/integrationindex/2511.html> a <http://www.integrationindex.eu/integrationindex/2549.html>, (stiahnuté 17. 1. 2008).

5.3 Stručný prehľad subjektívnych názorov imigrantov žijúcich na Slovensku na integračnú politiku krajiny

Na tomto mieste by bolo možno zaujímavé v krátkosti prezentovať niektoré subjektívne pohľady imigrantov bývajúcich v Slovenskej republike na kvalitu integračných politík. Ako vnímajú úroveň integračného procesu v krajine oni? Ich subjektívne postoje a hodnotenia sú totiž veľmi cenné – jednak predstavujú prirodzenú spätnú väzbu, jednak sú neoddeliteľnou súčasťou ukazovateľov miery a úspešnosti integrácie, jednak práve imigranti sú hlavnými adresátmi integračnej politiky štátu. V slovenskej odbornej literatúre však nie je veľa zmienok o tejto téme, keďže sama problematika integrácie cudzincov sa v SR skúma len minimálne.

Jedným z prvých významnejších pokusov zistiť názory integrovateľných imigrantov v Slovenskej republike bola publikácia B. Divinského *Migration trends in selected EU Applicant Countries, Volume V-Slovakia – An acceleration of challenges for society* (2004). V rámci nej mal autor za úlohu analyzovať o. i. vtedajšie⁸⁷ integračné politiky a praktiky štátu (vrátane podmienok pobytu, práce, vzdelávania, sociálnej a zdravotnej starostlivosti, kultúrnej a náboženskej integrácie, občianskej a politickej participácie, boja proti diskriminácii, informovanosti migrantov a pod.), na ktoré čiastočne reagovali aj sami imigranti prostredníctvom

hĺbkových interview. Už v tom čase sa ukázalo, že predovšetkým legálni migranti pociťujú absenciu rôznorodých integračných programov a zároveň aj to, že materiál *Komplexné riešenie procesu integrácie cudzincov s priznaným postavením utečenca do spoločnosti*⁸⁸, určený pre azylantov, už zastaral a nespĺňal požiadavky kladené na modernú integráciu ani tejto cieľovej skupiny.

Nasledujúce dielo toho istého autora – *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Stav, trendy, spoločenské súvislosti* – sa už venovalo nielen podrobnejšej charakterizácii integračných politík v Slovenskej republike, ale osobitná časť sa zaoberala ich percepciou imigrantmi, použijúc štruktúrovaný dotazník. Tento obsahoval viacero otázok týkajúcich sa integrácie cudzincov v SR vo všeobecnej rovine. Ďalšie otázky boli zamerané na získanie názorov na komponenty integračného procesu imigrantov v krajine – ekonomickú, spoločenskú, politickú a kultúrno-jazykovú integráciu, ako aj stupeň diskriminácie.⁸⁹

Pri hodnotení *integračného procesu ako celku* imigranti kritizovali prísny postoj Slovenskej republiky k legálnym migrantom („Slovensko sa príliš zdráha integrovať migrantov do normálneho života“), citeľne im chýbala informačná platforma na poskytovanie informácií o širokej palete aspektov integrácie v SR a ako riešenie navrhovali aplikovať na Slovensku úspešne fungujúci model integrácie cudzincov z vybranej vyspelej krajiny EÚ.

Pokiaľ ide o jednotlivé zložky integrácie, niektorí respondenti spomedzi imigrantov považovali *prístup na pracovný trh SR* za sťažený a poukazovali na skutočnosť, že slovenské orgány nevidia podnikanie cudzincov ako pozitívum pre slovenskú ekonomiku (vyslovene u občanov z tretích krajín). Legálni imigranti by veľmi uvítali tiež kvalitnejšiu a cenovo dostupnú *výučbu slovenčiny*. V kontexte kultúrnej integrácie sa imigranti žijúci na Slovensku sťažovali na nedostatočné podmienky na rozvíjanie vlastnej kultúry, symbolické právomoci združení migrantov, ich veľkú finančnú závislosť znemožňujúcu suverenitu v konaní či slabú podporu štátnych orgánov a samosprávy. Možnosť účasti na správe verejných vecí a na politickej scéne Slovenskej republiky (*politická integrácia*) pokladali opytovaní imigranti len za teoretickú, v podstate nerealizovateľnú. Čo sa týka *rezidenčnej integrácie*, respondentom značne chýbala väčšia ponuka lacnejších – napr. sociálnych – bytov. Zároveň sa domnievali, že Slovenská republika komplikovane a prísne udeľuje štátne občianstvo.

Napokon s cieľom väčšej akceptácie kultúrnej diverzity v majoritnej spoločnosti a potlačania prejavov intolerancie/rasizmu by imigranti privítali *intenzívnejšie pôsobenie na povedomie slovenských občanov*. Mali totiž silný pocit, že Slováci nie sú zvyknutí žiť v multietnickej a multikultúrnej spoločnosti, nemajú radi cudzincov a obávajú sa ich. Právne normy na zabezpečenie svojich práv hodnotili

imigranti ako dostatočné, ale ich dodržiavanie v praxi už nie. Aj z toho dôvodu sa relatívne často a v rôznych podobách stretávali s intoleranciou a diskrimináciou. Väčšina respondentov osobne alebo ich blízki či známi sa už stali terčom verbálneho, alebo dokonca i fyzického útoku.

V roku 2006 bola publikovaná rozsiahla štúdia o potrebách migrantov v Slovenskej republike *Potreby migrantov na Slovensku*.⁹⁰ Jedným z jej fundamentálnych cieľov bolo analyzovať existujúci integračný rámec v krajine, identifikovať potreby a prezentovať názory, postoje a skúsenosti migrantov, ako aj zástupcov rôznych inštitúcií, zamestnávateľov či spolupracovníkov migrantov z majoritnej populácie, a to s dôrazom na integráciu imigrantov na trh práce v SR i do spoločnosti ako celku. Štúdia bola spracovaná na výskumnej vzorke – okrem iného – vyše 40 imigrantov s dlhodobým pobytom na Slovensku pomocou kvalitnej metodológie (hlbkové interview, fókusové skupinové diskusie a i.), s následným návrhom odporúčaní predovšetkým pre činnosť Migračného informačného centra IOM v Bratislave. Publikácia zhromaždila mnohé podnetné impulzy od imigrantov obohacujúce doterajšie poznanie ich nazerania na situáciu, problémy a nedostatky integračného procesu v Slovenskej republike. Tézovito možno okrem iného uviesť:

Pokiaľ ide o *pobyt v krajine*, respondenti kritizovali fakt, že SR nevytvára priaznivé podmienky na udeľovanie povolení na tie formy pobytu, ktoré intenzívne podporujú integráciu do spoločnosti. Celkovo sú skúsenosti cudzincov so slovenskými inštitúciami (najmä štátnymi) často frustrujúce – mnohí sa cítia obeťou svojvôle, neochoty až diskriminácie, relevantné informácie sa nachádzajú len v slovenčine (alebo nie sú k dispozícii vôbec) a kompetentné osoby neovládajú cudzie jazyky. *Ekonomická integrácia* imigrantov v SR je – podľa ich výpovedí – sťažená absenciou podrobnejších informácií o pracovnoprávných vzťahoch, podnikaní, komplikovaným vybavovaním živnosti, nevyhovujúcou ponukou rekvalifikačných kurzov, „byrokratickým“ prístupom k uznávaniu kvalifikácie z domoviny, ale i diskrimináciou pre farbu pleti.

Opytovaní imigranti ďalej uvádzali veľmi nízku dostupnosť jazykových kurzov a *problémy so slovenským jazykom*, hoci v rôznej miere. Nezriedka sa spoliehajú na „spontánne učenie“ a nedotiahnutá znalosť slovenčiny je potom hendikepom na trhu práce, ako aj v súkromnom a sociálnom živote. Čo sa týka *náboženskej integrácie*, nespokojnosť vyjadrovali pravoslávni migranti a hlavne moslimovia, zdôrazňujúc, že na Slovensku nemajú dostatočnú možnosť praktizovať svoju vieru. Viacerí cudzinci, ktorí sa inak dobre integrovali do slovenskej spoločnosti, pociťovali nespokojnosť s realizáciou svojich potrieb v *kultúrnej oblasti*. Zároveň respondenti považovali kvalitu sociálneho bývania v SR za nízku, ceny podnájmov za vysoké a upozorňovali na disproporciu medzi rozmiestnením bytov

a pracovných príležitostí v krajine.

Štúdia dokázala, že imigranti len okrajovo participovali na občianskom a politickom živote v Slovenskej republike. Na mechanizmus (ne)udeľovania štátneho občianstva SR mali značne kritický názor a tvrdili, že pri jeho udeľovaní sa stretli s korupciou. Viacerí imigranti konštatovali, že Slovensko nie je pripravené na prítomnosť iných kultúr, vyznačuje sa skôr xenofóbiou a intoleranciou, v krajine nie je všeobecná ani politická vôľa na multikultúrne prostredie. Slovenskej republike chýba tiež verejná diskusia o rasizme a diskriminácii (ktoré sú často aj inštitucionálneho charakteru) a konkrétne prípady sa slabo medializujú.

Na záver tejto časti možno zhrnúť, že hodnotenia väčšiny respondentov – hoci logicky do veľkej miery subjektívne – boli cenným príspevkom v rámci analýzy úrovne integračného procesu a stupňa integrácie imigrantov do slovenskej spoločnosti komplexne i v jej individuálnych komponentoch. S mnohými postrehmi, skúsenosťami a odporúčaniami pre prax zo strany imigrantov sa možno len stotožniť a aj na ich základe sa pokúsiť sformulovať nové princípy integračnej politiky Slovenskej republiky.



Pobyť cudzincov na Slovensku

Zuzana Bargerová

6.1 Úvod do problematiky pobytu cudzincov na Slovensku

Právna úprava pobytu cudzincov ako aj náročnosť získania a udržania si povolenia na pobyt je dôležitým prvkom v integrácii migrantov. Miera stability udeľného oprávnenia na pobyt ovplyvňuje vôľu migranta integrovať sa do spoločnosti a jeho pocit istoty v každodennom živote, ale aj mieru flexibility pri zmene zamestnania či rodinnej situácie. Z významnej časti je odvodená od právneho postavenia cudzinca, od jeho pôvodu, osobnej, životnej situácie a subjektívnych dôvodov na pobyt na Slovensku. V tejto kapitole budeme používať pojem cudzinec v nasledujúcom význame.

Podľa zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov sa **cudzincom rozumie každý, kto nie je občanom SR**, a to aj občan/občianka iného štátu Európskej únie, občan/občianka štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, občan/občianka Švajčiarskej konfederácie a ich rodinní príslušníci (ďalej aj ako „občan EÚ/EHP“ alebo „občan EÚ“). Pre vstup a pobyt občanov EÚ a Európskeho hospodárskeho priestoru na Slovensku platí osobitný právny režim, ktorý ich zrovnoprávňuje s občanmi Slovenskej republiky. V tejto kapitole budeme preto ako **cudzinka označovať iba cudzinca z tretej krajiny mimo EÚ, EHP a osobu bez štátnej príslušnosti**⁹¹ (ďalej len „cudzinec“).

Pri udeľovaní pobytov v SR možno v zmysle uvedeného hovoriť o dvoch základných režimoch – **registračnom** a **povoľovacom**. Registrácia sa týka občanov EÚ/EHP, kým cudzinci musia o povolenie na pobyt v SR požiadať a musí im byť udelený. V tejto kapitole preto kladieme dôraz na informácie týkajúce sa cudzincov z tretích krajín, podmienky nadobúdania a straty povolení na pobyt a problematické oblasti pri aplikácii právnej úpravy.

6.2 Právna úprava pobytu cudzincov v Slovenskej republike a analýza právnych predpisov

Pobyt cudzincov na území SR upravuje zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“). Ustanovenia zákona o pobyte cudzincov sú zosúladené s ustanoveniami viacerých zásadných Smerníc Rady EÚ v oblasti imigrácie a inklúzie, a to so Smernicou Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 *o práve na zlúčenie rodiny*, Smernicou Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 *o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom*, Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 *o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov*, Smernicou Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 *o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne pristávanie a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi*, Smernicou Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 *o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu* a Smernicou Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 *o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby*.

V oblasti zlučovania rodiny majú značný význam medzinárodné zmluvy⁹², napríklad *Dohovor o právach dieťaťa*, *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach*, *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach* či *Medzinárodný dohovor o ochrane práv migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín*.

Cudzinec, ktorý plánuje žiť na Slovensku, môže v zmysle zákona o pobyte cudzincov požiadať o povolenie na jeden z troch typov pobytu:

- trvalý pobyt,
- prechodný pobyt,
- tolerovaný pobyt.

Hoci z hľadiska integrácie cudzincov sa za kľúčové považujú prvé dva typy pobytu, integrácia nie je vylúčená ani u cudzinca s tolerovaným pobytom, ktorý nespĺňa podmienky na udelenie prechodného či trvalého pobytu. Naopak, sto-tožňujeme sa s názorom, že od úplného začiatku pobytu cudzinca v hostiteľskej krajine sa začína aj jeho proces integrácie do novej spoločnosti.⁹³

Na udelenie pobytu v SR a na usadenie sa je nevyhnutné absolvovať náročnú a zdĺhavú procedúru dokladovania celého množstva zákonom požadovaných skutočností. Pri väčšine typov prechodného a trvalého pobytu prejde od momentu podania žiadosti o pobyt až do jeho udelenia dlhé obdobie, od 3 do 5 mesiacov. Zrýchlená lehota na vydanie rozhodnutia sa týka udelenia tolerovaného pobytu (bezodkladne) a povolenia na prechodný pobyt na účel štúdia (do 30 dní).

Žiadateľ musí na získanie pobytu často vynaložiť nemalé peňažné prostriedky súvisiace najmä s úhradou správnych poplatkov za udelenie pobytu a vystavenie potvrdení o bezúhonnosti, s overením listín vydaných v zahraničí a s ich úradným prekladom do slovenčiny. Ďalšie výdavky sú spojené s poštovným, cestovným, ak je potrebné cestovať na vzdialený zastupiteľský úrad, ako aj s cestovným poistením či letenkami, s preukazovaním finančného zabezpečenia a so zariadením praktických stránok života na Slovensku. Po udelení pobytu je potrebné absolvovať špeciálnu a drahú zdravotnú prehliadku v rozsahu podľa krajiny pôvodu v jednom z troch zdravotníckych zariadení určených Ministerstvom zdravotníctva SR a poistiť sa v niektorom zo slovenských poisťovní (ak je to možné).

Na základe skúseností klientov Migračného informačného centra môžeme konštatovať, že ide o zložitú byrokratickú procedúru, na ktorej úskalia sa žiadateľ o povolenie na pobyt nemôže vopred pripraviť, pretože na udelenie povolenia na pobyt nie je právny nárok ani po splnení zákonom stanovených podmienok. V konaní zohráva významnú úlohu voľná úvaha úradníkov, neexistujú aktuálne oficiálne preklady právnych predpisov do základných svetových jazykov ani zrozumiteľné návody na vypĺňanie žiadostí.

Pozrime sa bližšie na právnu úpravu jednotlivých typov pobytu v Slovenskej republike.

6.2.1 Trvalý pobyt

Povolenie na trvalý pobyt znamená z hľadiska integrácie migrantov dosiahnutie relatívne stabilného právneho postavenia. Jeho nadobúdanie, v porovnaní s ďalšími 28 európskymi krajinami, hodnotila štúdia MIPEX (BC et MPG, 2007) takto: „Väčšina z legálne žijúcich cudzincov v SR musí na získanie trvalého pobytu splniť požiadavku 5 rokov pobytu v SR. Študentom sa uzná polovica času ich štúdia, ale azylanti si nemôžu započítať nijaký čas strávený v azylovej procedúre. Migranti musia splniť viaceré podmienky, vrátane preukázania finančného zabezpečenia pobytu a zdravotného poistenia. Trvalý pobyt nie je pre cudzinca dostatočnou zárukou. Môžu ho vyhostiť aj v prípade, ak sa v SR narodil alebo je už integrovaný. Štát pri rozhodovaní nemusí brať do úvahy správanie cudzinca ani väzby na

Slovenskú republiku.⁹⁴

Podľa zákona o pobyte cudzincov sa povolenie na trvalý pobyt prvý raz udeľuje **na päť rokov ako tzv. prvé povolenie**. Po uplynutí tohto času môže byť trvalý pobyt na základe žiadosti udelený na **neobmedzený čas, ako tzv. ďalšie povolenie**. Cudzinec sa môže rozhodnúť, či o povolenie na trvalý pobyt požiada na Slovensku, alebo prostredníctvom zastupiteľského úradu v krajine pôvodu. Toto povolenie ho oprávňuje žiť na území SR a cestovať do zahraničia a naspäť v čase, na ktorý mu bolo udelené, neopravňuje však automaticky na pobyt v inej členskej krajine EÚ. Zákon vyslovene nepožaduje, aby cudzinec, ktorému je takéto povolenie udelené, na Slovensku žil. Z ustanovení upravujúcich možnosť zrušenia trvalého pobytu však vyplýva, že akýkoľvek dlhší pobyt mimo SR, nepretržite viac ako 180 dní, je potrebné písomne ohlásiť príslušnému útvaru cudzineckej polície.

Trvalý pobyt môže byť udelený cudzincovi ako:

- a. **prvé povolenie** na trvalý pobyt, pričom po uplynutí 5 rokov sa požiada o jeho predĺženie na základe žiadosti o ďalšie povolenie na trvalý pobyt, alebo
- b. **ďalšie povolenie**, ktoré môže predstavovať buď predĺženie trvalého pobytu, nadviazanie na dlhodobý prechodný pobyt v SR alebo nové povolenie a to v osobitných prípadoch a podľa relevantných ustanovení zákona o pobyte cudzincov.

Ako sme spomenuli v úvode kapitoly, odlišné pravidlá pre vstup a pobyt na území SR platia pre občanov EÚ/EHP. Do 21. decembra 2007 pre vstup na Slovensko potrebovali platný cestovný doklad (identifikačnú kartu). Po rozšírení schengenského priestoru o nové krajiny vrátane Slovenska je preukazovanie totožnosti pri vstupe na územie SR potrebné len na hraniciach medzi Slovenskom a Ukrajinou a na požiadanie polície. Pobyt občana EÚ/EHP, ktorý presiahne 3 mesiace, sa automaticky považuje za pobyt na základe prvého povolenia. Občan EÚ/EHP môže, ale nemusí o registráciu trvalého pobytu „požiadať“ v prípade, ak sa chce na Slovensku usadiť. Na pobyt dlhší ako 3 mesiace nepotrebuje povolenie, stačí, keď preukáže totožnosť cudzineckej polícii, ktorá trvalý pobyt zaregistruje a vystaví o tom doklad.

6.2.2 Prvé povolenie na trvalý pobyt

Toto povolenie sa udeľuje cudzincovi, ktorý je:

- manželom alebo závislým príbuzným občana SR s trvalým pobytom na území SR,

- slobodným dieťaťom mladším ako 18 rokov, zvereným do osobnej starostlivosti cudzinca, ktorý je manželom občana SR s trvalým pobytom na území SR,
- slobodným dieťaťom cudzinca, mladším ako 18 rokov, s povolením na trvalý pobyt alebo dieťaťom mladším ako 18 rokov v osobnej starostlivosti cudzinca s povolením na trvalý pobyt,
- nezaopatreným dieťaťom cudzinca, starším ako 18 rokov, s povolením na trvalý pobyt,
- alebo ak je to v záujme Slovenskej republiky.

6.2.3 Ďalšie povolenie na trvalý pobyt

Toto povolenie predstavuje oprávnenie na dlhodobý pobyt. Možno ho udeliť na žiadosť cudzincovi, ktorý:

- má udelené prvé povolenie,
- má povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania alebo podnikania, ak jeho nepretržitý prechodný pobyt trvá najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti, alebo jeho rodinnému príslušníkovi, ktorý má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,
- je manželom cudzinca s povolením na trvalý pobyt a má udelené povolenie na prechodný pobyt najmenej päť rokov bezprostredne pred podaním žiadosti,
- je dieťaťom cudzinca, mladším ako 18 rokov cudzinca, ktorému bolo udelené ďalšie povolenie,
- mal a zaniklo mu ďalšie povolenie na trvalý pobyt z dôvodu, že tomuto cudzincovi bol udelený dlhodobý pobyt v inej krajine Európskeho hospodárskeho priestoru alebo sa tento cudzinec zdržiaval šesť rokov mimo územia SR,
- mal a bolo mu zrušené povolenie na trvalý pobyt z dôvodu, že sa nepretržite zdržiaval mimo územia Európskeho hospodárskeho priestoru 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.

Trvalý pobyt môže cudzinec získať aj bez toho, aby boli splnené niektoré z uvedených podmienok. Stane sa tak v prípade, ak je to potrebné na poskytnutie pomoci svedkovi, ktorý vystupuje v trestnom konaní, alebo ak to navrhne Slovenská informačná služba z dôvodu bezpečnostných záujmov SR. O takomto povolení na trvalý pobyt rozhoduje Ministerstvo vnútra SR.⁹⁵

Postavenie cudzinca, ktorý má v SR udelený trvalý pobyt, sa veľmi približuje postaveniu občana SR a občana EÚ/EHP. Aj napriek tomu, že nezaručuje istotu pred vyhostením alebo zrušením povolenia na pobyt, možno ho považovať za

stabilnejší typ pobytu cudzinca vzhľadom na práva a povinnosti s ním späté.

Zmena právnej úpravy v neprospech integrácie nastala v roku 2007 **predĺžením obdobia potrebného na stabilizovanie trvalého pobytu** manžela alebo manželky občana SR z troch (3) rokov na päť (5). Povolenie na trvalý pobyt totiž môže byť odňaté manželovi alebo manželke občana SR, ktorý má udelený trvalý pobyt na účel zlúčenia rodiny z dôvodu „skorého“ rozvodu manželstva, a to v čase do 5 rokov od udelenia trvalého pobytu. Štatistiky však hovoria, že na Slovensku sa končí rozvodom každé tretie manželstvo, preto takúto právnu úpravu považujeme za neprímeranú. Zotrvanie v nefungujúcom zväzku môže byť vážnym problémom napr. pre obeť domáceho násillia, ktoré sú vystavené hrozbe vyhodenia v prípade rozvodu a ktoré sú vydielatelné partnerom.⁹⁶ Východiskom pre cudzinca, ktorého trvalý pobyt bol po rozvode zrušený, je podať žiadosť o tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života. Túto možnosť však nemôžu v praxi využiť bezdetní cudzinci. Ak tolerovaný pobyt nie je udelený, cudzinec musí Slovensko opustiť bez ohľadu na sociálne väzby či zamestnanie. Slovensko tak prichádza o čiastočne alebo plne integrovaného cudzinca. Je veľmi dôležité, aby sa nielen pri udeľovaní, ale aj pri zrušení trvalého pobytu prihliadalo na existenciu sociálnych či profesionálnych väzieb cudzinca na Slovensku, prípadne na existenciu či neexistenciu väzieb na krajinu pôvodu, čo by mohlo byť námetom na legislatívnu úpravu zákona o pobyte cudzincov.

6.2.4 Prechodný pobyt

Povolenie na prechodný pobyt oprávňuje cudzinca na časovo limitovaný pobyt v SR, ktorý možno udeliť **na základe žiadosti** na jeden z týchto účelov:

- podnikanie,
- zamestnanie,
- štúdium,
- osobitnú činnosť (napr. výskumnú, vedeckú, lektorskú, športovú, umeleckú),
- zlúčenie rodiny,
- plnenie služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl.

Prechodný pobyt sa udeľuje aj **automaticky** podľa zákona o azyle, napr. žiadateľom o azyl a osobám, ktorým bola udelená doplnková ochrana.

Povolenie na prechodný pobyt sa udeľuje na obdobie trvania uvedeného účelu:

- oprávňuje cudzinca zdržiavať sa na území Slovenskej republiky a cestovať do zahraničia a naspäť na územie SR v čase, na aký bolo udelené,

- udeľuje sa vždy na jeden konkrétny účel, dokladovaný v žiadosti o udelenie pobytu,
- prvý raz sa udeľuje najmenej na obdobie trvania účelu pobytu, najviac však na 2 roky,
- po skončení platnosti sa môže obnoviť až na 3 roky, ak jeho pobyt bude trvať najmenej 3 roky, alebo na 5 rokov osobám s dlhodobým pobytom v SR,
- vystavuje sa formou nálepky do platného cestovného pasu,
- na jeho udelenie nie je právny nárok.

Ak sa chce cudzinec v SR zamestnať, môže žiadať o povolenie na zamestnanie podať priamo na území Slovenska, **o povolenie na prechodný pobyt však musí požiadať mimo územia SR**. Na Slovensku môžu žiadať podať napr. cudzinci, ktorí nepotrebujú vízum na vstup a pobyt v SR, alebo osoby, ktoré žiadajú o povolenie na výkon určitých typov povolání, ktoré sa povoľujú bez prihladenia na situáciu na trhu práce. Ak cudzinec potrebuje na pobyt v SR vízum, zvyčajne musí vycestovať a podať žiadosť osobne v zahraničí, na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, ktorý mu vydal cestovný doklad, alebo na zastupiteľskom úrade akreditovanom pre štát, v ktorom má bydlisko. Cudzinci, ktorí sa nemôžu vrátiť do krajiny pôvodu, môžu požiadať Ministerstvo zahraničných vecí SR a Ministerstvo vnútra SR o uzavretie dohody a určenie zastupiteľského úradu, ktorý by bol oprávnený prijať žiadosť o povolenie na prechodný pobyt. Ministerstvá však takejto žiadosti vyhovejú len v ojedinelých prípadoch. O obnovenie, resp. predĺženie pobytu sa môže žiadať v SR, najneskôr 60 dní pred skončením platnosti povolenia. Toto však neplatí v prípade zmeny zamestnávateľa.

Slabším článkom v tomto procese môže byť **úloha niektorých zastupiteľských úradov SR** v zahraničí. V praxi Migračného informačného centra sme zaznamenali viacero prípadov, keď žiadateľom o pobyt poskytli zmätočné a neúplné informácie, alebo ich žiadosť odmietli. Každú žiadosť však treba prijať, ak žiadateľ preukáže svoju totožnosť platným cestovným dokladom. Zaznamenali sme viacero prípadov, kedy boli žiadatelia nesprávne inštruovaní, aby podali žiadosť o povolenie na prechodný pobyt priamo na Slovensku, čo ich životnú situáciu značne skomplikovalo. Domnievame sa, že takýto úradný postup vytvára priestor pre korupciu a vyvoláva nedorozumenia. Za príčinu uvedených nedostatkov možno považovať u pracovníkov niektorých zastupiteľských úradov SR nedostatočnú znalosť administratívnych postupov alebo viaznucu výmenu informácií medzi zodpovednými inštitúciami štátu, hostiteľskými inštitúciami a žiadateľmi. Komunikácia medzi úradom, ktorý preberá žiadosť o udelenie povolenia na pobyt, a policajným útvarom, ktorý o nej bude rozhodovať, by mala prebiehať plynulo a z inštrukcií pre zastupiteľské úrady musí byť zjavné, ako majú pri preberaní žiadostí postupovať.

Za nepriaznivú považujeme úpravu obnovy povolenia na prechodný pobyt na účel štúdia zahraničných študentov, ktorí poberajú vládne štipendium SR. Táto skupina študentov, podľa slov klientov Migračného informačného centra, nie je vždy schopná v lehote 60 dní pred skončením platnosti povolenia na pobyt odovzdať cudzineckej polícii všetky potvrdenia potrebné na jeho obnovu (o účele pobytu, o uhradenom poistnom). Študenti sú totiž závislí od vykonaných skúšok, hodnotenia študijného oddelenia príslušnej univerzity, potvrdenia Ministerstva školstva SR či zdravotnej poisťovne. Jednotlivé potvrdenia potrebné na dokladovanie účelu pobytu na seba nadväzujú a niektoré možno získať až na konci semestra, t. j. až 60 a menej dní pred skončením platnosti povolenia.

Zaujímavá situácia nastáva aj v súvislosti s **preukazovaním zdravotného poistenia** v čase po udelení povolenia na prechodný pobyt. Žiadatelia o udelenie povolenia na prechodný pobyt sú totiž do 30 dní od vstupu na územie SR alebo do 30 dní po udelení povolenia povinní doložiť príslušnému Oddeleniu cudzineckej polície o. i. doklad o zdravotnom poistení počas ich pobytu v SR. Študenti z tretích krajín, ktorí neštudujú na základe medzinárodnej zmluvy, alebo rodinní príslušníci cudzincov s povoleným prechodným pobytom v SR, t. j. skupiny, ktorým podľa slovenského právneho poriadku nevzniká povinné verejné zdravotné poistenie, sú v ťažšej situácii. Pretože nemôžu byť poistencami verejného zdravotného poistenia, a to ani ako dobrovoľní samoplatcovia, môžu polícii dokladovať buď komerčné poistenie kúpené vo svojej krajine pôvodu na celý ich pobyt v SR, alebo komerčné zdravotné poistenie pre cudzincov, ktoré na území SR v súčasnosti poskytuje len jediná zdravotná poisťovňa. Oproti ostatným skupinám žiadateľov o prechodný pobyt sú tak znevýhodnení finančne aj mierou poskytovanej zdravotnej starostlivosti. Kým študenti si musia „len“ priplatiť drahé komerčné poistenie, ale môžu popri štúdiu zarábať, manželia cudzincov a ich deti sú na svojho partnera a rodiča odkázaní v oveľa väčšej miere. Zákon o službách zamestnanosti totiž manželom cudzincov s povoleným prechodným pobytom nedovoľuje pracovať a neumožňuje im ani mať rovnaké zdravotné poistenie. Vnímame to ako prvok, ktorý môže na migrujúcich pracovníkov pôsobiť veľmi demotivačne, a to predovšetkým na vysoko kvalifikované skupiny migrantov, o ktorých integráciu na trh práce má Slovensko záujem (definíciu problému a návrh opatrenia uvádzame v kapitole o zdravotnej starostlivosti a poistení cudzincov v SR).

6.2.5 Tolerovaný pobyt

Tolerovaný pobyt je špecifický, **provizórny** typ pobytu. Čiastočne plní funkciu doplnkovej ochrany⁹⁷ a možno ho udeliť cudzincovi najviac na 180 dní za podmienky, že:

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

Na rozdiel od inštitútu doplnkovej ochrany upraveného zákonom o azyle sa tolerovaný pobyt priznáva cudzincom, ktorí nevyužili možnosť podať žiadosť o udelenie azylu, a poskytuje im istú formu ochrany štátu. Povolenie na tolerovaný pobyt sa udeľuje najviac na 180 dní, pričom ho **možno aj opakovane predĺžiť**. Ak zanikne dôvod, pre ktorý bol tolerovaný pobyt udelený, cudzinec má povinnosť oznámiť to policajnému útvaru najneskôr do 15 dní odo dňa, keď sa o tejto skutočnosti dozvedel. Policajný útvar je povinný urobiť takéto vyhodnotenie po skončení lehoty 180 dní a po náležitom preskúmaní skutkového stavu môže povolenie na tolerovaný pobyt buď predĺžiť, alebo zrušiť a určiť cudzincovi primeranú lehotu na vycestovanie, najviac 30 dní od právoplatnosti rozhodnutia.

Cudzinec s týmto typom pobytu nemôže podnikáť. **Zamestnať sa môže len vtedy, ak mu bol udelený tolerovaný pobyt:**

- pretože je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi,
- bolo mu poskytnuté dočasné útočisko,
- z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života.

Po troch rokoch od udelenia tolerovaného pobytu môže o povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania požiadať aj osoba, u ktorej existuje prekážka administratívneho vyhostenia.

Novelou účinnou od 1. januára 2007 sa dôvody na udelenie tolerovaného pobytu rozšírili na **cudzincov, ktorí sú obeťami obchodovania s ľuďmi**. Takýmto osobám môže byť udelené povolenie na tolerovaný pobyt najskôr na 40 dní s cieľom, aby sa zistilo, či ide o obeť obchodovania s ľuďmi a na to, aby sa cudzinec mohol sám rozhodnúť, či bude spolupracovať s políciou. Počas tohto obdobia má cudzinec nárok na poskytnutie ubytovania, ak si ho nemôže zabezpečiť sám. V prípade, že sa cudzinec rozhodne spolupracovať s políciou, povolenie na pobyt môže byť predĺžené najmenej o 180 dní, a to aj opakovane. Po prvom predĺžení tolerovaného pobytu sa cudzinec môže zamestnať. Štát poskytuje tejto skupine cudzincov navyše primerané ubytovanie a pomoc pri zapájaní sa do projektov alebo programov, ktoré im majú umožniť začleniť sa do spoločnosti.⁹⁸

V prípade, že by cudzinec z vlastnej vôle obnovil kontakty s podozrivými osobami, predstieral spoluprácu s políciou alebo ju ukončil, povolenie na tolerovaný pobyt by sa malo zrušiť.

Relatívne novým dôvodom na udelenie tolerovaného pobytu je **právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života**. Zakotvením tohto inštitútu sa formálne uviedol do súladu zákon o pobyte cudzincov s Ústavou Slovenskej republiky a s článkom 8 Európskeho dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Ide o prípady, keď cudzinci majú na území SR deti alebo manžela, manželku. V takomto prípade je cudzinecká polícia povinná udeliť povolenie na tolerovaný pobyt.⁹⁹ Napriek tomu, že ide o málo početnú skupinu cudzincov, pozitívne hodnotíme skutočnosť, že osoby v tomto postavení sa od januára 2007 môžu zamestnať a zabezpečovať nielen svoje životné potreby, ale zároveň prispievať k starostlivosti o svoju rodinu. Táto zmena bola potrebná a nevyhnutná.

Z aplikačnej praxe cudzineckej polície sme však zistili, že právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života sa cez tolerovaný pobyt priznáva od začiatku roka 2008 už len slobodným rodičom, a v prípadoch, keď po posúdení cudzineckej polície žiadateľ nespĺňa ani základné podmienky na udelenie iného typu pobytu. Naopak približne od začiatku roka 2008 sa nepriznáva sa manželom občana SR, o ktorých žiadosti o udelenie trvalého pobytu sa nestihlo rozhodnúť počas doby platnosti turistických víz, resp. manželom cudzincov s povoleným pobytom v SR, ktorí nemôžu vycestovať a podať žiadosť o prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny v krajine pôvodu. Vznikajú tak situácie, keď sú manželia občanov SR alebo cudzincov s povolením na pobyt v SR v obave pred vyhostením a zákazom pobytu nútení opustiť svoje rodiny a vycestovať na niekoľko mesiacov do svojej krajiny pôvodu, aby podali žiadosť o udelenie povolenia na prechodný pobyt alebo počkali na rozhodnutie v konaní o udelení trvalého pobytu.

Tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia

V problematickom právnom aj životnom postavení sa nachádza cudzinec, ktorému bol tolerovaný pobyt udelený z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia. Takáto osoba sa nemôže vrátiť do krajiny pôvodu, lebo by tam bol bezprostredne ohrozený jej život alebo sloboda, alebo by jej hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie či 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. **Podkladom na udelenie tohto typu tolerovaného pobytu je zistenie policajného útvaru o existencii prekážky administratívneho vyhostenia cudzinca na základe písomnej žiadosti cudzinca. Podkladom na udelenie inej formy ochrany štátu, doplnkovej ochrany, je rozhodnutie Migračného**

úradu Ministerstva vnútra SR o tom, že v konaní o udelenie azylu sa zistili prekážky vyhostenia žiadateľa o azyl do krajiny pôvodu uvedené v zákone o pobyte cudzincov.¹⁰⁰ Ide o prakticky rovnakú životnú situáciu, na ktorú reagujú dva osobitné právne predpisy rôznym spôsobom. Zákon o pobyte cudzincov tak oproti úprave zákona o azyle „penalizuje“ cudzinca, ktorý nevstúpil do azylovej procedúry, aj keď v rozhodnutí uznáva, že jeho návrat do krajiny pôvodu nie je možný, čo štát potvrdzuje v rozhodnutí o existencii prekážky vyhostenia. Pritom mu však zároveň nedovoľuje zabezpečovať si základné životné potreby legálnou prácou a neposkytuje nijakú asistenciu v oblasti ubytovania alebo zdravotného poistenia. Ak cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia, „prežije“ na Slovensku dlhšie ako tri roky, sama právna úprava počíta so zmenou na prechodný pobyt na účel zamestnania. Až po uplynutí tohto obdobia sa môže zaradiť do normálneho života, zamestnať sa, mať verejné zdravotné poistenie a plánovať si život na Slovensku.

Na základe skúseností Migračného informačného centra usudzujeme, že cudzinec, ktorému je udelený tolerovaný pobyt, má úmysel na Slovensku ostať, či už je to na čas nevyhnutne potrebný na vycestovanie, alebo dlhodobý. Správny orgán, ktorý rozhoduje o jeho žiadosti, udelením tolerovaného pobytu uzná, že existuje subjektívna alebo objektívna prekážka vycestovania či vyhostenia a po uplynutí 180 dní existenciu prekážky alebo skutkového stavu prehodnotí, čím potvrdí právny dôvod na zotrvanie na území SR. V praxi tak za integrovateľných považujeme aj cudzincov s udeleným tolerovaným pobytom, a to najmä v prípadoch, keď z dlhodobého hľadiska nie je predpoklad, že by sa zmenil skutkový stav, ktorý bol podkladom na jeho udelenie.

6.2.6 Zlúčenie rodiny

„Právo na zlúčenie rodiny je základným ľudským právom a jeho naplnenie je podstatné pre život migranta a ďalšie plánovanie budúcnosti. Prispieva k rodinnej stabilite, a tým k súdržnejšej spoločnosti.“¹⁰¹ Zlúčenie rodiny má hlboký význam pre integráciu cudzinca do spoločnosti, preto mu venujeme osobitnú pozornosť. V tomto texte porovnáme viaceré spôsoby zlúčenia podľa slovenského právneho poriadku a možnosti, ktoré z neho pre cudzincov vyplývajú.

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje právo na zlúčenie rodiny realizovať prostredníctvom povolenia na prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny, alebo udelením povolenia na trvalý pobyt. V istých prípadoch je možné zlúčenie rodiny aj prostredníctvom tolerovaného pobytu z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života. V praxi však pri uplatnení tohto inštitútu narážame na viacero problémov, ktorým sa podrobnejšie venujeme v závere tejto časti. Zákon o pobyte cudzincov (aj zákon o azyle) upravuje rôzne spôsoby realizácie tohto

práva, nepriznáva však na udelenie povolenia na pobyt na účel zlúčenia rodiny právny nárok. Jeho realizácia je vo väčšine prípadov podmienená splnením ďalších podmienok, napr. ubytovaním a finančným zabezpečením pobytu zo strany „garanta“. Garantom pre účely tejto kapitoly rozumieme občana SR cudzieho pôvodu, alebo štátneho príslušníka tretej krajiny oprávnené sa zdržiavajúceho v SR, ktorý žiada alebo rodinní príslušníci ktorého žiadajú o zlúčenie rodiny, aby s ním boli spojení.

Zlúčenie rodiny možno uskutočniť na základe povolenia na:

- trvalý pobyt,
- prechodný pobyt,
- tolerovaný pobyt.

Zlúčenie rodiny vnímame v troch základných rovinách podľa právneho postavenia „garanta“ ako:

- a. zlúčenie rodiny s cudzincom, ktorý má povolený pobyt v SR,
- b. zlúčenie rodiny s občanom EÚ/EHP,
- c. zlúčenie rodiny s občanom SR cudzieho pôvodu.

Pokiaľ ide o slovenskú právnu úpravu, problematickou sa nám javí najmä úprava zlúčenia cudzinca z tretej krajiny s občanom Slovenskej republiky cudzieho pôvodu (bod c). Uvádžame preto takéto zdôvodnenie:

a) Zlúčenie rodiny s cudzincom

V prvom prípade možno udeliť cudzincovi, ktorého garant má v SR udelený prechodný alebo trvalý pobyt (podľa § 23 zákona o pobyte cudzincov), **povolenie na prechodný pobyt, ak je:**

- jeho manželom (ak majú obaja 18 rokov),
- jeho slobodným dieťaťom (do 18 rokov), alebo slobodným dieťaťom (do 18 rokov) jeho manžela, alebo je slobodným dieťaťom azylanta, alebo manžela azylanta,
- nezaopatreným dieťaťom (od 18 rokov),
- príbuzným v priamom vzostupnom rade azylanta (do 18 rokov), čiže rodičom azylanta,
- osamelým rodičom odkázaným na jeho starostlivosť (za podmienok upravených v zákone o pobyte cudzincov),
- závislou osobou podľa medzinárodnej zmluvy.¹⁰²

O udelenie prvého povolenia na trvalý pobyt na účel zlúčenia rodiny môže požiadať:

- manžel občana SR s trvalým pobytom na Slovensku alebo závislý príbuzný v priamom rade občana SR s trvalým pobytom v SR (napr. jeden z rodičov),
- slobodné dieťa do 18 rokov zverené do osobnej starostlivosti cudzinca¹⁰³, ktorý je manželom občana SR s trvalým pobytom v SR, alebo slobodné dieťa do 18 rokov cudzinca s trvalým pobytom v SR, resp. ak je zverené do jeho starostlivosti,
- nezaopatrené dieťa cudzinca (napr. študent), staršie ako 18 rokov, s trvalým pobytom,
- alebo ak je to v záujme Slovenskej republiky.

Policačný útvar udolí ďalšie povolenie na trvalý pobyt na účel zlúčenia rodiny cudzincovi, ktorý je:

- rodinný príslušník (napr. slobodné, nezaopatrené dieťa, osamelý rodič) cudzinca, ktorý má 5-ročný prechodný pobyt v SR na účel zamestnania alebo podnikania,
- manžel cudzinca s trvalým pobytom, ak má sám 5 rokov prechodný pobyt v SR,
- dieťa cudzinca s ďalším povolením do 18 rokov,
- osamelý rodič odkázaný na starostlivosť cudzinca s povolením na trvalý pobyt, ktorý má 5 rokov prechodného pobytu v SR.

Tieto ustanovenia sa nedajú použiť na zlúčenie rodiny s **plnoletým dieťaťom**, ktoré je osamelé, ale považuje sa za zaopatrené (napríklad dieťa, ktoré už neštuduje). Zákon v tomto prípade neprihliada na existenciu citových väzieb medzi rodinnými príslušníkmi, ani na to, či plnoleté dieťa má v krajine pôvodu druhého rodiča alebo sa dokáže samo živiť. Rovnako podľa skúseností Migračného informačného centra nie je v praxi bežné zlúčenie rodiny s obidvoma rodičmi, a to ani v prípade, ak sú obaja odkázaní na starostlivosť tretích osôb. Vnímame to ako nesprávne najmä v prípadoch, keď sú závislí a na pomoc tretích osôb odkázaní viacerí rodinní príslušníci cudzinca. Podľa Smernice Rady EÚ o práve na zlúčenie rodiny záleží však na rozhodnutí štátu, či jeho vnútroštátna legislatíva umožní zlúčenie rodiny s prvostupňovým príbuzným v priamej vzostupnej línii „garanta“¹⁰⁴ alebo jeho manželského partnera, keď sú od neho závislí a nepoživajú náležitú rodinnú podporu v krajine pôvodu.

b) Zlúčenie rodiny s občanom EÚ/EHP

Ako sme už uviedli, občan EÚ/EHP nemusí, ale môže si na pobyt v SR presahujúci 3 mesiace registrovať prvé povolenie na trvalý pobyt. V zmysle práva voľné-

ho pohybu a práva usadiť sa v ktoromkoľvek štáte Európskej únie sa občanom EÚ/EHP povolenie na trvalý pobyt udeľuje automaticky a odníma sa zriedkavo, v mimoriadne závažných prípadoch. Ak je rodinný príslušník občana EÚ/EHP cudzincom z tretej krajiny, pre život na Slovensku a trvalý pobyt potrebuje splniť len základné podmienky zákona o pobyte cudzincov, preukázať svoju totožnosť a finančné zabezpečenie pobytu. Zlúčenie cudzinca s garantom, ktorý je občanom EÚ/EHP, je takto omnoho jednoduchšie ako zlúčenie s naturalizovaným občanom SR cudzieho pôvodu a spravuje sa osobitným ustanovením § 45b zákona o pobyte cudzincov. Podľa tohto ustanovenia sa cudzincovi z tretej krajiny, ktorý sa mieni zdržiavať na území SR najmenej 3 mesiace, ak je zároveň rodinným príslušníkom občana EHP, udelí prvé povolenie na trvalý pobyt, ak nepredstavuje záťaž pre systém sociálneho a zdravotného zabezpečenia SR.

To, že ide o zvýhodnenú skupinu cudzincov, vyplýva z legislatívnej definície „zvýhodneného cudzinca“. **Zvýhodneným cudzincom** sa podľa zákona rozumie rodinný príslušník občana EÚ/EHP, ktorý je v SR zamestnaný, podniká alebo študuje na vysokej škole a má finančné prostriedky na zabezpečenie pobytu a zdravotné poistenie. Ak aj neplatí vyššie uvedené, stačí, že má finančné prostriedky na zabezpečenie pobytu a zdravotné poistenie na území SR alebo ak existuje predpoklad, že sa zamestná.

Paradoxom je, že podobné právo, resp. zvýhodnenie, sa podľa zákona o pobyte cudzincov nepriznáva rodinnému príslušníkovi občana SR, ktorému bolo štátne občianstvo udelené na jeho žiadosť, a znevýhodňuje ho pred občanom akejkoľvek inej krajiny EÚ/EHP vrátane Slovenska. Takéto znevýhodnenie môže občan SR cudzieho pôvodu obísť len prehlásením trvalého pobytu do inej krajiny EÚ/EHP a podaním žiadosti o zlúčenie rodiny v SR podľa ustanovenia § 45b zákona o pobyte cudzincov.

c) Zlúčenie rodiny s občanom SR cudzieho pôvodu

Uvedené ustanovenia nemožno použiť v prípadoch, keď o zlúčenie rodiny žiada rodinný príslušník „naturalizovaného“ občana SR cudzieho pôvodu. Cudziniec, ktorý chce prísť na Slovensko na účel zlúčenia rodiny s naturalizovaným občanom SR, sa podľa zákona o pobyte cudzincov ani podľa aplikačnej praxe cudzineckej polície nepovažuje za zvýhodneného cudzinca. Zároveň sa ani jeho príbuzný, občan SR podľa zákona o pobyte cudzincov, nepovažuje za občana EÚ/EHP, takže sa na neho nevzťahujú ustanovenia zvýhodňujúce zlúčenie rodiny s občanom inej krajiny EÚ/EHP. Tu v praxi narážame na principiálny problém. Naturalizovaný cudziniec, občan SR cudzieho pôvodu, je ako garant v realizácii práva na zlúčenie rodiny znevýhodnený voči akémukoľvek inému občanovi EÚ/EHP, hoci citovaný zákon ho z definície „občana EÚ/EHP“ priamo nevylučuje. Zákon

vôbec nepočíta s tým, že občan SR je zároveň občanom EÚ/EHP a nepriamo mu priznáva menej práv. Takéto znevýhodnenie občanov SR voči občanom EÚ/EHP nie je odvodené z nijakého právneho predpisu či Ústavy SR. Podľa nášho názoru ide o nedostatok právnej úpravy, ktorý by bolo vhodné odstrániť.

Tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života

Osobitný problém z hľadiska aplikačnej praxe vzniká pri použití inštitútu tolerovaného pobytu z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života podľa § 43, odsek 1, písmeno f) zákona o pobyte cudzincov. Ide o novší typ tolerovaného pobytu, ktorého prijatím sa zákon o pobyte cudzincov formálne zosúladiť s viacerými medzinárodnými normami upravujúcimi základné ľudské práva, a to najmä s čl. 8 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd. V súčasnosti (t. j. k 1. máju 2008) sme zaznamenali, že oddelenia cudzineckej polície žiadosti o tento typ tolerovaného pobytu zamietajú manželským partnerom občanov SR a cudzincov s povoleným pobytom v SR. Ako pri jedinom type tolerovaného pobytu príslušný policajný útvar neskúma skutkový stav a rozhoduje automaticky negatívne, čo považujeme za postup, ktorý zo zákona nevyplýva a nie je ničím odôvodnený.

Tolerovaný pobyt podľa písmena f) cudzinecká polícia v súčasnosti udeľuje výhradne nevdatým matkám alebo neženatým otcom, pretože títo údajne nespĺňajú podmienku na udelenie iného typu pobytu. Ženatým a vydatým cudzincom tento typ tolerovaného pobytu neudeľujú s odôvodnením, že o neho síce môžu požiadať, ale nebude im udelený, ak „splňajú podmienky na udelenie trvalého alebo prechodného pobytu“. Podľa nášho názoru ide o nesprávny a rozporuplný výklad zákona o pobyte cudzincov. Z relevantných ustanovení zákona totiž nevyplýva, že o tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života môže požiadať len ten cudzinec, ktorý evidentne nespĺňa podmienky na udelenie iného typu pobytu. Paradoxne vyznievajú prípady, kedy cudzincovi nie je udelený prechodný alebo trvalý pobyt z dôvodu, že nespĺňa zákonné podmienky, ale zároveň mu nie je udelený ani tolerovaný pobyt podľa § 43 odsek 1 písm. f).

Účelom tohto inštitútu je uplatnenie základného ľudského práva a štát ho môže limitovať len v ojedinelých a výnimočných prípadoch, v súlade a podľa zákona. Súhlasíme s názorom, že **rodina je dobrým základom pre úspešnú integráciu cudzinca a zaslúži si ochranu štátu**.¹⁰⁵ Štát podľa článku 8 odseku 2 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd **nemôže** do výkonu práva na rodinný a súkromný život zasahovať, okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bez-

pečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, ochrany poriadku a predchádzania zločinnosti, ochrany zdravia, morálky či ochrany práv a slobôd iných.¹⁰⁶

6.3 Definované problémy v oblasti pobytu cudzincov v SR

1. Právna úprava pobytu cudzincov z tretích krajín v SR je komplikovaná, najmä pokiaľ ide o prechodný pobyt na účel zamestnania cudzincov v SR. Konanie o udelenie pobytu je príliš administratívne náročné, neprehľadné a zdĺhavé. Konanie pri väčšine typov prechodného a trvalého pobytu trvá v rozpätí od 3 do 5 mesiacov, je veľmi drahé a na jeho udelenie nie je právny nárok ani po splnení všetkých podmienok.
2. Právna úprava zlúčenia rodiny znevýhodňuje rodinných príslušníkov občana SR cudzieho pôvodu oproti rodinám občanov EÚ/EHP, nepriamo tak aj občana SR.
3. Tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života nie je udeľovaný manželom občana SR a cudzinca s povoleným pobytom v SR. Tento typ pobytu cudzinecká polícia udeľuje len slobodným rodičom. Ženatým a vydatým cudzincom ho neudeľuje s odôvodnením, že síce môžu požiadať, ale nebude im udelený, pretože spĺňajú podmienky na udelenie trvalého alebo prechodného pobytu. Bez náležitého preskúmania žiadosti a všetkých jej príloh, v čase podávania žiadosti o tolerovaný pobyt, nie je možné určiť, či žiadateľ podmienky zákona na udelenie iného typu pobytu spĺňa, alebo nie, tým viac, ak na udelenie pobytu nie je právny nárok ani po splnení všetkých podmienok. Domnievame sa, že účelom tohto inštitútu má byť uplatnenie základného ľudského práva a štát ho má limitovať len vo výnimočných prípadoch, v súlade a podľa zákona a medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná.
4. Cudzincom vo všeobecnosti prekáža nedostatok informácií o podmienkach pobytu v SR. Prekáža im, že žiadosť o povolenie na pobyt je dostupná len v slovenskom jazyku. Nie sú dostupné návody na jej vyplnenie a inštrukcie k zoznamu príloh. Na oddeleniach cudzineckej polície nie sú dostupné informačné materiály o pobyte v SR, o podmienkach obnovenia povolení a službách pre migrantov. Prekážkou komunikácie s cudzincami a občanmi EHP je aj nedostatočná jazyková príprava zamestnancov oddelení cudzineckej polície. Pre cudzincov je celkovo problematické získavanie akýchkoľvek aktuálnych informácií v oblasti pobytu cudzincov a zmien zákonov.
5. Na oficiálnych stránkach Ministerstva vnútra SR absentuje aktuálne úplné

znenie zákona o pobyte cudzincov v slovenčine a v angličtine či v iných svetových jazykoch.¹⁰⁷

6. Aj napriek tomu, že postupy úradníkov oddelení cudzineckej polície upravujú zákony a vysvetľujú interné predpisy Úradu hraničnej a cudzineckej polície (UHCP), v praxi sa môže vyskytovať ich nepochopenie, čo klienti MIC vnímajú ako netransparentnú interpretáciu zákona zo strany úradníkov a zastupiteľských úradov v zahraničí. Metodické postupy nie sú dostatočne upravené zákonom a vykonávacími predpismi, čo vytvára neúmerne veľký priestor pre voľnú úvahu úradníkov a prehlbuje právnu neistotu.
7. Podľa § 80b zákona o pobyte cudzincov je Ministerstvo zdravotníctva SR povinné ustanoviť všeobecne záväzným právnym predpisom zoznam chorôb, ktoré ohrozujú verejné zdravie. Len na základe tohto vykonávacieho predpisu môže príslušné oddelenie cudzineckej polície podľa zákona o pobyte cudzincov požadovať potvrdenie o zdravotnom stave žiadateľa. Ako negatívum vnímame, že tento vykonávací predpis sa dosiaľ neprijal. V súčasnosti útvary cudzineckej polície prijímajú na doplnenie žiadosti o udelenie pobytu len potvrdenia o zdravotnom stave vydané jedným z troch zdravotníckych zariadení na Slovensku, a to v Martine, Bratislave a Košiciach. Ide o zariadenia určené dohodou Ministerstva zdravotníctva SR s Ministerstvom vnútra SR. V praxi sme však zaznamenali prípady, keď cudzinecká polícia akceptovala aj čiastkové potvrdenia od lekára špecialistu o tom, že cudzinec netrpí na HIV/AIDS a pľúcnu formu TBC. Komplexná zdravotná prehliadka a vystavenie uvedeného potvrdenia sú veľmi drahé, cena sa pohybuje okolo 5 000 Sk, čo je popri ostatných výdavkoch žiadateľa o povolenie na pobyt ďalšia finančná záťaž.
8. Vystupovanie úradníkov v styku so žiadateľmi o pobyt, cudzincami, ale aj občanmi EÚ/EHP nie je vždy primerané, najmä v Bratislave, kde je návštevnosť cudzincov najvyššia. Nedostatočné personálne kapacity na najvyťaženejších oddeleniach cudzineckej polície spôsobujú veľmi dlhé čakacie lehoty na podanie žiadostí alebo získanie informácií. Čakanie spravidla trvá niekoľko hodín pracovného dňa a je náročné najmä pre starších ľudí, ľudí so zdravotným postihnutím, tehotné ženy a deti.
9. Úradníci oddelení cudzineckej polície, ale aj zastupiteľských úradov SR v zahraničí niekedy odmietnu prijať žiadosť o povolenie na pobyt. Žiadosť sú však povinní prijať aj za podmienky, že cudzinec predloží vyplnený formulár a preukáže svoju totožnosť platným cestovným dokladom.
10. V komunikácii žiadateľov o pobyt s pracovníkmi niektorých zastupiteľských úradov SR v zahraničí sa vyskytuje nedostatočná výmena informácií. V našej praxi sme zaznamenali niekoľko prípadov, keď mali nedostatočné či nesprávne podané informácie negatívne následky na udelenie pobytu. Rovna-

ko sme zaznamenali niekoľko prípadov, keď zastupiteľský úrad SR v zahraničí odmietol prevziať žiadosť o udelenie prechodného alebo trvalého pobytu. Ako dôvody pracovníci zastupiteľstiev údajne uvádzali, že predložená žiadosť nie je úplná, že o prechodný pobyt možno požiadať na území SR alebo že zastupiteľské úrady neprijímajú žiadosti o trvalý pobyt.

11. Neexistujú prípravné programy pre migrantov na začiatočnú etapu pobytu v SR (viac v kapitole Zamestnávanie cudzincov v Slovenskej republike).
12. Úprava obnovy povolenia na prechodný pobyt na účel štúdia zahraničných študentov, ktorí poberajú vládne štipendium SR, nie je vyhovujúca. V lehote do 60 dní pred skončením pobytu štipendisti nestíhajú doložiť cudzineckej polícií všetky potrebné potvrdenia.



Zamestnávanie cudzincov v Slovenskej republike

Zuzana Bargerová

7.1 Úvod do problematiky zamestnávania cudzincov v SR

Ako uvádza jeden zo spoločných základných princípov pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré prijala Rada EÚ dňa 19. 11. 2004, „**zamestnanosť je kľúčová pre proces integrácie** a je základom pre účasť prisťahovalcov, teda toho, čím môžu prisťahovalci prispieť hostiteľskej spoločnosti, a pre zviditeľnenie takejto účasti.“¹⁰⁸

Podľa druhého vydania Príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov (2007) „vlády európskych krajín zhodne označujú **integráciu prisťahovalcov na trh práce za jednu zo svojich základných priorít v oblasti integrácie**. Prisťahovalci, a to najmä mladí prisťahovalci a ženy, majú totiž v mnohých krajinách nepriaznivé výsledky, pokiaľ ide o mieru zamestnanosti, mieru nezamestnanosti, mzdy alebo zamestnanie zodpovedajúce kvalifikácii. Prisťahovalci takisto tvoria súčasť pracovnej sily, pomocou ktorej sa Európska únia a jej členské štáty snažia dosiahnuť lisabonské ciele. Prisťahovalectvo a integrácia prisťahovalcov majú svoje miesto v agende pre rast a zamestnanosť nielen preto, že predstavujú osobitné výzvy v súvislosti s vytýčenými cieľmi, ale aj z toho dôvodu, že môžu prispieť k ich dosiahnutiu.“ Stotožňujeme sa s názorom autorov uvedenej príručky¹⁰⁹, ktorí považujú za mimoriadne dôležité pre integráciu migrantov na trh práce a do spoločnosti dva procesy: **odstránenie nerovností medzi účastníkmi právnych vzťahov a nadobudnutie kvalifikácie**. Úplné vylúčenie migrantov z trhu práce považujú za hlavnú prekážku integrácie a najvážnejšiu prioritu národných integračných politík. „Zákaz zamestnať sa spôsobuje izoláciu, bráni mobilite a vedie k strate pracovných návykov.“¹¹⁰ A naopak, možnosť vstúpiť na trh práce legálne, za rozumných a splniteľných podmienok, napomáha prevenciu nelegálnej práce a vykorisťovanie prisťahovalcov.

Oblasť zamestnávania migrantov považujeme za jednu z najdôležitejších oblastí integrácie, ktorá je nevyhnutným predpokladom začlenenia prisťahovalca do spoločnosti a jeho ekonomickej a ľudskej nezávislosti. Z tohto dôvodu sme ju zaradili za kapitolu upravujúcu pobyt cudzincov, s ktorou sa do veľkej miery prelína a ktorej pripisujeme rovnaký význam. V tejto kapitole si priblížime podmienky vstupu cudzincov na pracovný trh, zhrnieme naše skúsenosti v oblasti zamestnávania cudzincov a opíšeme problematické miesta slovenskej legislatívy. Pre zaujímavosť uvádzame rozdelenie migrantov podľa právneho postavenia a ich právo vstúpiť na trh práce podľa typu pobytu v SR.

7.2 Právna úprava zamestnávania cudzincov v Slovenskej republike

Na účely zákona o pobyte cudzincov sa cudzincom rozumie aj občan Európskej únie, resp. občan všetkých štátov Európskeho hospodárskeho priestoru i občan Švajčiarskej konfederácie („občan EÚ/EHP“). Na účely zákona o službách zamestnanosti sa za cudzinca považuje len štátny príslušník tretej krajiny, ktorá nie je členským štátom Európskej únie, štátom, ktorý nie je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, a občan Švajčiarskej konfederácie, ako aj osoba bez štátnej príslušnosti¹¹¹ (v tejto kapitole ďalej aj ako „cudziniec“).

Oblasť **zamestnávania cudzincov na Slovensku** osobitným spôsobom upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“). Uvedený zákon bol posledný raz novelizovaný s účinnosťou k 1. máju 2008 a zmeny sa dotkli aj právnej úpravy zamestnávania cudzincov.

Ďalšou významnou oblasťou migračnej legislatívy súvisiacou so zamestnávaním cudzincov je **uznávanie kvalifikácie**, ktoré sa na Slovensku spravuje týmito právnymi predpismi:

- Zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- Vyhláška MŠ SR č. 207/1993 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o rovnocennosti dokladov o vzdelaní a o podmienkach uznania rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydaných zahraničnými základnými a strednými školami.

Slovensko je zmluvnou stranou Dohovoru Rady Európy o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne, ktorý sa o. i. venuje uznávaniu kvalifikácie utečencov, vysídlencom a osôb v situácii utečencov. V tejto oblasti je Slovenská republika viazaná viacerými bilaterálnymi dohodami o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní voči Českej, Chorvátskej, Maďarskej republike a Spolkovej republike Nemecko a Dohodou o vzájomnom uznávaní častí štúdia a rovnocennosti dokladov o vzdelaní, hodnosti a titulov s Poľskom a Rumunskom.

7.2.1 Zamestnávanie občanov z krajín EÚ/EHP

Hoci zamestnávanie cudzincov z tretích krajín podlieha zložitému povolovaciemu procesu, Slovensko neuplatňuje nijaké obmedzenia pohybu pracovníkov z členských štátov EÚ/EHP. Zákon o službách zamestnanosti sa s prípadnými rozporami medzi právami občana Európskej únie a občana SR vyrovnáva tak, že obidvom skupinám priznáva rovnaké postavenie. Občania EÚ/EHP majú v záseade **rovnaké právne postavenie v právnych vzťahoch vznikajúcich podľa tohto zákona ako občan Slovenskej republiky**. Občan EÚ/EHP prechádza pri vstupe na slovenský trh práce len registračným procesom, bez predchádzajúceho povolenia Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej aj ako „úrad práce“). Zamestnávateľ je povinný o vzniku pracovného pomeru s občanom EÚ/EHP upovedomiť Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny informačnou kartou, ktorá slúži na sledovanie pohybu pracovných síl v Európskej únii. Pobyť občana EÚ/EHP sa považuje za trvalý pobyt, ak sa mieni na Slovensku usadiť a zdržiavať dlhšie ako 3 mesiace. Netýka sa ho však povinnosť požiadať o trvalý pobyt. Môže sa zaregistrovať na príslušnom oddelení cudzineckej polície, ktorá mu po predložení dokladu totožnosti vystaví doklad o pobyte.

7.2.2 Zamestnávanie cudzincov z krajín mimo EÚ/EHP

Aj v rámci tohto systému povolení poznáme viacero režimov odvodených od právneho postavenia migranta. Cudzinec z tretej krajiny mimo EÚ/EHP zväčša pri vstupe na trh práce prechádza povolovacím procesom, v rámci ktorého sa mu udelí povolenie na zamestnanie a v nadväznosti naň povolenie na **prechodný pobyt** na účel výkonu zamestnania. Cudzinec, ktorému bol udelený **trvalý pobyt**, alebo **naturalizovaný cudzinec** už o nijaké z týchto povolení žiadať nemusí, pretože na trh práce vstupuje za rovnakých podmienok ako občan SR.

Podmienky zamestnávania cudzincov sa veľmi líšia podľa typu a dĺžky ich pobytu alebo právneho postavenia a typu pracovnej činnosti. Vo všeobecnosti hodnotí situáciu v oblasti zamestnávania na Slovensku štúdia MIPEX pre rok 2006. Zo štúdie vyplýva, že „migrantom“¹¹² sa u nás pracuje horšie ako v niektorých iných

porovnávaných krajinách Európskej únie a ich kvalifikácia a zručnosti nemajú rovnaké uznanie ako u slovenských občanov. Podobne je na tom SR aj v kategórii skúmajúcej vstup na pracovný trh. Len migranti z radov dlhodobých rezidentov, migranti s dlhodobým pobytom, majú rovnaký prístup na pracovný trh ako občania EÚ, pre zriadenie vlastnej živnosti však musia spĺňať osobitné kritériá, pričom chýba podpora integračných opatrení“. Správa konštatuje, že „Slovenská republika sa nesnaží podporovať pracovné zručnosti migrantov, znížiť ich nezamestnanosť či zlepšiť ich znalosť slovenského jazyka“. Kritizuje SR, že sa neusiluje o uľahčenie uznania ich kvalifikácie získanej v zahraničí. Odporúča aj Slovenskej republike zmierniť podmienky na predĺženie pobytu cudzincov. Právne postavenie cudzinca, ktorý už prácu má, je podľa správy MIPEX veľmi priaznivé. Správa odporúča prijať takú legislatívnu úpravu, aby cudzinec, ktorému sa skončil pracovný pomer, a tým aj povolenie na prechodný pobyt, mohol ostať na Slovensku a nemusel cestovať do zahraničia podávať novú žiadosť o udelenie povolenia na prechodný pobyt.¹¹³

7.2.3 Nerovnosť medzi účastníkmi právnych vzťahov

Ako sme už uviedli, podmienky, ktoré musia splniť cudzinci, aby im bolo udelené povolenie na **prechodný pobyt na účel zamestnania** a povolenie na zamestnanie v SR, sa líšia od podmienok zamestnávania cudzincov s **povolením na trvalý pobyt**. Kým prvá spomínaná skupina cudzincov nemôže na trh práce vstúpiť skôr ako po udelení povolenia na prechodný pobyt, t.j. 3 – 5 mesiacov odo dňa, keď si na Slovensku nájde vhodné zamestnanie a vybaví administratívne záležitosti, druhá skupina sa môže zamestnať ihneď, a to aj bez predchádzajúceho súhlasu úradu práce či polície, za rovnakých podmienok ako slovenský občan alebo občan EHP. Cudzinci s prechodným pobytom získanú kvalifikáciu preukazujú zamestnávateľovi a úradu práce, v druhom prípade podmienky týkajúce sa vzdelania skúma len zamestnávateľ.

Pri integrácii na trh práce nemožno nespomenúť ďalšiu významnú skupinu cudzincov – osoby, ktoré na Slovensku našli útočisko, *azylanti, osoby, ktorým bola udelená doplnková ochrana, či osoby, ktoré presídlili* na Slovensko v rámci humanitárnej pomoci (presídlenci, reoptanti). Tieto skupiny migrantov sa v praxi stretávajú s ďalšou prekážkou pri uplatnení na trhu práce – s nedostatočným vzdelaním alebo neschopnosťou takéto vzdelanie preukázať. Zákony im síce povoľujú vstúpiť na trh práce, ale ich uplatnenie v odborných profesiách je často problematické. Keďže neexistujú alternatívne postupy na posúdenie ich vzdelania, skúsenosti a vedomosti týchto osôb ostávajú nevyužitú. Uvedené skupiny cudzincov sú tak nútené vykonávať nízko kvalifikovanú prácu, bez ohľadu na dosiahnutý stupeň vzdelania či prax. *Dohovor Rady Európy o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne* upravuje o. i.

uznávanie kvalifikácií utečencov, vysídencov a osôb v situácii utečencov. Podľa VII. časti, VII. článku cit. dohovoru je každá zmluvná strana povinná uskutočniť všetky realizovateľné a rozumné opatrenia v rámci svojho vzdelávacieho systému a v súlade s jej ústavnými, právnymi a legislatívnymi ustanoveniami na **vytvorenie postupov určených na spravodlivé a promptné posúdenie, či utečenci, vysídenci a osoby v situácii podobnej utečencom** spĺňajú patričné požiadavky na pracovné činnosti aj v takých prípadoch, keď získané kvalifikácie v jednej zo zmluvných strán **nemožno preukázať dokladmi**. Takéto postupy by mal navrhnúť odborný rezort, ktorým je Ministerstvo školstva SR.

Nerovnosť medzi účastníkmi právnych vzťahov vznikajúcu v oblasti zamestnávania cudzincov sami cudzinci často považujú za diskrimináciu v dôsledku rozdielneho pôvodu. Odlišnú právnu úpravu v SR však nemožno vždy považovať za diskrimináciu. Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“) vymenúva viacero typov konaní, ktoré sa považujú za diskrimináciu. Diskrimináciou je priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie a neoprávnený postih. Diskrimináciou je aj pokyn na diskrimináciu a nabádanie na diskrimináciu. Citovaný zákon vyslovene za diskrimináciu nepovažuje a **nevzťahuje sa na rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z podmienok vstupu a zdržiavania sa cudzincov na území Slovenskej republiky vrátane zaobchádzania s nimi**, ktoré ustanovujú osobitné predpisy, napr. zákon o službách zamestnanosti, alebo sám zákon o pobyte cudzincov. Antidiskriminačný zákon zároveň vyzýva na dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch a podobných právnych vzťahoch, v ktorých ide o rešpektovanie základných ľudských práv a slobôd, práv, ktoré cudzincovi zaručujú platné právne predpisy, či práv, pri ktorých má cudzinec rovnaké postavenie ako občan SR. To znamená, napríklad, že cudzinec síce podstupuje zložitejšiu procedúru pred príchodom na Slovensko, ale v zamestnaní sa mu už musia priznať rovnaké práva a povinnosti ako občanovi SR.

Nerovnosť, ktorá vzniká pri zamestnávaní cudzincov, má mnoho legislatívnych, administratívnych a kultúrnych príčin. Vyplýva z právnych predpisov, ktoré upravujú práva a povinnosti cudzincov osobitným spôsobom, je podmienená odlišným pôvodom, jazykovou bariérou, podmienkami uznania kvalifikácie a cudzím kultúrnym prostredím. Na ilustráciu uvádzame príklady:

- Cudzinec zväčša nemôže vstúpiť na trh práce hneď, ako si nájde vhodné zamestnanie. Podľa zákona o pobyte cudzincov a zákona o službách zamestnanosti musí podstúpiť zložitú, drahú a časovo náročnú procedúru udeľovania povolenia na zamestnanie a na prechodný pobyt na účel zamestnania. Stáva sa tak nevýhodnejším kandidátom na obsadenie pracovného miesta v porov-

nani s občanom SR alebo EHP s rovnakým stupňom dosiahnutej kvalifikácie.

- Cudziniec môže ponúknuť zamestnávateľovi znalosť atraktívnych cudzích jazykov alebo výhodu znalosti domáceho prostredia vo svojej krajine pôvodu, často však nemôže konkurovať slovenskému občanovi v znalosti slovenčiny, ktorá je na Slovensku nepísanou podmienkou na výkon prevažnej väčšiny povolání.
- Cudziniec, ktorý na vstup na trh práce potrebuje povolenie na zamestnanie, preukazuje dosiahnuté vzdelanie príslušnému úradu práce. Slovenský občan ho preukazuje iba zamestnávateľovi, pričom zložitejší proces hodnotenia dosiahnutej kvalifikácie podstupuje v prípade, ak chce vykonávať niektoré z regulovaných povolání (napr. zdravotnícky pracovník).¹¹⁴

7.2.4 Uznanie odbornej kvalifikácie a uznanie vzdelania

Žiadosť o uznanie dosiahnutej kvalifikácie sa predkladá Ministerstvu školstva SR, ako aj ďalším príslušným odborným inštitúciám v prípade, ak chce cudziniec vykonávať akékoľvek regulované povolanie. K žiadosti o uznanie vzdelania žiadateľ pripojí doklad preukazujúci jeho totožnosť, overenú kópiu dokladu o ukončenom vzdelaní, potvrdenie predchádzajúcich zamestnávateľov o praxi alebo rozhodnutie o uznaní vzdelania z iného členského štátu EÚ. Celý proces uznania by mal trvať najviac 2 – 4 mesiace. Ak cudziniec alebo občan EHP mieni vykonávať neregulované povolanie, kvalitu dosiahnutého vzdelania a pracovných skúseností posúdi zamestnávateľ, resp. úrad práce. Ten však môže požiadať Ministerstvo školstva SR o stanovisko k úrovni dosiahnutého vzdelania.

Ak chce cudziniec na Slovensku pokračovať v štúdiu, uznanie dokladu o vzdelaní vykoná Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní Ministerstva školstva SR (ďalej „stredisko“). Do kompetencie strediska patrí posudzovanie štúdia v zahraničí, ekvivalencia alebo prevod známok do slovenskej klasifikačnej stupnice a zrovnoprávnenie s príslušným ročníkom základnej alebo strednej školy v SR, uznávanie skončeného vzdelania na účely výkonu povolania alebo pokračovania štúdia v SR, potvrdzovanie pedagogickej spôsobilosti pre pedagógov so vzdelaním získaným v SR pre zahraničné úrady a apostilovanie slovenských verejných listín vydaných v pôsobnosti rezortu Ministerstva školstva SR pre potreby zahraničných úradov.¹¹⁵

7.2.5 Povolenie na zamestnanie

Udeľovanie povolení na zamestnanie cudzincom má v kompetencií Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej „úrad práce“) podriadený Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny. Úrad práce v mieste sídla budúceho zamestnávateľa preberá a vybavuje žiadosti o povolenie na zamestnanie, pričom na jeho udelenie má 30

dní. Vlastné udelenie povolenia na zamestnanie však na výkon zamestnania nestačí. **Činnosť, na ktorú cudzinec žiada povolenie, sa môže začať vykonávať až dňom platnosti povolenia na prechodný pobyt**, to znamená dňom, keď mu do pasu vlepia nálepku povolenia na prechodný pobyt. Cudzinec sa dozvie o udelení povolenia na prechodný pobyt od zastupiteľského úradu SR, ktorý prevzal jeho žiadosť. Zastupiteľský úrad zároveň vystaví cudzincovi vstupné víza s platnosťou na pár dní, počas ktorých cudzinec môže vstúpiť na Slovensko a registrovať svoj pobyt na oddelení cudzineckej polície.

Od momentu podania žiadosti o povolenie na zamestnanie do dňa udelenia povolenia na prechodný pobyt môže uplynúť až 4 – 6 mesiacov. Povolenie na zamestnanie možno podľa poslednej novely zákona s účinnosťou od 1. mája 2008 udeliť až na obdobie 2 rokov (podľa predchádzajúcej právnej úpravy to bolo iba na 1 rok). Na jeho obnovenie treba podstúpiť zložitú procedúru obnovy povolenia na prechodný pobyt. Pred skončením povolenia na zamestnanie je nevyhnutné požiadať o jeho obnovu a zároveň o obnovu povolenia na prechodný pobyt, a to najneskôr do 60 dní pred skončením platnosti povolenia na pobyt. Ak chce cudzinec zmeniť zamestnávateľa, je situácia o niečo zložitejšia, pretože sa vyžaduje, aby konanie o udelenie povolenia na prechodný pobyt podstúpil odznova zo zahraničia, čo je nevýhodné pre neho, pre budúceho zamestnávateľa, ale aj pre slovenský trh práce, ktorý tak na niekoľko mesiacov prichádza o kvalitnú a žiadanú pracovnú silu.

Pozrime sa bližšie na režim povoľovania zamestnania cudzincom **z tretích krajín mimo EHP** v závislosti od ich typu pobytu a právneho postavenia v SR.

7.2.6 Prístup na trh práce podľa typu pobytu

Tabuľka 4

Prístup na trh práce podľa typu pobytu

Cudzinec, ktorý nepotrebuje víza a v SR má udelený trvalý pobyt	Cudzincovi, ktorý má na Slovensku udelený trvalý pobyt, zákon o službách zamestnanosti priznáva právo vstúpiť na trh práce za rovnakých podmienok ako občanovi SR. Povolenie na zamestnanie nepotrebuje, rovnako ako občan EHP. O trvalý pobyt aj o predĺženie povolenia na trvalý pobyt žiada na Slovensku.
Cudzinec, ktorý potrebuje víza a v SR má udelený trvalý pobyt	Nepotrebuje povolenie na zamestnanie a o trvalý pobyt aj o predĺženie povolenia na trvalý pobyt žiada na Slovensku.
Cudzinec, ktorý nepotrebuje víza a v SR má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania	Potrebuje povolenie na zamestnanie. Rozhodnutie úradu práce o jeho udelení tvorí prílohu k žiadosti o povolenie na prechodný pobyt. O povolenie na prechodný pobyt môže požiadať v SR.
Cudzinec, ktorý potrebuje víza a v SR má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania	Potrebuje povolenie na zamestnanie. Rozhodnutie úradu práce o jeho udelení tvorí prílohu k žiadosti o povolenie na prechodný pobyt. O povolenie na zamestnanie môže požiadať v SR alebo splnomocniť tretiu osobu na konanie s úradom. O povolenie na prechodný pobyt musí žiadať mimo SR, na zastupiteľskom úrade v krajine pôvodu alebo v inej krajine na najbližšom zastupiteľstve akreditovanom pre jeho krajinu pôvodu. Vybavenie oboch povolení trvá asi 3 – 5 mesiacov. Ak ide o regulované povolenie, treba požiadať príslušnú inštitúciu o uznanie dosiahnutého vzdelania (2 mesiace).

Cudzinec, ktorý má v SR udelený prechodný pobyt na účel štúdia	Počas platnosti povolenia na prechodný pobyt môže vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu alebo podobného pracovného vzťahu za podmienky, že jeho zamestnanie na území SR nepresiahne 10 hodín za týždeň alebo tomu zodpovedajúci počet dní alebo mesiacov za rok.
<p>Cudzinec, ktorý má v SR udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny</p> <ul style="list-style-type: none"> • manžel (od 18 rokov) cudzinca s povolením na prechodný alebo trvalý pobyt • slobodné dieťa (do 18 rokov) cudzinca s povolením na prechodný alebo trvalý pobyt, alebo jeho manžela alebo azylanta, alebo manžela azylanta, ktorý má dieťa v osobnej starostlivosti • nezaopatrené dieťa (od 18 rokov) cudzinca s povolením na prechodný pobyt alebo jeho manžela • rodič azylanta (mladšieho ako 18 rokov) 	Po 12 mesiacoch nepretržitého pobytu v SR sa môže zamestnať, ak cudzinec, s ktorým žiadal o zlúčenie, má povolenie na prechodný pobyt – a to iba na účel podnikania a zamestnania, alebo má povolenie na trvalý pobyt (okrem cudzinca ktorý je osamelým závislým rodičom). Ak má osoba, s ktorou žiada o zlúčenie, udelené povolenie na prechodný pobyt za akýmkoľvek iným účelom, ako je podnikanie a výkon zamestnania, nemôže sa zamestnať vôbec.
Cudzinec s doplnkovou ochranou (prechodný pobyt v SR)	Potrebuje povolenie na zamestnanie, ale úrad práce mu ho udelí bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce.
Žiadateľ o azyl do jedného roka od podania žiadosti o azyl (prechodný pobyt v SR)	Nemôže sa zamestnať, vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu ani podobného pracovného vzťahu.
Žiadateľ o azyl po uplynutí jedného roka od podania žiadosti o azyl, ak sa o nej právoplatne nerozhodlo, okrem prípadu, ak sa žiadosť o udelenie azylu zamietla ako zjavne neopodstatnená alebo ako neprípustná (prechodný pobyt v SR)	Nepotrebuje povolenie na zamestnanie, môže pracovať, kým trvá azylové konanie.

Cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu existencie prekážky administratívneho vyhostenia	Nemôže sa zamestnať, vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu ani podobného pracovného vzťahu.
Cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života	Potrebuje povolenie na zamestnanie, ale úrad práce mu ho udelí bez prihladnutia na situáciu na trhu práce.
Cudzinec, ktorému bolo poskytnuté dočasné útočisko a má udelený tolerovaný pobyt	Potrebuje povolenie na zamestnanie, ale úrad práce mu ho udelí bez prihladnutia na situáciu na trhu práce.
Cudzinec, ktorý je obeťou trestného činu obchodovania s ľuďmi (od 18 rokov) a bol mu predĺžený tolerovaný pobyt	Potrebuje povolenie na zamestnanie, ale úrad práce mu ho udelí bez prihladnutia na situáciu na trhu práce.
Cudzinec prijatý do zamestnania na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, uverejnená v Zbierke zákonov SR	Nepotrebuje povolenie na zamestnanie, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva.

7.2.7 Skončenie alebo zmena zamestnania

Platnosť povolenia na zamestnanie zaniká:

- uplynutím obdobia, na ktoré bolo udelené, zväčša uplynutím 2 rokov od udelenia,
- skončením zamestnania pred uplynutím obdobia, na ktoré bolo povolenie na zamestnanie udelené, napr. pri skončení zamestnania výpoveďou,
- uplynutím obdobia, na ktoré bol cudzincovi povolený pobyt, napr. ak bol pobyt udelený len na obdobie platnosti cestovného dokladu kratšie ako 2 roky, alebo
- zánikom povolenia na pobyt z iného dôvodu,
- ukončením konania podľa osobitného predpisu.

Podľa zákona o službách zamestnanosti je zamestnávateľ povinný najneskôr do siedmich pracovných dní písomne informovať úrad práce, ak cudzinec, ktorému bolo udelené povolenie na zamestnanie, nenastúpil do zamestnania alebo

jeho zamestnanie sa skončilo pred uplynutím obdobia určeného v povolení na zamestnanie. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny je prostredníctvom úradu práce povinné bezodkladne písomne oznámiť policajnému útvaru odňatie povolenia na zamestnanie cudzincovi. Úrad práce pošle jedno zo štyroch vyhotovení rozhodnutia o odňatí povolenia na zamestnanie útvaru cudzineckej polície, ďalšie vyhotovenie založí do spisu, jedno zašle cudzincovi a posledné jeho zamestnávateľovi.

Skončenie zamestnania má za následok prerušenie pobytu cudzinca v SR s negatívnym dopadom na jeho integráciu. Ilustrujeme si to na tomto príklade:

- cudzinec odíde zo zamestnania, čím jeho povolenie na zamestnanie stratí platnosť,
- zamestnávateľ do siedmich dní upovedomí úrad práce o skončení pracovného pomeru,
- úrad práce odníme povolenie a všetkých zainteresovaných vrátane polície upovedomí zaslaním originálu vyhotovenia rozhodnutia,
- polícia následne zruší povolenie na prechodný pobyt,
- cudzinec je povinný opustiť SR v určenej lehote; o nové povolenie môže požiadať na zastupiteľskom úrade SR v krajine pôvodu.

Odo dňa, keď cudzinec ukončí zamestnanie, do dňa, kým mu polícia zruší pobyt, môžu uplynúť približne 2 až 7 dní, čo závisí od rýchlosti výmeny informácií medzi príslušnými inštitúciami. Po skončení zamestnania alebo pred zmenou zamestnávateľa sa musí vrátiť do krajiny pôvodu a požiadať o nové povolenie na prechodný pobyt. Na nájdenie nového zamestnania mu tak na Slovensku ostane asi mesiac, pretože polícia v rozhodnutí o zrušení povolenia na prechodný pobyt určí primeranú lehotu na vycestovanie, a to najviac 30 dní od právoplatnosti rozhodnutia. Cudzinec môže splnomocniť nového zamestnávateľa alebo známu osobu na konanie s úradom práce a odcestovať. Vybavovanie nového povolenia na prechodný pobyt mu však bude trvať minimálne 3 mesiace. Takáto právna úprava nie je pre súkromný a rodinný život migrantov na Slovensku priaznivá, rovnako nie je priaznivá ani pre slovenských zamestnávateľov. Za problematické považujeme, že cudzinec musí vycestovať v dôsledku zmeny zamestnania do krajiny pôvodu, čím stavia budúceho zamestnávateľa pred dilemu, či počkať pár mesiacov s jeho prijatím, alebo uprednostniť aj menej kvalitného zamestnanca dostupného v ponuke voľných uchádzačov o zamestnanie. Vhodným riešením by bolo umožniť podávanie žiadostí o nové povolenia na prechodný pobyt rovnako ako pri jeho obnove, a to na území SR.

Zamestnávanie a dôchodkové zabezpečenie reoptantov

Osobitne chceme upozorniť na skupinu obyvateľov Slovenska, ktorej integrácii a problémom sa nevenuje dostatočná pozornosť, **a to na presídlencov z Ukrajiny, z černobyľskej oblasti**. Migračné informačné centrum IOM sa s touto komunitou migrantov stretlo na dvoch informačných stretnutiach a zaoberalo sa riešením ich otázok. Za najvážnejšie zistenia považujeme, že sa pre nich neprijal a ani v súčasnosti neexistuje nijaký podporný program. Presídlenci z ukrajinskej černobyľskej oblasti, ktorých predkovia boli slovenského pôvodu a oni sami poväčšine už nadobudli štátneho občianstvo, majú v produktívnom veku rovnaké ťažkosti v oblasti pracovnej integrácie, uznania vzdelania a kvalifikácie ako cudzinci z tretích krajín, bez ohľadu na pôvod alebo štatút Slovákov žijúcich v zahraničí. Najviac im chýbajú informácie z oblasti uznávania dosiahnutej kvalifikácie a praxe, legislatívy v oblasti zamestnávania alebo informácie o možnostiach doplnenia nadobudnutej kvalifikácie a potrebnej dĺžky praxe. Kritická je situácia osôb v dôchodkovom veku, ktoré nespĺňajú počet odpracovaných rokov potrebných na poberanie dôchodku v SR, pretože sú závislé od podpory svojich detí a poberania dávok v hmotnej núdzi (porovnaj Divinský, 2007d; Divinský, 2005a).

7.3 Definované problémy v oblasti zamestnávania cudzincov

1. Veľká byrokracia spojená s predĺžením povolenia na pobyt na účel zamestnania je odvodená od právnej úpravy pobytu cudzincov na účel zamestnania. Na obnovenie povolenia na zamestnanie treba podstúpiť zložitú procedúru obnovy povolenia na prechodný pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov. Ide o drahé a časovo náročné konanie.
2. Uznanie kvalifikácie pre isté kategórie cudzincov je za súčasného právneho stavu nemožné. Osobitné skupiny migrantov, napr. azylanti, osoby s doplnkovou ochranou alebo presídlenci, ktorí nedokážu predložiť doklady o vzdelaní a odbornej praxi, sú tak nútení vykonávať prevažne nízko kvalifikovanú manuálnu prácu bez ohľadu na dosiahnutý stupeň vzdelania či skúsenosti v krajine pôvodu. Medzi klientmi Migračného informačného centra bol veľký počet cudzincov so zaujímavou odbornou kvalifikáciou, napr. v medicínskej oblasti (dentálny technik, lekár, zubár a pod.), ale aj remeselníkov, ktorí sa na Slovensku nedokázali uplatniť vo svojom povolání. Prekážky v uplatnení kvalifikácie predstavujú dvojnásobnú stratu, pre spoločnosť aj pre migranta.
3. Neexistujú prípravné programy pre migrantov v začiatkovej etape pobytu v SR. Odvolávajú sa na text Oznámenia Komisie zo dňa 1. 9. 2005 konštatujeme, že Slovensko neponúka novým obyvateľom programy a aktivity, kto-

ré by im umožnili získať základné vedomosti o jazyku, histórii, inštitúciách, spoločensko-ekonomických aspektoch, kultúrnom živote a základných hodnotách. Neexistujú osobitné aktivity pre ženy migrantky, deti, starších ľudí, negramotných ľudí, cudzincov so zdravotným postihnutím, mladých štátnych príslušníkov tretích krajín so špecifickými sociálnymi a kultúrnymi problémami. Ani jedna inštitúcia v SR sa nezaobera zberom údajov o migrantoch, ktoré by viedli k vytvoreniu systému prípravných kurzov.¹¹⁶

4. Neexistuje systém rekvalifikačného vzdelávania, ktorý by umožňoval zlepšenie kvalifikácie cudzincov na rôznych úrovniach v nadväznosti na dosiahnuté vzdelanie a predchádzajúce profesionálne vedomosti.
5. Neexistuje model integrácie pre ďalší život migranta na Slovensku, ktorý by zahŕňal jazykovú a komunikačnú prípravu a kultúrnu, politickú a sociálnu orientáciu na Slovensku.
6. Neexistuje podporný program pre presídlencov z černobylskej oblasti Ukrajiny. Presídlenci z černobylskej oblasti v produktívnom veku majú ťažkosti v oblasti pracovnej integrácie, uznania vzdelania a kvalifikácie. Tejto skupine obyvateľstva chýbajú informácie z oblasti uznávania kvalifikácie, legislatívy v oblasti zamestnávania alebo o možnostiach doplnenia nadobudnutej kvalifikácie. Kritická je situácia presídlencov v dôchodkovom veku, ktorí nespĺňajú počet odpracovaných rokov potrebných na poberanie dôchodku v SR, a preto sú závislí od podpory svojich detí a poberania dávok v hmotnej núdzi.¹¹⁷
7. Prekážkou zamestnávania cudzincov na Slovensku je ich nedostatočná znalosť slovenčiny a komunikačné bariéry. Za jednu z príčin považujeme nedostatok kvalitných jazykových kurzov pre cudzincov vo všetkých regiónoch Slovenska a malý výber cenovo dostupných kurzov a kurzov pre zamestnaných cudzincov vo večerných hodinách.
8. Neprehľadná legislatíva, nedostatok praktických informácií pre cudzincov v zrozumiteľnej podobe a jazykoch i neznalosť slovenčiny aj práv a povinností môže byť príčinou, že sa pracovní migranti z tretích krajín stanú ľahkými obeťami obchodu s ľuďmi a obeťami vykorisťovania.
9. Medzi slovenskými zamestnávateľmi a zahraničnými investormi na Slovensku je v posledných rokoch zvýšený záujem o zamestnávanie cudzincov v profesiách, v ktorých nemožno zamestnať slovenských občanov. Zložité pravidlá získavania povolení na pobyt a dĺžka trvania konania na ich udeľenie však môžu na cudzincov a zamestnávateľov pôsobiť odstrašujúco. V praxi zároveň existujú zákonné prekážky, ktoré neumožňujú niektorým skupinám migrantov v produktívnom veku legálne pracovať, a to ani na čiastočný úväzok, hoci ich pobyt na Slovensku je vynútený objektívnymi okolnosťami

(napr. osoby s tolerovaným pobytom, ktoré nemožno vyhostiť) a ani vtedy, ak sa z dlhodobého hľadiska nedá očakávať zmena situácie v krajine pôvodu. Zo skúseností a výpovedí klientov Migračného informačného centra je zrejmé, že tieto skupiny obyvateľstva sú často nútené v záujme prežitia a zabezpečenia základných životných potrieb vykonávať aj nelegálne zamestnanie.

10. Neprebíha dostatočná výmena informácií medzi tvorcami politik a zamestnávateľmi, investormi a odborníkmi z praxe, pokiaľ ide o tému podpory pracovnej migrácie.
11. Zamestnávatelia nie sú dostatočne informovaní o možnostiach, ako zamestnávať jednotlivé skupiny migrantov, napríklad osoby s trvalým pobytom, ktoré povolenie na zamestnanie nepotrebujú, alebo študentov. Podľa skúseností klientov Migračného informačného centra zamestnávatelia často nevedia, kedy cudzinec potrebuje povolenie na zamestnanie a kedy ho nepotrebuje a požadujú od uchádzačov o prácu, aby sa preukázali občianskym preukazom s odôvodnením, že inak ich nemôžu zamestnať vôbec.



Zdravotná starostlivosť o cudzincov v Slovenskej republike

Zuzana Bargerová

8.1 Úvod do problematiky zdravotnej starostlivosti o migrantov v SR

Ako sa uvádza v *Deklarácii zdravia sveta* (1998) Svetovej zdravotníckej organizácie: „**Tešiť sa dobrému zdraviu je jedným zo základných práv ľudskej bytosti.**“ Zdravie je predpokladom pohody a kvality života. Je kritériom na meranie pokroku na ceste k znižovaniu chudoby, k sociálnej súdržnosti a odstráneniu diskriminácie. Úspech politiky krajiny preto možno merať jej dopadom na zdravie. Dobré zdravie celej populácie je základom trvalo udržateľného ekonomického rastu. Investícia do zdravia zdravých ľudí umožní nielen zlepšiť zdravie, ale môže mať pozitívny vplyv na dlhodobý sociálny a hospodársky vývoj krajiny. Investície do zdravotníctva a do zdravotnej starostlivosti orientovanej na výsledky zlepšia zase zdravie chorých a identifikuje zdroje, ktoré sa môžu uvoľniť na riešenie rastúceho dopytu v rezorte zdravotníctva.¹¹⁸

Zdravím sa rozumie nielen fyzické, ale aj duševné zdravie. Pre človeka je duševné zdravie zdrojom, ktorý mu umožňuje uplatňovať svoj potenciál, nájsť a naplniť úlohu v spoločenskom, školskom a pracovnom živote. Dobré duševné zdravie obyvateľov prispieva k spoločenskej prosperite, solidarite a sociálnej spravodlivosti. Naopak, zlé duševné zdravie predstavuje pre obyvateľov a sociálny systém mnohonásobné náklady, straty a záťaž. Európska komisia vo svojej *Zelenej knihe Zlepšovanie duševného zdravia obyvateľstva* zo dňa 14. 10. 2005 uvádza: „Nízke spoločenské a ekonomické postavenie zvyšuje citlivosť na zlé duševné zdravie. Strata zamestnania a nezamestnanosť môžu znížiť sebaúctu a viesť k depresii. Pristáhovalci a iné skupiny odsunuté na okraj spoločnosti sú viac ohrozené duševnými chorobami.“¹¹⁹

Marie Jelínková z Multikulturného centra v Prahe vo svojej štúdií o prístupe migrantov k zdravotnej starostlivosti *Přístup (ne)legálních migrantů ke zdravotní*

*péči v Českej republike*¹²⁰ opisuje tzv. „**efekt zdravého migranta**.“ Výskumy zdravia migrantov ukazujú, že prichádzajúci migranti, muži aj ženy, sa cítia v porovnaní s majoritnou populáciou krajiny, do ktorej prichádzajú, zdravší a menej navštevujú lekára. „Efekt zdravého migranta“ sa vysvetľuje tým, že viac migrujú ľudia, ktorí sú skôr zdravší, silnejší a ktorí netrpia chronickým ochorením. Tento efekt však pretrvá iba v začiatočných rokoch a postupne mizne. Dôvody sú podľa Marie Jelínkovej diskutabilné, môže ísť o kombináciu viacerých faktorov, záťaž a absencie prevencie alebo o zmenu perspektívy vnímania „zdravia“. Výskum *Českého institutu zdravotní politiky a ekonomiky* (2004), ktorý sa zaoberal o. i. **zdravotným stavom migrantov v Českej republike**, za dva hlavné dôvody efektu zdravého migranta považuje stres a zmenu návykov: „Po prvé – migrácia predstavuje stresovú záťaž a ak sa tento stres nekompensuje adekvátnou sociálnou podporou, znamená pre zdravie imigranta rizikový faktor. Po druhé – tento výskum ukazuje, že časť migrantov časom začne meniť správanie a návyky a preberie množstvo „nezdravých“ návykov majoritnej populácie, ako je fajčenie, pitie alkoholu či nezdravé stravovacie návyky.“ Výskum preukázal, že cudzinci všeobecne, ale najmä počas prvých rokov pobytu menej navštevujú lekára, nechodia na preventívne prehliadky, pracujú dlhšie a viac a vystavujú svoje telo väčšej záťaži. Všetky faktory pôsobia negatívne na ich zdravie.¹²¹

Podľa *prieskumov IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu*, sa takmer 50 % migrantov sťažuje na svoj zlý zdravotný stav v prijímajúcej krajine a približne jedna pätina migrantov pripisuje zhoršenie svojho zdravotného stavu zlým pracovným podmienkam.¹²²

Nemáme informácie o tom, že by sa na Slovensku v posledných rokoch uskutočnil akýkoľvek podobný výskum zdravotného stavu migrantov. Počas existencie Migračného informačného centra IOM sme si však mohli overiť, nakoľko je téma zdravotnej starostlivosti medzi migrantmi, ktorí vyhľadali našu pomoc, dôležitá a zaznamenali sme viacero závažných podnetov. Za všetky uvádzame tieto:

Do začiatku roku 2008 bolo na Slovensku registrovaných viac ako 41 tisíc imigrantov s povoleným pobytom, a to vrátane občanov EÚ/EHP. Toto číslo nezačítalo osoby, ktoré sa na Slovensku zdržiavajú na základe turistických víz, ani osoby, ktoré sa v SR nachádzajú bez potrebného povolenia na pobyt. Všetci sú však potenciálnymi príjemcami zdravotnej starostlivosti a zanedbanie ich zdravotného stavu i prevencie môže mať negatívne dopady na verejné zdravie a zdravie občanov SR. Klienti Migračného informačného centra, v tomto prípade prevažne osoby s tolerovaným pobytom a žiadatelia o azyl, sa sťažovali najmä na nedostatočný prístup k zdravotnej starostlivosti a s tým spojený celkový zdravotný úpadok, zmenu ochorení na chronické, psychické problémy, stavy úzkosti a depresie. V troch prípadoch sa na nás obrátili osoby bez zdravotného poistenia,

ktorých zdravotný stav si vyžadoval bezodkladný lekársky zákrok alebo operáciu, no nemali prostriedky na úhradu zmluvných cien. V jednom z týchto prípadov ošetrovanie cudzinca zabezpečil Slovenský červený kríž.

Zaznamenali sme viaceré prípady zanedbaných ochorení, ktorých včasnou alebo podpornou liečbou sa dal významne skvalitniť život migranta, v jednom prípade dokonca život zachrániť, ak by spomínané osoby mali zdravotné poistenie a zabezpečený včasný prístup k zdravotnej starostlivosti.

V dvoch prípadoch sme riešili problémy cudzincov, ktorých zahraničné komerčné poistenie nekrylo náklady spojené s hospitalizáciou, čím im vznikol v zdravotníckom zariadení značný finančný dlh. V jednom zo spomínaných prípadov išlo o tehotnú žiadateľku o udelenie povolenia na pobyt, ktorej život i život jej nenarodeného dieťaťa bol vážne ohrozený. V praxi sme zaznamenali viacero sťažností, že zahraničné komerčné poistenie slúži len formálne na získanie víz do SR, ale v praxi často neposkytuje poistencovi nijakú zábezpeku. Cudzinci, ktorí majú zlé skúsenosti s úhradou dlhu za zdravotnú starostlivosť, sú náchylnejší odmietnuť hospitalizáciu.

Cudzincom s tolerovaným pobytom, ktorí požiadali o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, až do momentu ich odchodu zo SR štát nehradí zdravotnú starostlivosť, pretože spadajú do systému nepoistiteľných cudzincov. V dôsledku toho im nemožno poskytnúť inú ako život zachraňujúcu neodkladnú bezplatnú zdravotnú starostlivosť, hoci by významne ovplyvnila kvalitu ich ďalšieho života.

Cudzincov, ktorí nemajú legalizovaný pobyt v SR, a tolerovaných cudzincov, ktorí nemajú prístup k zdravotnému poisteniu, z týchto dôvodov považujeme pre spoločnosť a verejnú zdravie za vysoko rizikových.

Ďalej opíšeme právnu úpravu ochrany zdravia cudzincov s legálnym pobytom na Slovensku, problematické miesta slovenskej legislatívy a ich negatívny dopad na zdravie vybraných skupín migrantov, zhrnieme identifikované nedostatky v prístupe k zdravotnej starostlivosti a v závere navrhujeme riešenia na ich odstránenie.

8.2 Právny rámec

Oblasť zdravotnej starostlivosti a zdravotného poistenia na Slovensku upravujú najmä tieto právne predpisy:

- Ústava Slovenskej republiky, zákon č. 460/1992 Zb.,
- Zákon č. 576/2004 Z. z. o poskytovaní zdravotnej starostlivosti v znení neskor-

ších predpisov („zákon o poskytovaní zdravotnej starostlivosti“),

- Zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov („zákon o zdravotnom poistení“),
- Zákon č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

Právo na ochranu zdravia je v slovenskom právnom poriadku vymedzené najmä slovenskou ústavou v druhej hlave, v piatom oddiele: Hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Podľa čl. 40 prvej vety **„sú subjektom tohto práva všetky fyzické osoby trvale alebo prechodne žijúce na území nášho štátu“**. Ústava v čl. 52, ods. 3 vyzýva, aby sa pod pojmom „občan“, používanom v doterajších právnych predpisoch, rozumel každý človek, keď ide o práva a slobody, ktoré sa priznávajú bez ohľadu na štátne občianstvo.

Podľa § 11 zákona o poskytovaní zdravotnej starostlivosti **„Každý má právo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti“**. Právo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti sa zaručuje rovnako každému v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v zdravotnej starostlivosti ustanovenou osobitným predpisom. Zákon o poskytovaní zdravotnej starostlivosti priznáva **každému právo na výber poskytovateľa**, ak zákon neurčí inak. Toto právo nemá žiadateľ o azyl.

Medzinárodnými prameňmi práva sú viaceré medzinárodné zmluvy a dohovory na ochranu základných ľudských práv a slobôd, ktorými je Slovenská republika viazaná. Pre informáciu uvádzame tieto články a nedostatky pri ich uplatnení v praxi.

Článok 25 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* ustanovuje, že „každý má právo na takú životnú úroveň, ktorá môže zaistiť jeho **zdravie a blahobyt a zdravie jeho rodiny**, menovite výživu, ošatenie, bývanie a **lekárske ošetrovanie**, ako aj potrebné sociálne opatrenia, má právo na zabezpečenie v nezamestnanosti, v chorobe, pri neschopnosti pracovať, pri ovdovení, v starobe alebo v iných prípadoch straty zárobkových možností, ktoré nastanú za okolností nezávislých od jeho vôle. Dôraz kladie na ochranu matiek a detí, ktoré majú mať nárok na zvláštnu starostlivosť a pomoc.

Článok 5 *Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie*, 1965, vyhláška č. 95/1974 Zb., zaväzuje zmluvné strany „zakázať a od-

strániť rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách, zaručiť právo každého na rovnosť pred zákonom bez rozlišovania podľa rasy, farby pleti, národnostného alebo etnického pôvodu, pri požívaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv – **práva na ochranu zdravia, liečebnú starostlivosť, sociálne zabezpečenie a sociálne služby**“.

Článok 12 *Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach* zaväzuje zmluvné strany paktu uznávať „právo každého na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia“.

Podľa článku 35 *Charty základných práv Európskej únie* má „každý právo na prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti a právo využívať lekársku starostlivosť za podmienok ustanovených národnými zákonmi a postupmi. Pri definovaní a vykonávaní všetkých postupov a činností únie je potrebné zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí“.

Článok 11 *Európskej sociálnej charty* ustanovuje, že „každý má právo využívať všetky opatrenia na dosiahnutie čo najlepšieho zdravotného stavu“. Na zabezpečenie účinného výkonu práva na ochranu zdravia sa zmluvné strany zaväzujú prijať vhodné opatrenia buď priamo, alebo v spolupráci s verejnými alebo súkromnými organizáciami, ktoré okrem iného smerujú:

- a. k vylúčeniu príčin zhoršovania zdravotného stavu,
- b. k poskytnutiu podmienok na poradenstvo a vzdelávanie v oblasti zlepšovania zdravia a rozvoja osobnej zodpovednosti v otázkach zdravia,
- c. k predchádzaniu epidemickým, endemickým a iným chorobám.

Európska charta práv pacienta (1984), ktorú ako rezolúciu prijal Európsky parlament, sa predovšetkým odvoláva na Chartu základných ľudských práv prijatú Valným zhromaždením Spojených národov v roku 1948. Potvrdzuje množstvo neodcudziteľných, všeobecne platných práv, ktoré orgány EÚ a členské štáty nemôžu obmedzovať a ktorých sa jednotlivci nemôžu zrieknuť. **Tieto práva prekračujú hranice štátnej príslušnosti a vzťahujú sa na určitú osobu¹²³, t. j. aj na cudzincov v akomkoľvek právnom postavení.** Existujú aj v prípadoch, keď ich ochranu neupravuje systém práva daného štátu. Európska charta práv pacienta je vyjadrená v 14 bodoch. Na ilustráciu uvádzame tie najvýznamnejšie:

1. **Právo na prevenciu.** Každý jednotlivec má právo na poskytovanie primeraných služieb na prevenciu choroby (problematické uplatnenie u žiadateľov o azyl, ilegálnych cudzincov a osôb s tolerovaným pobytom).
2. **Právo na prístup k zdravotníckym službám.** Každý jednotlivec má prá-

vo na prístup k takým zdravotníckym službám, aké si vyžaduje jeho zdravie. Zdravotnícke služby musia zaručovať rovnaký prístup každému, bez diskriminácie na základe finančných možností, miesta bydliska, druhu choroby alebo obdobia prístupu k zdravotníckej starostlivosti. Jednotlivec požadujúci liečbu, ale neschopný niesť náklady na ňu, má právo na bezplatné služby.

Každý jednotlivec má právo, aj bez potrebného povolenia na pobyt, na rýchlu alebo nevyhnutnú ambulatnú či nemocničnú starostlivosť.

Jednotlivec trpiaci na zriedkavú chorobu má rovnaké právo na potrebnú liečbu a lieky ako iné osoby s bežnejšou chorobou (osoby bez povolenia na pobyt sa obávajú vyhľadať lekársku pomoc a cudzinci s nedostatočným zdravotným poistením vysokých poplatkov za ošetrovanie).

- 3. Právo na informácie.** Každý jednotlivec má právo na prístup ku všetkým druhom informácií týkajúcich sa jeho zdravotného stavu, zdravotníckych služieb, ich využívania a všetkého, čo je dostupné na základe vedeckého výskumu a technickej inovácie (toto právo je však limitované jazykovými bariérami).
- 4. Právo vyjadriť súhlas.** Každý jednotlivec má právo na prístup ku všetkým informáciám, ktoré by mu umožnili aktívnu spoluúčasť pri rozhodovaní o svojom zdraví; tieto informácie sú základnou podmienkou pred akoukoľvek procedúrou a liečbou, vrátane účasti na vedeckom výskume. Poskytovatelia zdravotníckej starostlivosti musia poskytovať pacientovi všetky informácie súvisiace s plánovanou liečbou alebo operáciou, vrátane súvisiacich rizík a ťažkostí, vedľajších účinkov a alternatívnych prístupov. Tieto informácie sa musia poskytnúť dostatočne včas (najmenej 24 hodín vopred), aby mohol pacient aktívne spolupracovať pri výbere liečebných možností týkajúcich sa jeho zdravotného stavu. Poskytovatelia zdravotníckej starostlivosti a odborní pracovníci sa musia vyjadrovať v jazyku, ktorý pacient pozná, a komunikovať spôsobom pochopiteľným pre osoby bez odborného vzdelania (cudzinci majú problém s uplatnením tohto práva pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti v SR).
- 5. Právo slobodného výberu.** Každý jednotlivec má právo slobodne si vybrať na základe dostatočných informácií spomedzi rôznych liečebných metód a poskytovateľov. Pacient má právo rozhodnúť sa, akým diagnostickým vyšetreniam a akej liečbe sa podrobí a služby ktorého lekára primárnej starostlivosti, odborného lekára alebo ktorú nemocnicu si zvolí. Zdravotnícke služby majú povinnosť zaručiť tieto práva poskytovaním informácií pacientom o rôznych strediskách a lekároch schopných poskytovať určitú liečbu i o výsledkoch ich práce. Musia odstraňovať prekážky všetkého druhu brániace uplatňovaniu tohto práva. Pacient, ktorý nedôveruje svojmu lekárovi, má právo určiť si iného lekára (toto právo nemá žiadateľ o azyl).

8.2.1 Zdravotné poistenie cudzincov v SR

Slovenský ekonóm, ktorý sa špecializuje na oblasť zdravotníctva Ing. Alexander Weibl, sa domnieva, že úlohou štátu je zabezpečiť verejný záujem založený na práve na zdravotnú starostlivosť ako na základnom ľudskom práve. Zároveň tvrdí, že miera ochrany práva na zdravotnú starostlivosť, zdravotná starostlivosť, jej rozsah a kvalita je do istej miery podmienená zdravotným poistením.¹²⁴ Zo strany štátu musí byť splnená podmienka dostupnosti zdravotnej starostlivosti a možnosti zdravotne sa poistiť a migrant musí spĺňať podmienku existencie zdravotného poistenia. **Možnosť zdravotne sa poistiť však na Slovensku nie je pre každého cudzinca samozrejmosťou.**

V oblasti zdravotnej starostlivosti poskytovanej cudzincom rozlišujeme dva základné režimy: **režim zdravotnej starostlivosti o cudzincov s povolením na prechodný a trvalý pobyt v SR** (prostredníctvom verejného zdravotného poistenia) a **osobitný režim poskytovania zdravotnej starostlivosti azylantom, žiadateľom o azyl, osobám s doplnkovou ochranou, dočasným útočiskom a osobám s tolerovaným pobytom** (mimo systému verejného zdravotného poistenia). Kým v prvom uvedenom režime by nemali vznikať vážnejšie prekážky v zabezpečovaní práva na ochranu zdravia, v osobitnom režime poskytovania zdravotnej starostlivosti vybraným kategóriám migrantov vidíme medzery napr. v absencii práva verejne zdravotne sa poistiť a v kvalite poskytovanej zdravotnej starostlivosti.

Zdravotné poistenie v SR môže byť povinné verejné, dobrovoľné verejné a individuálne súkromné.

Cudzinec môže byť poistencom **verejného** zdravotného poistenia v prípade, ak je uvedený v obsiahlom taxatívnom výpočte poistencov zákona o zdravotnom poistení. Za podmienok ustanovených citovaným zákonom sa mu poskytuje zdravotná starostlivosť a s ňou súvisiace služby podľa zákona o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia. Na základe **súkromného** zdravotného poistenia sa poskytuje poistencom nadštandardná zdravotná starostlivosť v rozsahu určenom v zmluve uzatvorenej so zdravotnou poisťovňou. Ide o tzv. komerčné poistenie, ktorého poskytovateľom na území SR je pre cudzincov len jedna zdravotná poisťovňa.¹²⁵

Poistenec podľa zákona o zdravotnom poistení je akákoľvek fyzická osoba, ktorá je povinne verejne zdravotne poistená alebo dobrovoľne verejne zdravotne poistená podľa zákona o zdravotnom poistení a má trvalý pobyt na území SR. Individuálne súkromné zdravotné poistenie sa týmto zákonom neriadi, ale vyplýva z individuálnych zmlúv.

a) Povinné verejné zdravotné poistenie

Základným predpokladom účasti na povinnom verejnom zdravotnom poistení je trvalý pobyt cudzinca na území Slovenskej republiky. Povinne verejne zdravotne poistený môže byť aj cudzinec, ktorý nemá trvalý pobyt na území SR, ak nie je zdravotne poistený v inom členskom štáte a vykonáva na území Slovenskej republiky samostatnú zárobkovú činnosť, a ak je zároveň:

- azylant,
- študent z iného členského štátu EÚ alebo zahraničný študent študujúci na škole v Slovenskej republike na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je SR viazaná,
- maloletý cudzinec bez sprievodu umiestnený v určenom zariadení na základe rozhodnutia súdu,
- cudzinec zaistený na území Slovenskej republiky,
- osoba, ktorá je vo väzbe alebo vo výkone trestu odňatia slobody.

b) Dobrovoľné verejné zdravotné poistenie

Dobrovoľne verejne zdravotne poistený môže byť cudzinec, ktorý síce má trvalý pobyt na území SR, ale zákon o zdravotnom poistení mu neukladá povinnosť byť povinne verejne zdravotne poistený, a ak zároveň nie je zdravotne poistený v inom členskom štáte. Takáto osoba môže byť samoplátciteľom poistného.

8.2.2 Zdravotná starostlivosť

Zdravotná starostlivosť^{*}** (pozri tabuľku nižšie) je definovaná ako súbor pracovných činností, ktoré vykonávajú zdravotnícki pracovníci, vrátane poskytovania liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín s cieľom predĺženia života fyzickej osoby (ďalej len „osoba“), zvýšenia kvality jej života a zdravého vývoja budúcich generácií. Zdravotná starostlivosť zahŕňa prevenciu, dispenzarizáciu, diagnostiku, liečbu, biomedicínsky výskum, ošetrovateľskú starostlivosť a pôrodnú asistenciu. Vzhľadom na to, že niektoré skupiny cudzincov majú nárok len na neodkladnú zdravotnú starostlivosť v prípade priameho ohrozenia života a zdravia, považujeme za potrebné uviesť vysvetlenie pojmov neodkladnej zdravotnej starostlivosti a urgentnej zdravotnej starostlivosti.

Neodkladná zdravotná starostlivosť^{}** (pozri tabuľku nižšie) sa poskytuje osobe pri náhlej zmene jej zdravotného stavu, ktorá bezprostredne ohrozuje jej život alebo niektorú zo základných životných funkcií, bez rýchleho poskytnutia zdravotnej starostlivosti môže vážne ohroziť jej zdravie, spôsobuje jej náhlu a neznesiteľnú bolesť alebo spôsobuje náhle zmeny jej správania a konania, pod ktorých

vplyvom bezprostredne ohrozuje seba alebo svoje okolie. Neodkladná starostlivosť je napr. zdravotná starostlivosť poskytovaná pri pôrode. Súčasťou neodkladnej starostlivosti je neodkladná preprava osoby do zdravotníckeho zariadenia, neodkladná preprava medzi zdravotníckymi zariadeniami a neodkladná preprava darcov orgánov, tkanív a buniek určených na transplantáciu, ktorú vykonávajú poskytovatelia záchranej zdravotnej služby.

Urgentnou zdravotnou starostlivosťou sa rozumie taká neodkladná zdravotná starostlivosť, ktorá sa poskytuje osobe pri náhlejšej zmene jej zdravotného stavu, ak je bezprostredne ohrozený jej život alebo niektorá zo základných životných funkcií. Poskytujú ju pracovníci rýchlej záchranej služby v teréne alebo je umiestnená na jednotke intenzívnej starostlivosti a ARO (v prípade dopravnej nehody, úrazu). Keďže ide o súčasť neodkladnej zdravotnej starostlivosti, existuje na ňu nárok aj bez existencie zdravotného poistenia.

8.2.3 Prístup cudzinca k zdravotnej starostlivosti v závislosti od právneho postavenia

Z hľadiska poskytovania zdravotnej starostlivosti a prístupu k nej ako aj podľa právneho postavenia možno migrantov rozdeliť do viacerých kategórií. Pre informáciu uvádzame tabuľku s rozdelením podľa právneho postavenia a informácie o platiteľoch poistného na zdravotné poistenie, z ktorej vyplýva, na akú mieru zdravotnej starostlivosti má cudzinec v SR právo.

Tabuľka 5

Prehľad prístupu cudzinca k zdravotnej starostlivosti v závislosti od právneho postavenia

Právne postavenie cudzinca	Neodkladná zdravotná starostlivosť*	Zdravotná starostlivosť**
<p>Cudzinec, ktorý má udelené povolenie na prechodný pobyt v SR na účel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • výkonu zamestnania, • podnikania, • výkonu osobitnej činnosti, • plnenia služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl, • štúdia, ak je študent z iného členského štátu alebo zahraničný študent študujúci na škole v SR na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. 	<p><i>Neodkladná zdravotná starostlivosť sa hradí na základe verejného zdravotného poistenia.</i> Takáto právna úprava je vyhovujúca.</p> <p>Môže existovať jazyková bariéra v komunikácii s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, najmä ak ide o poskytnutie urgentnej zdravotnej starostlivosti alebo komunikáciu prostredníctvom telefonických línií.</p>	<p><i>Zdravotná starostlivosť sa hradí na základe verejného zdravotného poistenia.</i> Takáto právna úprava je podľa nášho názoru vyhovujúca.</p> <p>Môže existovať jazyková bariéra v komunikácii s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti pri poskytovaní informovaného súhlasu alebo počas komunikácie prostredníctvom telefonických línií.</p>
<p>Cudzinec, ktorý má udelené povolenie na prechodný pobyt v SR na účel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zlúčenia rodiny, • štúdia, ak je študentom z tretej krajiny alebo zahraničným študentom, ktorý neštuduje v SR na základe medzinárodnej zmluvy. 	<p><i>Na poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti má nárok, kto ju však hradí, ak nemá komerčné zdravotné poistenie?</i></p> <p><i>Na poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti má nárok, kto ju však hradí, ak nemá komerčné zdravotné poistenie?</i></p>	<p><i>Zdravotná starostlivosť sa hradí na základe komerčného zdravotného poistenia, ak také existuje. Ak poistenie z krajiny pôvodu nie je platné a osoba nemá prostriedky na úhradu priamej platby za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, vznikne dlh v zdravotníckom zariadení. Takáto právna úprava nie je vyhovujúca, pretože tieto dve skupiny cudzincov s prechodným pobytom znevýhodňuje oproti uvedeným vyššie.</i></p> <p>Nemá povinné ani dobrovoľné verejné zdravotné poistenie v SR. Zdravotná starostlivosť sa hradí len na základe komerčného zdravotného poistenia.</p> <p>Nemá povinné ani dobrovoľné verejné zdravotné poistenie v SR. Zdravotná starostlivosť sa hradí len na základe komerčného zdravotného poistenia. Štát by za neho mohol platiť poisťné podľa § 11, odsek 8 písm. a), ale táto osoba nie je poistencom verejného zdravotného poistenia.</p>

<p>Cudzinec, ktorý má udelené povolenie na trvalý pobyt v SR, ak je poistencom podľa zákona o verejnom zdravotnom poistení.</p>	<p>Neodkladná zdravotná starostlivosť sa hradí na základe verejného zdravotného poistenia. Takáto právna úprava je vyhovujúca. Môže existovať jazyková bariéra v komunikácii s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, najmä ak ide o poskytnutie urgentnej zdravotnej starostlivosti alebo komunikáciu prostredníctvom telefonických liniek.</p>	<p>Zdravotná starostlivosť sa hradí na základe verejného zdravotného poistenia. Takáto právna úprava je podľa nášho názoru vyhovujúca. Môže existovať jazyková bariéra v komunikácii s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti alebo počas komunikácie prostredníctvom telefonických liniek.</p>
<p>Žiadateľ o azyl</p>	<p>Podľa zákona o azyle sa žiadateľovi o azyl počas konania o udelenie azylu poskytuje neodkladná zdravotná starostlivosť vrátane urgentnej zdravotnej starostlivosti. Žiadateľ o azyl je povinný podrobiť sa zdravotnej prehliadke, ktorú Ministerstvo vnútra SR („ministerstvo“) zabezpečí bez zbytočného odkladu po príchode do záchytného tábora. Neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>	<p>V prípadoch hodných osobitného zretela, ak sa na základe individuálneho posúdenia zdravotného stavu žiadateľa zistia osobitné potreby na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, zdravotnú starostlivosť nad rámec neodkladnej zdravotnej starostlivosti hradí ministerstvo. Ministerstvo môže rozhodnúť, že žiadateľ je povinný primerane uhrádzať výdavky spojené s jeho pobytom v azylovom zariadení alebo v integračnom stredisku, alebo výdavky za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, ak jeho finančné alebo majetkové pomery sú také, že možno od neho žiadať aspoň čiastočnú úhradu výdavkov súvisiacich s týmto pobytom. Žiadateľ je aj v tejto súvislosti povinný podrobiť sa úkonom, ktoré sú nevyhnutné na zistenie jeho finančných a majetkových pomerov. V tomto prípade si neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí sám žiadateľ. Ministerstvo zabezpečí vhodnú zdravotnú starostlivosť maloletým žiadateľom o udelenie azylu, ktorí sú obeťami zneužívania, zanedbávania, vykorisťovania, mučenia alebo krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo ktorí trpeli na následky ozbrojeného konfliktu. Žiadateľ o azyl je aj v tejto súvislosti povinný podrobiť sa úkonom, ktoré sú nevyhnutné na zistenie jeho finančných a majet-</p>

		<p>kových pomerov, takže sa po zistení vyššej finančnej rezervy z nej strháva potrebná finančná úhrada formou priamej platby za úkony – nie je jasný výklad ustanovenia „finančné pomery žiadateľa sú také, že od neho možno požadovať úhradu výdavkov.“ <i>V takom prípade si zdravotnú starostlivosť hradí sám žiadateľ o azyl.</i></p>
Neúspešný žiadateľ o azyl v čase po podaní rozkladu	Rovnako ako žiadateľ o azyl. <i>Neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</i>	Rovnako ako žiadateľ o azyl. <i>Zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</i>
Neúspešný žiadateľ o azyl	Prechádza do iného režimu, napr. režimu tolerovaného pobytu alebo doplnkovej ochrany, v opačnom prípade je na Slovensku nelegálne a bez akéhokoľvek zdravotného poistenia. <i>Neodkladná zdravotná starostlivosť by sa mu mala poskytnúť bezplatne.</i>	<i>Prichádza do úvahy komerčné zdravotné poistenie pre cudzincov, ale cudzinec sa pri jeho uzatvorení musí preukázať platným cestovným dokladom. V opačnom prípade si zdravotnú starostlivosť hradí sám v zmluvných cenách.</i>
Azylant, ktorý nemá trvalý pobyt v SR	Podľa zákona o zdravotnom poistení je povinne verejne zdravotne poistený aj azylant, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, ak nie je zdravotne poistený v inom členskom štáte Európskej únie alebo EHP. Z tohto poistenia mu vyplývajú práva v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti ako občanom SR. Podľa zákona o zdravotnom poistení je platiteľom poistného na verejné zdravotné poistenie pre osoby s priznaným postavením azylanta štát. <i>Hradí sa zo zdravotného poistenia.</i>	Podľa zákona o zdravotnom poistení je povinne verejne zdravotne poistený aj azylant, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, ak nie je zdravotne poistený v inom členskom štáte Európskej únie alebo EHP. Z tohto poistenia mu vyplývajú práva v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti ako občanom SR. Podľa zákona o zdravotnom poistení je platiteľom poistného na verejné zdravotné poistenie pre osoby s priznaným postavením azylanta štát. <i>Hradí sa zo zdravotného poistenia.</i>

<p>Azylant, ktorý má trvalý pobyt v SR</p>	<p>Podľa zákona o zdravotnom poistení je platiteľom poisťného na verejné zdravotné poistenie pre osoby s priznaným postavením azylanta štát. Ak azylant získal trvalý pobyt, rovnako je povinné verejne zdravotne poistený podľa tohto zákona. Poskytuje sa mu viac než len neodkladná zdravotná starostlivosť. Hradí sa zo zdravotného poistenia.</p>	<p>Ak azylant získal trvalý pobyt, je povinné verejne zdravotne poistený podľa tohto zákona. Poskytuje sa mu zdravotná starostlivosť v rozsahu podľa zákona. Hradí sa zo zdravotného poistenia.</p>
<p>Cudzinec, ktorému bol udelený tolerovaný pobyt z dôvodu, že</p> <ul style="list-style-type: none"> • existuje prekážka administratívneho vyhostenia, • jeho vycestovanie nie je možné a jeho zaistenie nie je účelné, • je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi a má najmenej 18 rokov, • to vyžaduje rešpektovanie jeho súkromného a rodinného života (na základe čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd). 	<p>Podľa zákona o zdravotnom poistení osoba s tolerovaným pobytom nie je osobou, ktorá je povinné verejne zdravotne alebo dobrovoľne verejne zdravotne poistená v SR. Na poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti má nárok.</p> <p>Na účely zákona o pomoci v hmotnej núdzi má cudzinec s tolerovaným pobytom rovnaké postavenie ako občan SR. V prípade, že sa ocitne v hmotnej núdzi, má nárok na poberanie dávky v hmotnej núdzi, čím mu vzniká právo, aby za neho štát platil poistné na verejné zdravotné poistenie, aj keď podľa zákona o zdravotnom poistení nie je poistencom verejného zdravotného poistenia.</p>	<p>Na poskytnutie zdravotnej starostlivosti má nárok, len ak má uzatvorené súkromné zdravotné poistenie. Inak je povinný uhradiť si náklady na ošetrovanie sám.</p> <p>Problém môže nastať, ak komerčné poistenie nemá, ak sa mu v rámci neodkladného ošetrovania poskytnú aj zdravotná starostlivosť nad rámec neodkladnej starostlivosti a nie je schopný uhradiť priamu platbu, takže vznikne dlh v zdravotníckom zariadení.</p> <p>Takýto cudzinec môže pracovať a ak je zamestnaný, hradí sa starostlivosť z verejného zdravotného poistenia. Ak zamestnaný nie je (napríklad žena s malým dieťaťom), prichádza do úvahy len komerčné zdravotné poistenie.</p>

<p>Cudzinec, ktorý požiadal o dobrovoľný návrat a je v režime tolerovaného pobytu 90 dní odo dňa, odkedy oň požiadal</p>	<p>Rovnako ako žiadateľ o azyl.</p> <p><i>Neodkladná zdravotná starostlivosť sa mu má poskytnúť bezplatne a za jej úhradu podľa zákona o azyle zodpovedá ministerstvo.</i></p>	<p>Rovnako ako žiadateľ o azyl.</p> <p>Ministerstvo môže cudzinca, ktorý vzal svoju žiadosť o udelenie azylu späť a požiadal o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, ubytovať v pobytovom tábore a poskytovať mu stravovanie alebo stravné a základné hygienické potreby počas trvania tolerovaného pobytu. Na tohto cudzinca sa primerane vzťahuje § 22, ods. 5 zákona o azyle, t. j. v prípadoch hodných osobitného zreteľa, ak sa na základe individuálneho posúdenia zdravotného stavu žiadateľa zistia osobitné potreby na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, ministerstvo uhradí aj poskytnutie tejto zdravotnej starostlivosti. <i>Prichádza do úvahy aj komerčné zdravotné poistenie pre cudzincov, ale cudzinec sa pri jeho uzatvorení musí preukázať platným cestovným dokladom.</i></p>
<p>Cudzinec, ktorý nemá trvalý pobyt v SR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ak je zamestnaný u zamestnávateľa, ktorý má sídlo alebo stálu prevádzkareň na území Slovenskej republiky; to neplatí, ak je zamestnaný v SR u zamestnávateľa, ktorý požíva diplomatické výsady a imunity podľa medzinárodného práva, • vykonáva na území Slovenskej republiky samostatnú zárobkovú činnosť, • je zahraničný študent študujúci na škole v Slovenskej republike na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, 	<p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p> <p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p> <p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p>	<p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p> <p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p> <p><i>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> • je maloletý cudzinec, ktorý sa zdržiava na území SR bez zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby zodpovednej za jeho výchovu a poskytuje sa mu starostlivosť v zariadení, v ktorom je umiestnený na základe rozhodnutia súdu, • je zaistený na území Slovenskej republiky, • je vo väzbe alebo vo výkone trestu odňatia slobody. 	<p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</p> <p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia. Ošetrovanie zabezpečuje policajný útvar podľa druhej hlavy zákona o pobyte cudzincov. Ak si zaistený cudzinec spôsobí ujmu na zdraví úmyselne, je povinný uhradiť si náklady na liečbu a skutočne vynaložené náklady na dozor a dopravu do zdravotníckeho zariadenia.</p> <p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</p>	<p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</p> <p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia! Ošetrovanie zabezpečuje policajný útvar podľa druhej hlavy zákona o pobyte cudzincov. Cudzinec je povinný absolvovať lekárske vyšetrenie v rozsahu určenom lekárom, ako aj potrebné diagnostické a laboratórne vyšetrenia, očkovanie a potrebné preventívne opatrenia. Ak si jeho zdravotný stav vyžaduje zdravotnú starostlivosť alebo špeciálne vyšetrenia, ktoré sa nemôžu zabezpečiť v ambulancii útvaru, policajné oddelenie ich zabezpečí mimo zariadenia.¹²⁶</p> <p>Hradí sa z verejného zdravotného poistenia.</p>
<p>Žiadateľ o poskytnutie dočasného útočiska</p>	<p>Neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>	<p>Zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>
<p>Cudzinec s tolerovaným pobytom, ktorému bolo poskytnuté dočasné útočisko (tzv. „odídenc“)</p>	<p>Neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>	<p>V prípadoch hodných osobitného zreteľa, ak sa na základe individuálneho posúdenia zdravotného stavu odídenca zistia osobitné potreby na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, ministerstvo za odídenca uhradí tieto výdavky.</p> <p>Zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo. Ministerstvo zabezpečí vhodnú zdravotnú starostlivosť maloletým odídencom, ktorí sú obeťami zneužívania, zanedbávania, mučenia vykorisťovania alebo krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo ktorí trpeli v dôsledku ozbrojeného konfliktu.</p>

<p>Cudzinec, ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana</p>	<p>Za cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana a nie je verejne zdravotne poistený podľa zákona o zdravotnom poistení (t. j. ak nie je zamestnaný a pod.), ministerstvo uhradí zdravotnú starostlivosť poskytnutú na území Slovenskej republiky v rozsahu, v akom sa uhrádza na základe verejného zdravotného poistenia. Neodkladnú zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>	<p>Za cudzinca, ktorému sa poskytla doplnková ochrana a nie je verejne zdravotne poistený podľa zákona o zdravotnom poistení, ministerstvo uhradí zdravotnú starostlivosť poskytnutú na území Slovenskej republiky v rozsahu, v akom sa uhrádza na základe verejného zdravotného poistenia. Ministerstvo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti podľa tohto odseku vydá cudzincovi, ktorému sa poskytla doplnková ochrana, doklad o oprávnení na poskytnutie zdravotnej starostlivosti (špeciálna kartička). Zdravotnú starostlivosť hradí ministerstvo.</p>
<p>Rodinný príslušník (cudzinec) z tretej krajiny, ak nie je poistený v inom členskom štáte EÚ a má trvalý pobyt v SR</p>	<p>Dobrovoľne verejne zdravotne poistená môže byť fyzická osoba, ktorá má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, nie je verejne zdravotne poistená podľa § 3, ods. 2 zákona o zdravotnom poistení a nie je zdravotne poistená v inom členskom štáte EÚ. Neodkladná zdravotná starostlivosť sa hradí z verejného zdravotného poistenia.</p>	<p>Zdravotná starostlivosť sa hradí z verejného zdravotného poistenia.</p>
<p>Cudzinec bez platného povolenia na pobyt, napr.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • turista/ka, ktorému sa skončila platnosť víz, • manžel/ka občana SR, ktorý nepožiadala o trvalý pobyt alebo mu nebol udelený tolerovaný pobyt na účel zlúčenia rodiny a nemá platné víza, • študent/ka, ktorý predčasne ukončil štúdium, alebo zamestnanec, ktorý ukončil pracovný pomer a povolenie na prechodný pobyt má zrušené, • iregulárny migrant 	<p>Neodkladnú zdravotnú starostlivosť by malo poskytnúť ktorékoľvek zdravotnícke zariadenie a uhrádza sa z kapitoly Ministerstva zdravotníctva SR.</p>	<p>Zdravotná starostlivosť nad rámec neodkladnej starostlivosti môže byť problematická, ak cudzinec zdravotné poistenie nemá alebo nemá prostriedky na úhradu zmluvných cien.</p> <p>Obavy o odhalenie totožnosti a z následného postihu v prípade návštevy zdravotníckeho zariadenia môžu ohroziť jeho život.</p>

8.2.4 Zdravotná starostlivosť o žiadateľov o azyl

V zozname povinne verejne zdravotne poistených osôb a v definícií dobrovoľného verejného zdravotného poistenia nie je uvedený **žadateľ o azyl a osoba, ktorej sa poskytla doplnková ochrana** podľa zákona o azyle. Rovnako nie sú uvedení v zozname osôb, za ktoré platí zdravotné poistenie štát. Týmto kategóriám cudzincov sa poskytuje zdravotná starostlivosť na základe zákona o azyle, pričom štát za nich uhrádza služby spojené s ochranou ich zdravia. Žiadatelia o azyl nemajú právo byť povinne verejne zdravotne poistení a nemajú právo na výber poskytovateľa, čo často ovplyvňuje kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti. V praxi často z finančných dôvodov nemajú možnosť platiť si zdravotné poistenie sami. V niektorých azylových zariadeniach Migračného úradu MV SR je podľa vyjadrení žiadateľov o azyl nízka úroveň poskytovaných zdravotníckych služieb, čo sa môže považovať za priamu prekážku ich budúcej integrácie a nedostatok v oblasti zdravotnej prevencie. Rovnako sa podľa vyjadrení klientov Migračného informačného centra v niektorých slovenských azylových zariadeniach dlhodobo nerieši situácia v oblasti ochrany duševného zdravia a závislosti od návykových látok, ako sú drogy a alkohol, chýba špeciálna starostlivosť o osoby s psychickými poruchami či asistencia psychológa. U žiadateľov o azyl sa často v dôsledku nedostatočnej zdravotnej starostlivosti stávajú chronickými bežné ochorenia, alebo to môže viesť k zanedbaniu liečby smrteľných chorôb.

Štát nie je platiteľom poistného za žiadateľa o azyl, je však prostredníctvom Ministerstva vnútra SR zodpovedný za uhrádzanie jeho zdravotnej starostlivosti. Ministerstvo vnútra SR nemá dostatočné možnosti spätnej kontroly zabezpečených služieb. To, že žiadatelia o azyl neprechádzajú systémom zdravotného poistenia a zdravotná starostlivosť sa im prepláca v rámci bežných výdavkov Migračného úradu MV SR, je podľa nášho názoru problém, ktorý si vyžaduje systémové zmeny.

8.2.5 Zdravotná starostlivosť o tolerovaných cudzincov

V taxatívnom výpočte poistencov verejného zdravotného poistenia sa neuvádzajú ani **cudzinci s tolerovaným pobytom**. Tolerovaný pobyt sa udeľuje pri splnení jedného alebo viacerých zákonných dôvodov.

Ak Oddelenie cudzineckej polície takýto pobyt udelí z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia, opiera sa o predchádzajúce rozhodnutie Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR alebo Migračného úradu MV SR, ktoré vyhlásia, že dotknutému cudzincovi hrozí po návrate do krajiny pôvodu nebezpečenstvo ohrozenia života z dôvodov rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo že mu hrozí mučenie,

kruté, neľudské, ponižujúce zaobchádzanie či trest. Slovenská republika však takejto osobe neumožňuje legálne vstúpiť na trh práce, neposkytuje nijakú asistenciu v oblasti sociálneho ubytovania a bráni vstupu do systému verejného zdravotného poistenia. Osoba „trpená“ na území SR si musí zabezpečiť svoje základné existenčné potreby, napr. zdravotnú starostlivosť sama, na vlastné náklady, čo sa vo svetle uvedených faktov javí ako nereálne (pozn.: V Českej republike sa pobyt „tolerovanej osoby“ pre účely zdravotného poistenia považuje za trvalý pobyt).

Osoby s tolerovaným pobytom, u ktorých existuje prekážka administratívneho vyhostenia, nepatria medzi poistencov verejného zdravotného poistenia, ale štát im na základe zákona o pomoci v hmotnej núdzi predsa len priznáva právo, za splnenia istých podmienok, takéto poistenie mať. Podľa tohto zákona **štát je platiteľom poistného na zdravotné poistenie aj za osobu, ktorá sa nachádza v hmotnej núdzi a poberá dávku podľa cit. zákona**, t. j. aj cudzinca s tolerovaným pobytom. Uvedení tolerovaní cudzinci však v praxi majú problém s napĺňaním tohto práva či už z technických dôvodov (registrácia v systéme poistencov verejného zdravotného poistenia), alebo praktických, t. j. že im Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny dávku v hmotnej núdzi neprizná, pretože nemôžu uviesť adresu „trvalého pobytu“, na ktorej by mohli túto dávku poberať.

Situácia je o niečo jednoduchšia u cudzincov s tolerovaným pobytom, ktorí smú pracovať, alebo ktorým štát zabezpečuje zdravotnú starostlivosť. Ide napríklad o maloletých cudzincov, ak sa zároveň zdržiavajú na území Slovenskej republiky bez zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby zodpovednej za ich výchovu a poskytuje sa im starostlivosť v zariadení, v ktorom sú umiestnení na základe rozhodnutia súdu. Ak je udelený tolerovaný pobyt, lebo si to vyžaduje rešpektovanie súkromného a rodinného života cudzinca na základe čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, takáto osoba sa smie zamestnať a byť poistencom verejného zdravotného poistenia. Zdravotné poistenie je však nedostupné pre tých tolerovaných cudzincov, ktorí nie sú zamestnaní. Právnu úpravu zdravotnej starostlivosti o tolerovaných cudzincov by preto bolo potrebné náležite prehodnotiť tak, aby umožňovala aspoň dobrovoľné zdravotné poistenie v systéme verejného zdravotného poistenia.

8.3 Definované problémy v oblasti zdravotnej starostlivosti o cudzincov

Žiadatelia o azyl

1. Žiadatelia o azyl sú znevýhodnení pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, nemajú právo na výber poskytovateľa, niekedy sú odkázaní na posúdenie zdravotného stavu osobami, ktoré majú nedostatočnú kvalifikáciu (zdravotné sestry). U tejto skupiny migrantov často nastáva nielen zhoršenie zdravotného a psychického stavu, ale aj zanedbanie liečby.
2. V niektorých azylových zariadeniach je podľa hodnotenia žiadateľov o azyl, ktorí sú klientmi MIC, nízka úroveň poskytovaných zdravotníckych služieb.
3. V azylových zariadeniach sa podľa ich slov nerieši situácia so závislosťami od návykových látok (drog, alkoholu) a chýba špeciálna starostlivosť o osoby s psychickými poruchami.

Cudzinci s tolerovaným pobytom a cudzinci bez povolenia na pobyt

4. Nedostatočná právna úprava zdravotného poistenia. Tolerovaní cudzinci môžu byť poistení za podmienky, že (a) sú maloletí a na území SR sa zdržiavajú bez zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby zodpovednej za ich výchovu a poskytuje sa im starostlivosť v zariadení, v ktorom sú umiestnení na základe rozhodnutia súdu, alebo (b) ak im slovenský právny poriadok umožňuje pracovať, alebo (c) až po zmene pobytu na prechodný pobyt na účel zamestnania, t. j. po uplynutí 3 rokov tolerovaného pobytu v SR. Vo väčšine prípadov udelených tolerovaných pobytov z dôvodu prekážky administratívneho vyhostenia cudzinci nemôžu mať povinné ani dobrovoľné verejné zdravotné poistenie. Ich finančné možnosti alebo aktuálny zdravotný stav im vždy neumožňuje kúpiť si komerčné zdravotné poistenie. Právo na ochranu zdravia sa však priznáva všetkým ako základné ľudské právo, a to aj cudzincom bez dokladov, ktorí nemôžu uzatvoriť komerčné poistenie, osobám s tolerovaným pobytom a ilegálnym cudzincom, ktorí majú obavy z od



Nadobúdanie štátneho občianstva Slovenskej republiky

Zuzana Bargerová

Štátne občianstvo sa nie je možné nikomu odňať proti jeho vôli, preto sa považuje **za najstabilnejšiu formu integrácie a jej najvyšší stupeň**. Nadobudnutie štátneho občianstva a vytvorenie kvalitatívne vyššieho právneho vzťahu obyvateľa k štátu predstavuje posledný stupeň, právne a inštitucionálne zavŕšenie integrácie cudzinca.

V tejto kapitole opisujeme proces získavania štátneho občianstva Slovenskej republiky, poukazujeme na nedostatky v právnej úprave a navrhujeme odporúčania na jej doplnenie. Poukážeme aj na zmeny zákona o štátnom občianstve účinné k 1. októbru 2007.

9.1 Definície pojmov

V definícii pojmu **občianstvo** zohral významnú úlohu výrok Medzinárodného súdneho dvora vo veci *Nottebohm (Lichtenštajnsko vs. Guatemala)*. Súd v ňom v roku 1955 vymedzil štátne občianstvo takto: „Podľa praxe štátov, arbitrážnych a súdnych rozhodnutí a názorov odborníkov je občianstvo právny zväzok, ktorého základom je spoločenská spolupatričnosť, skutočné spojenie existencie, záujmov a citov spolu s existenciou recipročných práv a povinností.“¹²⁷ Podobne definuje občianstvo Medzinárodná organizácia pre migráciu zároveň konštatujúc, že „občan je užšie spojený s populáciou štátu, ktorého občianstvo má než s občanmi iného štátu [...]. Je výlučným právom každého štátu určiť okruh osôb, ktoré považuje za svojich občanov. Toto právo by však mali uznávať ostatné štáty, ak je v súlade s medzinárodnými dohovormi, medzinárodným obyčajovým právom a všeobecne uznávanými princípmi týkajúcimi sa štátneho občianstva.“¹²⁸

Slovník Vysokého komisára OSN pre utečencov *UNHCR Glossary of Key Protection Terms*¹²⁹ štátne občianstvo definuje ako trvalý právny zväzok medzi fyzickou osobou a štátom, ktorého dôsledkom je komplex vzájomných práv a povinností občana a štátu určených a zabezpečených štátom, ktorý občanovi umožňuje

aktívne sa zúčastňovať na politickom, štátnom, ekonomickom a kultúrnom živote štátu a spoločnosti. Skutočnosť, že výlučným právom každého štátu je určiť okruh osôb, ktoré považuje za svojich občanov, je v súlade so zásadami medzinárodného práva. Štátne občianstvo je právny zväzok osoby s určitým štátom, pričom však u tejto osoby nerozhoduje príslušnosť k určitej národnosti, rase či náboženstvu.

Štátnym príslušníkom sa podľa IOM rozumie osoba, ktorá sa narodením alebo naturalizáciou stala členom politického, resp. štátneho celku, je viazaná povinnosťami voči spoločenstvu a oprávnená požívať všetky občianske a politické práva a ochranu; štátny príslušník oprávnený požívať všetky výhody; osoba užívajúca štátne občianstvo daného štátu.

UNHCR pod pojmom „štátny príslušník“ rozumie osobu, ktorej je priznaný štatút právneho zväzku so štátom na základe práva. Niektoré štáty používajú termín „štátna príslušnosť“ s cieľom označiť právny zväzok, zatiaľ čo iné štáty používajú termín „občianstvo“. Podľa definície uvedenej v tomto slovníku je osoba, ktorá sa nepovažuje za občana v nijakom štáte na základe použitia práva daného štátu, osobou **bez štátnej príslušnosti**.

Národnosťou sa na rozdiel od štátneho občianstva označuje historická a jazyková príslušnosť obyvateľa k štátu. *Všeobecná deklarácia ľudských práv* (1948) používa pojem „nationality“ ako ekvivalent „občianstva“, nie vo význame pojmu národnosť. Pojem národnosť sa považuje za súčasť etnickej príslušnosti. Právne predpisy Slovenskej republiky ju osobitným zákonom nedefinujú, ale uznávajú právo obyvateľa na jej slobodnú voľbu a priznávajú jej istú mieru ochrany. Občan SR i cudzinec má právo na jej určenie, pričom zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej v texte len „ústava“) zakazuje akékoľvek ovplyvňovanie rozhodovania obyvateľa štátu o vlastnej národnosti a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu. Podľa ústavy nesmie byť príslušnosť ku ktorejkoľvek národnostnej menšine alebo etnickej skupine nikomu na ujmu. Ako špecifický ľudsko-právny pojem nemá pre oblasť štátneho občianstva hlbší praktický význam, preto sa jej nebudeme ďalej venovať, v praxi si ju však nesmieme zamieňať s pojmom štátne občianstvo.

Obsah právneho vzťahu občana a jeho štátu, t. j. **obsah občianstva**, sa všeobecne definovať nedá, pretože je odvodený od národnej právnej úpravy, ktorá v každej krajine sveta môže podliehať zmenám v závislosti od politickej či spoločenskej situácie. Na Slovensku tento vzťah všeobecne vymedzuje ústava, pričom podrobnosti ustanovujú osobitné právne predpisy. Obsah vzťahu Slovenskej republiky voči občanovi Slovenskej republiky, okrem práv priznaných všetkým jej obyvateľom a základných ľudských práv, je rozšírený o práva, ktoré sa považujú

za najvyššiu formu ochrany štátu. Medzi tieto práva patrí právo na diplomatickú ochranu štátu, konzulárne služby, právo na vstup do SR, zákaz vyhostenia, právo voliť a byť volený, zúčastniť sa na referende a pod.

9.2 Právny rámec

Prameňmi medzinárodného práva, ktorým je Slovenská republika viazaná, je sústava viacerých medzinárodných právnych noriem. Za najvýznamnejšie možno považovať:

- *Európsky dohovor o občianstve* z roku 1997, ktorý nadobudol platnosť pre Slovenskú republiku 1. marca 2000.
- *Dohovor o znížení počtu osôb bez štátnej príslušnosti*, prijatý v auguste 1961, ktorý vstúpil do platnosti v decembri 1975.
- *Dohovor týkajúci sa štatútu osôb bez štátnej príslušnosti*, prijatý v septembri 1954, ktorý vstúpil do platnosti v júni 1960.
- *Všeobecnú deklaráciu ľudských práv OSN* prijatú v roku 1948. V čl. 15 zaručuje každému právo na štátnu príslušnosť a uvádza, že nikto nesmie byť bez súhlasu zbavený štátnej príslušnosti ani práva svoju štátnu príslušnosť zmeniť.

Prameňmi národného práva, ktoré upravujú nadobúdanie štátneho občianstva SR, sú ústava a zákon č. 40/1993 Zb. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o štátnom občianstve“).

Ústava zaručuje práva všetkým občanom bez ohľadu na spôsob nadobudnutia občianstva. Týkajú sa problematiky integrácie cudzincov a tvoria obsah občianstva SR, preto si dovoľujeme uviesť ich výpočet:

Podľa článku 29, odsek 1 ústavy sa právo slobodne združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach zaručuje každému obyvateľovi Slovenska. Podľa odseku 2 tohto článku však právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich majú **len občania SR**. Na základe článku 2 ústavy štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Podľa článku 30 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov do Národnej rady Slovenskej republiky. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Občania majú v zmysle tohto článku za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Článok 23, odsek 4 ústavy priznáva občanovi právo na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky, nemožno ho nútiť, aby opustil vlasť, ani ho vyhostiť.

Štvrtá hlava ústavy priznáva slovenským občanom patriacim k národnostným menšinám a etnickým skupinám právo na osvojenie si štátneho jazyka, právo rozvíjať vlastnú kultúru, rozširovať a prijímať informácie v materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie.

Podľa článkov 35 a 38 ústavy štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí sa nie z vlastnej viny ocitnú v hmotnej núdzi. Takáto pomoc sa môže poskytnúť aj cudzincom, a to na základe osobitného zákona.¹³⁰ Občania majú právo **na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách** a podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách.

Všetci občania sú si rovní vo svojich právach a povinnostiach bez ohľadu na spôsob, akým občianstvo Slovenskej republiky nadobudli.

Zákon o štátnom občianstve komplexne upravuje podmienky na nadobudnutie a udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky, podmienky straty a osvedčovania štátneho občianstva. Posledný raz sa novelizoval s účinnosťou k 1. októbru 2007. Jeho prijatím sa sprísnilo podmienky nadobudnutia štátneho občianstva naturalizáciou.

Štúdia MIPEX (2006) hodnotila slovenský zákon o štátnom občianstve pred prijatím novely takto: „Väčšina migrantov, ktorí chceli požiadať o občianstvo SR, musela mať status cudzinca s trvalým pobytom minimálne 5 rokov, čo znamená, že na podanie žiadosti museli čakať aspoň 10 rokov. Nedostatkom právnej úpravy platnej v roku 2006 bolo, že nedefinovala obdobie nepretržitého pobytu v SR, resp. maximálne obdobie neprítomnosti cudzinca, počas ktorého môže vycestovať a byť mimo územia SR bez toho, aby ho to diskvalifikovalo v konaní o udelenie štátneho občianstva. Žiadatelia museli splniť viacero podmienok, napr. preukázať bezúhonnosť a podstúpiť jednoduché preskúšanie slovenského jazyka.“ Štát podľa správy „neprihliada na migrantov osobný život ako skôr na verejný záujem a stanoviská relevantných štátnych úradov, napr. polície“. Režim dvojitého občianstva správa hodnotí ako priaznivý, odporúča však umožňovať automatické nadobúdanie dvojitého štátneho občianstva aj na Slovensku narodeným deťom migrantov.¹³¹

S otázkami v súvislosti s priebehom konania a podmienkami udelenia občianstva SR sa na Migračné informačné centrum IOM od apríla 2006 do decembra 2007 obrátilo niekoľko desiatok klientov. Väčšina z nich vyhľadala našu pomoc

z praktických dôvodov, v záujme kontroly obsahu žiadosti, predkladaných dokladov a príloh. Viacerí klienti centra sa sťažovali, že konanie o udelenie občianstva SR „trvá príliš dlho“. Zaujímali sa o mechanizmus, na základe ktorého by sa mohli sťažovať na nečinnosť úradníkov, resp. požadovať informácie o stave konania.

9.2.1 Spôsoby nadobudnutia štátneho občianstva SR

Zákon o štátnom občianstve pripúšťa najmä tieto spôsoby nadobudnutia štátneho občianstva Slovenskej republiky („občianstvo SR“):

- a. určenie občianstva SR,
- b. voľba občianstva SR,
- c. narodenie na území Slovenskej republiky,
- d. rozhodnutie súdu,
- e. osvojenie,
- f. udelenie občianstva SR, tzv. naturalizácia.

Ďalej sa budeme venovať udeleniu štátneho občianstva SR, keďže je podľa nášho názoru zo všetkých spôsobov nadobúdania štátneho občianstva pre migrantov najvýznamnejší.

9.2.2 Udelenie občianstva, tzv. naturalizácia

Naturalizáciou sa rozumie nadobudnutie občianstva udelením na žiadosť cudzinca. Podmienky na udelenie občianstva SR podrobne upravuje zákon o štátnom občianstve. Podľa tohto zákona občianstvo SR v zásade možno udeliť žiadateľovi, ktorý nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a spĺňa všetky zákonom požadované podmienky. Prihliada sa na významné skutočnosti, napríklad rodinné pomery žiadateľa či mieru jeho integrácie. Vzdanie sa štátneho občianstva iného štátu nie je podmienkou na nadobudnutie občianstva SR (okrem prípadov ustanovených medzinárodnou zmluvou). Na udelenie štátneho občianstva **nie je právny nárok** ani po splnení všetkých zákonom stanovených podmienok.

9.2.3 Všeobecné podmienky na udelenie občianstva SR

Cudzinec, ktorý chce požiadať o udelenie štátneho občianstva, musí predovšetkým:

- spĺňať podmienku týkajúcu sa dĺžky trvalého pobytu v SR, t. j. musí mať na území Slovenskej republiky nepretržitý trvalý pobyt aspoň osem rokov bez-

prostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR,

- preukázať svoju bezúhonnosť v rozsahu vymedzenom zákonom o štátnom občianstve,
- preukázať znalosť slovenského jazyka a všeobecné znalosti o Slovenskej republike,
- predložiť všetky potrebné doklady podľa zákona o štátnom občianstve.

Ostatná novela zákona predĺžila požadovanú dĺžku pobytu z piatich rokov na osem, rozšírila podmienky na udelenie občianstva SR a zmenila pravidlá konania. Ak chce žiadateľ v konaní uspieť, nesmie mu súd uložiť trest vyhostenia ani sa proti nemu nesmie viesť konanie o administratívnom vyhostení, trestné stíhanie, vydávacie konanie, konanie o vykonaní európskeho zatýkacie rozkazu, ani konanie o odňatie azylu.

Akékoľvek výnimky z uvedených podmienok taxatívne ustanovuje zákon o štátnom občianstve, pričom sa vychádza v ústrety vybraným skupinám migrantov, napríklad manželovi/manželke štátneho občana SR, azylantovi alebo osobe, ktorej pôsobenie je v záujme Slovenskej republiky. Znalosti slovenského jazyka a všeobecné znalosti o Slovenskej republike nemusia preukazovať *dieta* do 14 rokov a **žadateľ, ktorý sa významne zaslúžil o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti**, alebo ak je to **z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky** a žiadateľ to vie náležite preukázať stanoviskom relevantného ústredného štátneho orgánu.

Zákon priznáva výnimku z dĺžky požadovaného pobytu žiadateľovi, ktorý má na území Slovenskej republiky **povolený pobyt**, ale nemá na Slovensku nepretržitý trvalý pobyt v trvaní ôsmich rokov, napríklad ak:

- a. uzavrel manželstvo so štátnym občanom Slovenskej republiky, toto manželstvo trvá a žije v tomto manželstve v spoločnej domácnosti na území Slovenskej republiky najmenej päť (5) rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- b. ide o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti, alebo je to z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky,
- c. má na území Slovenskej republiky nepretržitý trvalý pobyt najmenej tri (3) roky pred dosiahnutím 18 rokov veku,
- d. je azylantom aspoň štyri (4) roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie občianstva SR,
- e. narodil sa na území Slovenskej republiky a má tu trvalý pobyt najmenej tri (3) roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie občian-

stva SR,

- f. má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej desať (10) rokov a v čase podania žiadosti o udelenie občianstva SR mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt alebo
- g. je bez štátnej príslušnosti a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej tri (3) roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie občianstva SR.

9.2.4 Podmienka dĺžky pobytu žiadateľa v SR

Pokiaľ ide o požadovanú dĺžku trvania pobytu na Slovensku, cudzinec túto podmienku splní po uplynutí **8 rokov nepretržitého trvalého pobytu**, najneskôr však po uplynutí **10 rokov nepretržitého legálneho pobytu**, ak už v čase podania žiadosti o udelenie štátneho občianstva požiadal a bol mu udelený trvalý pobyt. Európsky dohovor o občianstve určuje zmluvným štátom **maximálnu 10-ročnú hranicu legálneho pobytu** potrebnú na nadobudnutie občianstva. Nehovorí však nič o tom, že by žiadateľ musel mať pobyt **trvalý**. Môžu tak nastať prípady, keď sa na udelenie občianstva SR cudzinec nequalifikuje ani po uplynutí 10 rokov legálneho pobytu v SR, a to najmä vtedy, ak sa mu nepodarilo získať povolenie na dlhodobejší trvalý pobyt. Predĺženie požadovaného obdobia trvalého pobytu pre takmer všetky kategórie žiadateľov o udelenie občianstva SR poslednou novelou zákona sa z pohľadu integrácie migrantov javí ako krok späť. Dôvodová správa k návrhu novely zákona o štátnom občianstve takúto zmenu odôvodnila potrebou dôkladnejšieho preverenia zžitia sa žiadateľa s právnym poriadkom SR, ako aj kultúrnym prostredím.¹³² Otázne je, či na takýto účel nepostačovalo 5-ročné obdobie a či zmena prinesie splnenie očakávaného cieľa. Uvítali by sme aktívny postoj integrujúceho, t. j. štátu smerom k migrantom. „Zžitie“ by sa malo podporovať skôr pozitívnymi prvkami a aktívnymi opatreniami, ako napr. jazykovými kurzami a kurzami zameranými na kultúrnu orientáciu než negatívnymi opatreniami, ako je predĺženie obdobia na udelenie občianstva. Takéto podporné programy by mali motivujúci charakter a boli by prejavom vôle štátu pri skutočnej integrácii migranta do spoločnosti.

Ak by sme v základných podmienkach udelenia občianstva SR išli do detailov, krokom späť je aj požadovaná dĺžka nepretržitého pobytu v SR. Definíciu „**ne-pretržitého pobytu**“ cudzinca na území SR možno nájsť v zákone o pobyte cudzincov, ktorým sa pre účely cit. zákona rozumie čas pobytu na základe povolenia na pobyt. Nepretržitý pobyt začína plynúť dňom vstupu na územie SR. Do tejto doby sa nepočíta čas výkonu trestu odňatia slobody a nepretržitý čas zdržavania sa cudzinca v zahraničí viac ako 180 dní (ak pobyt mimo SR presiahne 6 mesiacov). Zákon o štátnom občianstve neuvádza, na aké dlhé obdobie môže cudzinec Slovensko opustiť a či sa kontinuita zachová v prípade, ak na seba nad-

väzujú povolenia na pobyt. Mgr. Andrea Baršová, spoluautorka výskumu „Právni komparatívni studie programu migrace“ (2005), sa domnieva, že v dnešnom mobilnom svete je normálne, ak ľudia cestujú za štúdiom či prácou. Podľa nej nemožno požadovať, aby si žiadateľ možnosť podať žiadosť o občianstvo musel „vysedieť“. Zákon by nemal stavať potenciálneho žiadateľa pred dilemu, či odíde napr. na polročné prestížne štipendium do zahraničia, alebo zostane, a naplní tak podmienku „nepretržitosti“ pobytu. Obsiahnuť takúto možnosť flexibilného a komplexného posúdenia splnenia podmienok pre udelenie občianstva do zákona však nie je jednoduché. Najmä ak chceme, aby cudzinec mohol vopred odhadnúť aspoň to, či má po splnení daných podmienok reálnu šancu občianstvo získať.¹³³

Zákon o štátnom občianstve nezjednodušuje podmienky ani pre cudzincov, ktorým Slovensko poskytlo najvyššiu právnu ochranu **formou azylu**. Novelou zákona sa pre túto skupinu migrantov zaviedla nová podmienka dĺžky trvalého pobytu potrebná na podanie žiadosti. Kým podľa predchádzajúcej právnej úpravy mohli azylanti o občianstvo požiadať ihneď po udelení azylu, podľa súčasnej právnej úpravy oň môžu požiadať **až po 4 rokoch trvalého pobytu**. Trvalý pobyt im Slovenská republika udeľuje automaticky, ihneď po udelení azylu, takže touto zmenou zákona sa možnosť získať štátne občianstvo oddiali približne o 5 rokov. Azylant však k žiadosti nemusí predložiť tie doklady, o ktorých vystavenie by bolo potrebné požiadať krajinu pôvodu. Takéto doklady môže nahradiť potvrdenie Migračného úradu Ministerstva vnútra SR. Azylant je oslobodený aj od povinnosti zaplatiť správny poplatok za udelenie štátneho občianstva.

Pokiaľ ide o napĺňanie výzvy Európskeho dohovoru o občianstve, aby štáty uľahčovali nadobudnutie občianstva **osobám bez štátnej príslušnosti**, Slovensko im nadobudnutie uľahčuje a vychádza v ústrety skrátením požadovaného pobytu v SR na 3 roky, a to bez splnenia podmienky predchádzajúceho trvalého pobytu v SR. Problematické je však uplatnenie týchto ustanovení u tých osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré túto skutočnosť nevedia dokladovať. V prípade, ak im zastupiteľský úrad štátu, ktorý vydal ich cestovný doklad, odmietne poskytnúť asistenciu a nevydá im doklad o tom, že sú osobami bez štátnej príslušnosti, ministerstvo takúto žiadosť zamietne, pretože považuje podmienku neexistencie štátnej príslušnosti za nesplnenú. Aj z tohto dôvodu sa nám zdá právna úprava nadobúdania štátneho občianstva u osôb bez štátnej príslušnosti veľmi ťažko aplikovateľná a nedostatočná.

Nadobudnúť občianstvo SR zo zákona narodením môže dieťa rodičov, ktorí sú bez štátnej príslušnosti.

9.2.5 Preverovanie znalostí žiadateľa

Znalosť slovenčiny sa preveruje priamo pri podávaní žiadosti o udelenie štátneho občianstva pri vyplňaní *dotazníka žiadateľa*. Podľa zákona je orgánom zodpovedným za preskúšanie žiadateľa ten, kto preberá jeho žiadosť, čiže Obvodný úrad v sídle kraja, diplomatická misia alebo konzulárny úrad Slovenskej republiky. Na tento účel sa vytvára trojčlenná komisia, ktorú vymenúva prednosta obvodného úradu v sídle kraja, veľvyslanec alebo konzul. Na pohovore sa kladú žiadateľovi otázky týkajúce sa jeho osoby a jemu blízkych osôb a otázky všeobecného charakteru, najmä z histórie, geografie a spoločensko-politického vývoja Slovenskej republiky. Žiadateľ musí nahlas prečítať náhodne vybraný článok z tlače v slovenskom jazyku, ktorý predtým nevidel a ktorý obsahuje minimálne 500 slov. Po jeho prečítaní má 30 minút na napísanie toho, čo si o prečítanom článku zapamätal. Pri preverovaní znalosti slovenčiny sa prihliada na zdravotný stav žiadateľa, zákon však nepožaduje brať do úvahy vek žiadateľa alebo jeho vzdelanie. O priebehu a výsledku overovania znalosti slovenského jazyka sa v ten istý deň vyhotoví zápisnica, takže o výsledku pohovoru existuje písomný záznam.

Ako negatívum, ktoré bude potrebné v budúcnosti odstrániť, hodnotíme to, že na vykonanie tohto zákona sa **neprijali potrebné vykonávacie predpisy**, ktoré by bližšie upravovali postup komisie pri preverovaní znalostí slovenského jazyka, stupeň znalosti podľa vopred určených noriem a rozsah preukázania znalostí z histórie, geografie a všeobecného prehľadu. Vytvára sa tak priestor pre neprimerane širokú mieru voľnej úvahy členov komisie, ktorá zároveň znamená absolútne obmedzenie právnej istoty žiadateľa o udelenie občianstva SR.

9.2.6 Obsah a prílohy k žiadosti

Žiadosť možno podať na obvodnom úrade na úrovni kraja podľa miesta bydliska žiadateľa. Ak cudzinec nemá pobyt na území SR, spravuje sa miestna príslušnosť podľa miesta jeho posledného pobytu na území SR. Zákon nepredpisuje, ako má žiadosť vyzerat' a na akom formulári sa má podať. Musí však byť písomná, dostatočne odôvodnená a obsahovať podstatné náležitosti. Každá žiadosť sa posudzuje individuálne, pričom sa prihliada nielen na okolnosti týkajúce sa miery integrácie žiadateľa a jeho sociálne väzby, ale aj na objektívne skutočnosti nezávislé od vôle žiadateľa a dopĺňa sa o stanoviská dožiadaných štátnych úradov. V konaní o udelení štátneho občianstva sa môžu popri žiadosti a jej prílohách posudzovať a zohľadniť aj ďalšie skutočnosti týkajúce sa žiadateľa a jeho prínos pre spoločnosť, najmä ekonomický, technický, kultúrny, sociálny alebo iný prínos pre Slovenskú republiku, prípadne to, že žiadateľ uzavrel manželstvo so štátnym občanom Slovenskej republiky alebo to, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti.

Okrem uvedenia identifikačných a kontaktných údajov žiadateľ k žiadosti prikladá:

- a. stručný životopis,
- b. doklad totožnosti,
- c. rodný list,
- d. doklad o osobnom stave, t. j. sobášny list, právoplatný rozsudok alebo potvrdenie o rozvode manželstva, úmrtný list manžela,
- e. doklad o pobyte na území SR alebo doklady o poslednom trvalom pobyte, či čestné vyhlásenie o pobyte, ak ide o bývalého občana SR,
- f. doklad o bezúhonnosti nie starší ako šesť mesiacov, ktorým je odpis z registra trestov každého štátu, ktorého je alebo v minulosti bol štátnym občanom, a odpis z registra trestov každého štátu, v ktorom mal povolený pobyt v posledných 15 rokoch pred podaním žiadosti o udelenie občianstva SR, alebo iný doklad o bezúhonnosti vydaný príslušnými orgánmi týchto štátov,
- g. osvedčenie preukazujúce postavenie Slováka žijúceho v zahraničí (iba pri žiadostiach zahraničných Slovákov),

ako aj ďalšie doklady podľa okolností:

- h. potvrdenie daňového úradu, colného úradu a obce o zaplatení daní a poplatkov,
- i. výpis z obchodného registra alebo výpis zo živnostenského registra,
- j. potvrdenie zamestnávateľa o pracovnom pomere a kópiu pracovnej zmluvy, potvrdenie o zaplatení dane z príjmov a o zaplatení poisťného na verejné zdravotné poisťenie, sociálne poisťenie a starobné dôchodkové sporenie,
- k. potvrdenie zdravotnej poisťovne o zaplatení poisťného na verejné zdravotné poisťenie a o dĺžke trvania poisťného vzťahu,
- l. potvrdenie o štúdiu,
- m. potvrdenie o poberaní dôchodku,
- n. potvrdenie o evidencii uchádzača o zamestnanie,
- o. potvrdenie o zdroji príjmov postačujúcich na financovanie pobytu žiadateľa a jemu blízkych osôb na území Slovenskej republiky, ak je dobrovoľne nezamestnaný.

Doklady vystavené v zahraničí musia byť náležite overené pripojením superlegalizačnej alebo apostilačnej doložky, ak medzinárodná zmluva neustanovuje inak, a preložené súdnym prekladateľom do slovenského jazyka. Ministerstvo v konaní o udelení občianstva SR všetky predložené doklady preskúma. Pri rozhodovaní prihliada na verejný záujem a bezpečnostné hľadiská a na tento účel si vyžiada od relevantných štátnych úradov stanoviská, ktoré sú potrebné pri rozhodnutí vo veci, napr.:

- a. odpis z registra trestov týkajúci sa žiadateľa o udelenie občianstva SR od Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,
- b. stanovisko osobitného útvaru Policajného zboru, a ak je to potrebné, aj
- c. stanovisko Slovenskej informačnej služby a
- d. stanoviská iných príslušných štátnych orgánov.

Ak je obsahom týchto stanovísk informácia podliehajúca utajeniu, nestane sa súčasťou spisu, takže sa s ňou žiadateľ nemôže oboznámiť ani v prípade, ak by bola dôvodom na zamietnutie žiadosti. Ak ide o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej oblasti alebo je to z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky, ministerstvo si vyžiada vyjadrenie príslušného štátneho orgánu alebo takéto stanovisko doloží sám žiadateľ.

9.2.7 Rozhodovanie o udelení štátneho občianstva

Žiadosti o udelenie občianstva SR na území Slovenska prijímajú **obvodné úrady v sídle kraja** prostredníctvom odborov všeobecnej vnútornej správy a im podriadených oddelení štátneho občianstva a matrík. V náplni práce úradu je o. i. poskytovanie informácií v štátno-občianskych veciach, vydávanie osvedčení o štátnom občianstve Slovenskej republiky a rozhodovanie o prepustení zo štátneho zväzku Slovenskej republiky. Obvodný úrad žiadosť o udelenie štátneho občianstva prijme a zašle Ministerstvu vnútra SR. Ministerstvo vnútra považuje deň prijatia žiadosti za deň začiatku plynutia lehoty potrebnej na rozhodnutie a je orgánom, ktorý vo veci rozhodne.

Lehota, v ktorej má ministerstvo o žiadosti rozhodnúť, je **24 mesiacov**. Predĺženie lehoty z deviatich mesiacov na dvadsaťštyri mesiacov sa uskutočnilo rovnako na základe ostatnej novely zákona. Ministerstvo môže plynutie lehoty zastaviť, ak nemá k dispozícii všetky podklady potrebné na rozhodnutie. Lehota sa tak ľubovoľne predĺži dovtedy, kým sa do spisu nedoplnia podklady potrebné na pokračovanie v konaní. Znamená to, že oproti maximálnej zákonnej lehote jedného roka podľa pôvodného zákona je terajšia lehota časovo neohraničená a konanie alebo nečinnosť ministerstva tak nemožno kontrolovať. Dôvodová správa k novele zákona argumentuje zložitou touto konania a potrebou preveriť bezpečnostné hľadiská. Podľa dôvodovej správy „[...] doterajšia lehota bola nedostačujúca. Vzhľadom na neustále narastajúce nebezpečenstvo organizovaného zločinu a medzinárodného terorizmu je ministerstvo vnútra povinné vyžiadať si stanoviská od policajného zboru a v prípade potreby aj od iných bezpečnostných orgánov“.¹³⁴ Podľa prechodných ustanovení zákona sa lehota 24 mesiacov vzťahuje aj na konania, ktoré neboli ukončené do dňa nadobudnutia účinnosti novely zákona, teda aj späťne na konania začaté povedzme rok pred prijatím

a účinnosťou tejto novely.

Žiadateľ zaplatí za udelenie občianstva správny poplatok 20 000 Sk len v prípade, ak sa o žiadosti rozhodne kladne, a to až po vykonaní úkonu. Za žiadosť dieťaťa do 15 rokov sa platí 3 000 Sk a za dieťa do 18 rokov 4 000 Sk. Od poplatkov sú oslobodení cudzinci, ktorým sa udelil azyl, a presídlení z Ukrajiny z oblasti Černobyľu.

Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy, vydanému v prvom stupni, možno podať na tomto orgáne v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia opravný prostriedok – rozklad. O rozklade rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie. Ak ministerstvo občianstvo SR žiadateľovi neudelilo ani nevyhovelo rozkladu, neúspešný žiadateľ môže podať novú žiadosť najskôr po uplynutí dvoch rokov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

9.3 Definované problémy v oblasti nadobúdania občianstva SR

1. Z názorov respondentov prieskumu Potreby migrantov na Slovensku, ktorý uskutočnil Kabinet biologickej a sociálnej komunikácie SAV (Popper et al., 2006), vyplýva, že im na legislatívnej úprave konania o udelenie občianstva najviac prekáža neprimerane dlhé obdobie konania, ktoré sa nedodržiava a problémom je podľa nich aj korupcia a prílišná byrokracia. Lehota na udelenie občianstva SR sa ostatnou novelou zákona predĺžila na 24 mesiacov, čo považujeme pre zavŕšenie integrácie cudzinca za neprimerane dlhé obdobie. Zákon umožňuje lehotu predlžovať prakticky neobmedzene, čo je v rozpore so zásadami spravodlivého prerokovania žiadosti.
2. Nedostatočná právna úprava konania o udelenie štátneho občianstva, pokiaľ ide o postup komisie pri preverovaní znalostí žiadateľa.
3. Nedostatočná právna úprava konania o udelenie štátneho občianstva pokiaľ ide o vymedzenie rozsahu znalostí z histórie, geografie a všeobecného prehľadu, ktoré má žiadateľ preukázať pohovorom. V zákone o štátnom občianstve a vo vykonávacích predpisoch k zákonu chýba definícia kritérií, podľa ktorých sa preukazujú požadované vedomosti a ich rozsah.
4. Nedostatočná právna úprava konania o udelenie štátneho občianstva, pokiaľ ide o vymedzenie rozsahu znalosti slovenského jazyka. Nie je stanovený referenčný rámec znalosti jazyka a pri jeho preskúšaní sa neprihliada na vzdelanie žiadateľa ani na jeho zdravotný stav.

5. V záujme hlbšieho „zžitia sa cudzinca so spoločnosťou“ sa predĺžilo minimálne obdobie nepretržitého pobytu v SR, ktoré je všeobecnou podmienkou na udelenie štátneho občianstva, a to z 5 na 8 rokov trvalého pobytu. Obdobie nepretržitosti zákon nedefinuje a ani nevymedzuje, kedy vzniká prerušenie kontinuity pobytu a nastáva diskvalifikácia z konania o udelenie občianstva.
6. V aplikačnej praxi sa málo prihliada na osoby bez štátneho občianstva. Podľa požiadavky Európskeho dohovoru o občianstve „treba predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti“, na ktorý sa však podľa hodnotenia klientov Migračného informačného centra prihliada len minimálne. Zákon síce na túto skupinu osôb pamätá v dvoch ustanoveniach (nadobúdanie občianstva detí „apolitov“ a kratšie požadované obdobie pobytu v SR), ale podľa zákona nie je stav bez štátnej príslušnosti zásadným dôvodom na udelenie štátneho občianstva.
7. Žiadateľ nemá dostatočný prístup k relevantným informáciám o stave konania o udelenie štátneho občianstva. Neexistuje možnosť komunikácie úradníkov so žiadateľom na diaľku ani online register žiadostí.

10.

Odporúčania a návrhy politik na zvýšenie úrovne procesu integrácie imigrantov v SR

Boris Divinský a Zuzana Bargerová

Prezentovaná publikácia si stanovila za cieľ formulovať o. i. súbor vhodných odporúčaní, opatrení, resp. politik s cieľom zvýšiť súčasnú úroveň manažmentu integrácie cudzích štátnych príslušníkov na Slovensku. Pri artikulácii odporúčaní sme sa snažili o to, aby dodržiavali určité princípy, teda aby:

- boli dostatočne komplexné, kontextuálne a reprezentatívne,
- neboli príliš generalizujúce a neadresné, ale ani príliš detailizujúce,
- vyznačovali sa racionálnosťou, uskutočniteľnosťou, účinnosťou, aktuálnosťou a systémovosťou,
- brali do úvahy skúsenosti a osvedčené postupy zo zahraničia.

Na tomto mieste tak predkladáme **všeobecnejšie i konkrétnejšie námety na skvalitnenie procesu integrácie migrantov v Slovenskej republike**, ktoré majú potenciál stať sa základom pre lepšie a/alebo nové prístupy a politiky. Našou snahou bolo, aby uvedené odporúčania obsahovali opatrenia v politickej, inštitucionálnej, spoločenskej, kultúrnej, informačnej, mediálnej, štatistickej a výskumnej rovine, aplikovateľné v rozličných dimenziách praxe v krátkodobejšom i dlhodobejšom horizonte. Pri formulácii odporúčaní sme sa opierali nielen o naše poznatky, skúsenosti a objektívne nedostatky v integrácii imigrantov v SR, ale prihliadali sme zároveň aj na názory a stanoviská predstaviteľov vybraných rezortov získané prostredníctvom už opísaných cielených rozhovorov, resp. dotazníkového zisťovania.

10.1 Všeobecné odporúčania a návrhy opatrení na skvalitnenie integračných politik v krajine

10.1.1 Organizačno-strategický rámec

1. Odporúčame, aby sa riadiacim a primárne zodpovedným subjektom na úseku aktivít súvisiacich s integráciou imigrantov na území SR stalo jednoznačne **Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky**, vychádzajúc z postavenia, pôsobnosti a úloh tohto ministerstva, charakteru integračného procesu a potreby existencie jedného hlavného gestora konajúceho aktívne a efektívne.
2. Vzhľadom na interdisciplinárny charakter problematiky integrácie cudzincov v krajine by však ministerstvo **malo koordinovať výskum, koncepčné práce a realizáciu praktických výstupov v spolupráci s ďalšími príslušnými subjektmi** štátnej sféry (ministerstvom vnútra, ministerstvom školstva, ministerstvom hospodárstva, ministerstvom zdravotníctva, ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja, ministerstvom financií, ministerstvom zahraničných vecí, Štatistickým úradom Slovenskej republiky atď.), reprezentantmi samosprávy (ZMOS a i.), medzinárodnými organizáciami (IOM, UNHCR, UNDP a pod.), mimovládnyimi organizáciami, združeniami zamestnávateľov, odbormi, združeniami imigrantov, cirkvami a vedeckou komunitou.
3. Ako vyplýva aj z vyjadrení zástupcov oslovených organizácií, na tento účel je žiaduce vytvoriť sieť príslušných inštitúcií a expertov v optimálnej štruktúre, na vysokej odbornej úrovni a s patričným stupňom flexibility. Od konca r. 2007 funkciu takejto siete čiastočne supluje **Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov MEKOMIC** pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR.¹³⁵

10.1.2 Migračno-integračný rámec

1. Je žiaduce, aby **ústredné štátne orgány čo najskôr artikulovali migračnú doktrínu Slovenskej republiky** ako súbor elementárnych zásad a postojov – reštriktívnejšieho, neutrálneho, či liberálnejšieho rázu – voči zahraničnej migrácii. Migračná doktrína by, samozrejme, mala byť v súlade s principiálnymi záujmami krajiny, ale i prebiehajúcimi procesmi formovania spoločnej imigračnej, integračnej, azylovej, návratovej a naturalizačnej politiky Európskej únie.
2. Pri tvorbe migračnej doktríny SR je potrebné určiť úlohu zahraničnej migrácie v ekonomickom, sociálnom, demografickom, kultúrnom a bezpečnostnom rozvoji Slovenska a venovať adekvátnu pozornosť definovaniu priorit

v rámci jednotlivých komponentov migrácie v Slovenskej republike – migrácii za prácou, migrácii kvôli zjednoteniu rodiny, azylovej migrácii, migrácii na účel štúdia, boju proti nelegálnej migrácii, naturalizácii cudzích štátnych príslušníkov, presídľovaniu Slovákov žijúcich v zahraničí, repatriácii emigrantov zo SR a i. Na základe našich vedomostí, ale i názorov odbornej verejnosti získaných pomocou rozhovorov či dotazníka sa prihovárame predovšetkým za to, aby Slovenská republika kládla dôraz **na pracovnú integráciu spojenú práve s komplexnou integráciou imigrantov s povolením na trvalý pobyt** (a ich prípadnou neskoršou naturalizáciou).

3. V súvislosti so slabo manifestovaným záujmom politických elít, štátnej správy a reprezentantov samosprávy o fenomén zahraničnej migrácie a najmä o integráciu cudzincov do spoločnosti by bolo užitočné **inicovať širšiu diskusiu na slovenskej politickej scéne o rôznych aspektoch a dopadoch migrácie** a hlavne prospiechu z integrácie imigrantov s úmyslom podnieť záujem etablovaných politických subjektov o túto tému. Tieto by mali častejšie než doteraz prezentovať názory na súčasné i perspektívne dôsledky migrácie a najmä integrácie pre slovenskú spoločnosť, intenzívnejšie rozvíjať príslušnú inštitucionálnu sféru, viac podporovať boj proti sociálnej exklúzii imigrantov, zahŕňať problematiku manažmentu integrácie do agendy politických strán v krajine a tak pomáhať budovať priaznivejšiu celkovú spoločenskú klímu voči migrantom na Slovensku.
4. Ako sme uviedli v časti 5.1, Konceptcia migračnej politiky Slovenskej republiky už nevyhovuje novej situácii a požiadavkám krajiny, preto **je nutné tento dokument zásadne doplniť a novelizovať**. V aktualizovanej verzii koncepcie by sa mala otázkam integrácie imigrantov v širších migračných vzťahoch venovať väčšia pozornosť a na to by potom mohli nadväzovať osobitné, tematicky špecializované dokumenty, programy a stratégie.
5. Keďže väčšie finančné prostriedky sú na riešenie množiacich sa čoraz závažnejších a akútnejších úloh na úseku zahraničnej migrácie nespochybniteľnou podmienkou, **je potrebné vymedziť aktérom pôsobiacim v rámci manažmentu migrácie a predovšetkým integrácie cudzích štátnych príslušníkov v Slovenskej republike podstatne väčšie finančné zdroje než doteraz** hlavne zo štátneho rozpočtu a rozpočtov samospráv. Všetky vládne i nevládne inštitúcie v oblasti starostlivosti o migrantov či imigrantské organizácie by však mali byť oveľa aktívnejšie pri hľadaní a získavaní (dodatočných) prostriedkov mimo uvedených rozpočtov, napr. využívajúc viac možnosti eurofondov a iných finančných mechanizmov.¹³⁶

10.1.3 Integrovaná politika štátu

1. V kontexte manažmentu integrácie imigrantov v SR je integračná politika krajiny *conditio sine qua non*. Preto je **nevyhnutné urgentne vypracovať samostatnú a ucelenú koncepciu integračnej politiky Slovenskej republiky**, a to pod vedením riadiaceho a koordinačného subjektu – Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky – po odbornej diskusii a pripomienkovaní ďalšími inštitúciami (vymenovanými vyššie).
2. Integrovaná politika Slovenskej republiky sa musí vyznačovať **existenciou navzájom prepojených, efektívnych a realizovateľných nástrojov a opatrení** vedúcich k zaradeniu imigrantov na pracovný trh krajiny, zvládnutiu slovenčiny a umožneniu prístupu k vzdelaniu, prístupu k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám, asistovaniu pri hľadaní adekvátneho bývania, uznaniu kultúrnych špecifík, udeleniu jasného právneho štatútu a prípadne získaniu štátneho občianstva SR, participácii na občianskom a politickom živote, dodržiavaní ľudských práv, podporovaniu zjednotenia rodiny a i.
3. Rovnako užitočné bude v dlhodobejšom horizonte **sformulovať nadväzujúcu koncepciu naturalizačnej politiky SR** ako neodmysliteľný predpoklad trvalej integrácie imigrantov žijúcich na území Slovenska.
4. V tomto kontexte by bolo vhodné koncipovať dosiaľ absentujúce konkrétne schémy na podporu cielenej imigrácie, smerujúce k zatraktívneniu Slovenskej republiky pre integrovateľné skupiny imigrantov na základe pozitívnych skúseností a príkladov z iných krajín. Nemenej dôležité však je zároveň **prijatť programy a vypracovať projekty na komplexnú, plánovitú, účinnú a uskuotočiteľnú integráciu vybraných kategórií imigrantov do slovenskej spoločnosti**, aplikovateľné v krátkodobejšom i dlhodobejšom horizonte.
5. Pretože pracovnú integráciu možno v zásade považovať za najvýznamnejšiu zložku integračného procesu, odporúčame neodkladne začať aktivity – opäť najlepšie pod vedením Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR – **na vytvorenie politiky/stratégie pracovnej imigrácie do Slovenskej republiky**. Táto by podľa nás mala odrážať momentálny stav aj očakávané trendy na slovenskom trhu práce, definovať pozíciu pracovnej imigrácie v ekonomickom i neekonomickom rozvoji krajiny, špecifikovať priority – pokiaľ ide o kvantitu, štruktúru, vzdelanie, odbornosť, vek a krajiny pôvodu pracovných migrantov. Stratégia by zároveň mala obsahovať nástroje, ktoré by zatraktívili Slovensko pre vybrané skupiny migrantov za prácou. Mala by zároveň identifikovať tie články trhu práce, ekonomické odvetvia, profesie a regióny krajiny, kde by pracovná imigrácia priniesla maximálny benefit. Zároveň by mali byť prehodnotené a doplnené bilaterálne dohody o zamestnávaní, rozšírený a zdokonalený informačno-poradenský servis pre pracovných imig-

rantov v SR, ako aj vytvorené nástroje na dôraznejší boj proti nelegálnemu zamestnávaniu cudzincov a i.

6. Z prognostického hľadiska je nutné očakávať väčší prílev imigrantov do Slovenskej republiky po r. 2015 (a v nasledujúcich dekádach). Preto je potrebné **prípraviť komplexný, dlhodobý a variantný súbor nástrojov pre integračný proces**, ktorý musí zohľadňovať geografický pôvod, kultúrne špecifiká, hodnoty a tradície, vekovú, pohlavnú, vzdelanostnú a profesijnú štruktúru imigrantov integrujúcich sa do slovenskej spoločnosti. Zároveň sa musí majoritná spoločnosť vyrovnáť s mnohými sprievodnými, často nielen pozitívnymi výzvami – napr. zvýšenou koncentráciou imigrantov v niektorých mestách a regiónoch SR, rastom podielu cudzincov na pracovnom trhu krajiny (vrátane nelegálneho zamestnávania), prípadnými sociálnymi konfliktmi a pod.
7. **Integračná politika Slovenskej republiky by sa mala primárne zamerať na legálnych migrantov, a to:**
 - z hľadiska účelu pobytu na a) migrantov za prácou (najmä vysoko kvalifikované/vzdelané, resp. i menej kvalifikované osoby, ktorých profesionálne aktivity budú zjavne saturovať súčasný i očakávaný nedostatok pracovných síl v SR); b) imigrantov na účel zjednotenia rodiny; c) imigrantov na účel štúdia; d) osoby s udeleným štatútom azylanta a doplnkovej ochrany,
 - z hľadiska druhu pobytu na osoby a) s trvalým/prechodným pobytom; b) príp. s tolerovaným pobytom (u ktorých je vysoký predpoklad dlhodobého pobytu na území SR, resp. neskoršej naturalizácie).

10.1.4 Inštitucionálna sféra

1. Je nevyhnutné čo najskôr **kapacitne, finančne a odborne posilniť čerstvo zriadený Odbor migrácie a integrácie cudzincov** Sekcie medzinárodných vzťahov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, aby sa stal plne funkčným a akcieschopným. Tento odbor by mal totiž v SR predstavovať kľúčový subjekt z hľadiska analýzy, prípravy a implementácie – okrem iného – aj integračných politik v krajine, takisto aktívne reprezentuje SR v rôznych výboroch a pracovných skupinách Európskej únie. Na tieto úlohy však musí mať vytvorený dostatočný priestor a možnosti.
2. Z dôvodu značnej poddimenzovanosti inštitucionálnej sféry na úseku zahraničnej migrácie v SR odporúčame najvyšším ústavným orgánom **zvážiť zriadenie osobitného parlamentného alebo vládneho podvýboru (rady) pre záležitosti migrantov/cudzincov** pri Národnej rade SR alebo Úrade vlády SR s cieľom politicky a legislatívne napomáhať rozvoj migračného manažmentu v krajine – vrátane oblasti integrácie imigrantov, ktorý by predstavoval

určitú platformu na riešenie vznikajúcich problémov. Tento útvar by mal mať reprezentatívne politické a odborné zloženie a mal by disponovať i reálnymi kompetenciami (zrejme skôr strategicko-legislatívneho než exekutívneho charakteru).

3. Odporúčame tiež **urgentne transformovať príslušné inštitúcie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky so špecializovanými právomocami** (vízová a imigračná agenda, pobytový režim, nelegálna migrácia, azylová problematika, udeľovanie štátneho občianstva, repatriácia imigrantov, Slováci žijúci v zahraničí), ktoré pôsobia v súčasnosti relatívne separátne a ich vzájomná spolupráca nie je vždy ideálna. Zlúčenie týchto inštitúcií do jedného centralizovaného útvaru (nového Imigračného a naturalizačného úradu) je síce plánované na r. 2010, ale podľa nás je potrebné čeliť mnohým akútnym výzvam vrátane tých, ktoré súvisia s integráciou cudzincov v krajine, už teraz.

10.1.5 Oblasť medzinárodnej spolupráce

1. V kontexte vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie mimoriadne naliehavo vystúpila požiadavka výraznejšej spolupráce SR s ostatnými členskými krajinami Spoločenstva, najmä s historicky migračne skúsenejšími štátmi. Preto by bol vhodný **aktívnejší postoj Slovenskej republiky pri hľadaní, diskutovaní, formovaní a presadzovaní východiskových princípov a opatrení spoločnej integračnej (naturalizačnej) politiky** na území Únie v prospech nej, Slovenska i samých migrantov (na čo takisto upozorňujú zástupcovia zainteresovaných rezortov).
2. Nemenej dôležité je posilniť pod gesciou Ministerstva zahraničných vecí SR **spoluprácu s najvýznamnejšími súčasnými i potenciálnymi budúcimi krajinami pôvodu imigrantov prichádzajúcich na Slovensko** s cieľom uľahčiť proces ich integrácie v krajine. Pritom možno napr. viac využívať know-how, skúsenosti a kontakty medzinárodných organizácií pôsobiacich v SR, ktoré sa plne či čiastočne zaoberajú otázkami zahraničnej migrácie (IOM, UNHCR, UNDP a i.).

10.1.6 Miestna a regionálna samospráva

1. Pre prehĺbenie vzťahov s imigrantmi je nevyhnutné **zvýšiť záujem samosprávnych orgánov o problematiku ich integrácie** na Slovensku. Pritom by sa mali aplikovať princípy subsidiarity (rozhodovať o bežných záležitostiach imigrantov podľa možnosti v mieste ich trvalého bydliska) a obojstranne výhodného partnerstva, ako aj zlepšiť súčinnosť medzi samosprávou a ďalšími aktérmi v integračnom procese.

2. Vychádzajúc z Dohovoru o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni a príslušných odporúčaní Rady Európy odporúčame tiež **zvýšovať občiansku participáciu imigrantov na regionálnej a miestnej úrovni** (aj s prípadnou úpravou národnej legislatívy) a zriaďovať v SR – tam, kde je to prospešné – samosprávne poradné orgány s úmyslom asistovať pri lepšej integrácii imigrantov do miestnych komúnit.

10.1.7 Podpora združeniam migrantov

1. Do okruhu inštitúcií poskytujúcich pomoc imigrantom na území SR patria aj ich združenia a spolky, ktoré však v krajine nemajú vytvorené dostatočné podmienky na svoju činnosť. V záujme hlbšej integrácie imigrantov do slovenskej spoločnosti je žiaduce, aby štátne inštitúcie aj orgány regionálnej a miestnej samosprávy **podporovali viac finančne aj inými spôsobmi spoločenské, kultúrne a občianske aktivity organizácií imigrantov na Slovensku** a rozvíjali ich kontakty s autochtónnou populáciou.

10.1.8 Vzdelávací systém a potenciálny brain gain

1. Vzhľadom na skvalitnenie jazykovej prípravy imigrantov ako jednej z fundamentálnych podmienok ich úspešnej integrácie do slovenskej spoločnosti je nevyhnutné rozšíriť **vyučovanie slovenského jazyka a reálií pre cieľové skupiny integrovateľných migrantov**. Takisto je potrebné zabezpečiť kvalitnú výučbu štátneho jazyka pre deti migrantov na všetkých stupňoch a typoch škôl.¹³⁷
2. Analogicky by bolo vhodné **zlepšiť jazykovú pripravenosť (v zmysle ovládania základných cudzích jazykov) tých občanov SR**, ktorí prichádzajú oficiálne často do styku s integrujúcimi sa cudzincami na Slovensku, ako napr. úradníkov rôznych inštitúcií, príslušníkov policajného zboru, predstaviteľov úradov práce atď. Týmto by sa nepochybne urýchlil a obojstranne zjednodušil integračný proces.
3. Vzhľadom na očakávaný kvantitatívny nárast imigrantov do SR v nasledujúcich desaťročiach a potrebu integrovať ich čoraz vyšší počet **odporúčame prehlbovať na všetkých stupňoch škôl informovanosť slovenských žiakov a študentov o fenoméne zahraničnej migrácie**, obzvlášť o podstate integrácie cudzích štátnych občanov do spoločnosti a o ich ľudských právach, ako aj formovať priaznivé prostredie v školách voči imigrantom a taktiež podporovať boj proti intolerancii, diskriminácii a sociálnej exklúzii cudzincov.
4. Prílev mozgov zo zahraničia (brain gain) má jednoznačne pozitívny vplyv na ekonomický, spoločenský i populačný vývoj krajiny predovšetkým ak

ide o permanentných – a dobre integrovaných – imigrantov. Preto by bolo veľmi užitočné **motivovať študentov vysokých škôl v SR pochádzajúcich zo zahraničia usadiť sa na Slovensku po skončení štúdia** a uľahčiť im procedúru povoľovania trvalého pobytu, prístup na pracovný trh i hľadanie dostupného bývania, ako aj prípadnú naturalizáciu.

10.1.9 Informačno-komunikačné opatrenia

1. V tejto súvislosti odporúčame **zriadiť sieť stálych poradensko-informačných centier pre cudzích štátnych príslušníkov**, situovaných v sídlach 8 krajov SR (alebo v sídlach 4 regiónov NUTS-2 na Slovensku), financovaných štátom alebo inými subjektmi, napr. pomocou eurofondov. Tieto centrá by poskytovali imigrantom detailnejšie informácie týkajúce sa procesu ich integrácie na území Slovenskej republiky – konkrétne podmienok pobytu, bývania, zamestnania, podnikania, zdravotnej a sociálnej starostlivosti, vzdelávania, politickej a občianskej participácie, zlúčenia rodiny, nadobúdania občianstva SR a i.
2. Súčasťou uvedenej siete poradensko-informačných centier by malo byť aj **vytvorenie široko zameraného informačno-komunikačného systému** špecializovaného na poskytovanie rôznorodých informácií o podmienkach integrácie imigrantov v SR prostredníctvom internetového portálu, stálej telefónnej linky, aktualizovanej štatistickej databázy a pod., slúžiaceho nielen imigrantom, ale i domácim inštitúciám, expertom, médiám a občanom SR.

10.1.10 Pôsobenie médií

1. Hoci v procese integrácie imigrantov do autochtónnej spoločnosti zohrávajú médiá významnú úlohu, ich pôsobenie v Slovenskej republike nemožno považovať za veľmi pozitívne. Informovanosť o podstate, formách, dôsledkoch či možnom vývoji integrácie imigrantov je v SR všeobecne veľmi nízka. Z tohto dôvodu odporúčame médiám v krajine, aby ich zástupcovia **informovali verejnosť o problematike integrácie imigrantov nielen objektívnejšie, ale aj častejšie a podrobnejšie**.
2. Zároveň je potrebné, aby sa elektronické i printové médiá na Slovensku **viac zameriavali na pozitívne príklady integrácie migrantov do spoločnosti a jej ekonomický, spoločenský, kultúrny a iný prínos**, venovali väčší priestor výpovediam už integrovaných a naturalizovaných migrantov, hrali výraznejšiu rolu v boji proti xenofóbii a prejavom intolerancie voči imigrantom či proti ich marginalizácii. (Podobné názory rezonovali aj v odpovediach reprezentantov oslovených inštitúcií štátnej správy SR.)

10.1.11 Sféra štatistiky a evidencií

1. Na hodnotenie úspešnosti integrácie imigrantov do spoločnosti je nevyhnutné nielen zdokonaľiť ich súčasnú evidenciu v SR a poskytovať o nich kvalitnejšie štatistické údaje, ale zároveň je potrebné **mať k dispozícii súbor zrozumiteľných, spoľahlivých a komplexných indikátorov vzťahujúcich sa na integračný proces** (navrhnutých podrobne v 2. kapitole). Tieto charakteristiky by sa mali pravidelne aktualizovať, rozširovať a mali by byť ľahko dostupné pre finálnych užívateľov.
2. Takisto je žiaduce, aby **spolupráca a súčinnosť medzi kompetentnými inštitúciami** zaoberajúcimi sa evidenciou integrovaných imigrantov a analýzou kvality integrácie na Slovensku bola dostatočne efektívna a operatívna.

10.1.12 Oblasť výskumu integrácie

1. S cieľom zvýšiť intenzitu výskumu existujúcich výziev na poli integrácie imigrantov do spoločnosti je veľmi dôležité, aby sa do tejto témy čo najskôr zaangažovala príslušne profesionálne orientovaná **akademická obec, relevantné výskumné a pedagogické inštitúcie, nezávislí experti v krajine (príp. zahraniční partneri)**, a to napr. prostredníctvom štátneho programu výskumu a vývoja, rôznych grantových schém, priamych zadaní rezortným výskumným inštitúciám a pod.
2. Z uvedených dôvodov je nevyhnutné **zabezpečiť optimálne podmienky a dostatok finančných prostriedkov na dôkladný a systematický výskum tohto druhu** a jeho väčšiu inštitucionalizáciu.

10.2 Návrhy konkrétnych opatrení v jednotlivých oblastiach integrácie imigrantov v SR

10.2.1 Návrhy opatrení v oblasti pobytu cudzincov v krajine

1. Systematicky pracovať na sprehľadnení pobytovej legislatívy. Uvažovať o skrátení lehoty na udelenie pobytu v SR tak, aby bola flexibilnejšia najmä pokiaľ ide o oblasť zamestnávania cudzincov v SR.
2. Prehodnotiť právnu úpravu zlučovania rodiny s naturalizovaným občanom v prospech zrovnoprávnenia s občanom EÚ/EHP.
3. Tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania súkromného a rodinného života

udeľovať aj manželom a manželkám občanov SR a cudzincov s udeleným pobytom tak, aby sa do práva na rodinný a súkromný život zasahovalo len výnimočne, v odôvodnených prípadoch a v súlade s článkom 8 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd a judikatúry Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva.

4. Inštrukcie k žiadosti o udelenie povolenia na pobyt a jej prílohám odporúčame preložiť do viacerých jazykových mutácií a umiestniť na internetovej stránke Ministerstva vnútra SR spolu s prekladom aktuálneho znenia zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle do hlavných svetových jazykov. Umožniť návštevníkom internetovej stránky, aby zasielali svoje pripomienky, názory na funkčnosť a obsah internetovej stránky.
5. Odporúčame vyhotoviť a umiestniť preklady inštrukcií k žiadosti o udelenie povolenia na pobyt a k jej prílohám i jednoduchých informačných letákov týkajúcich sa pobytu v SR, ako aj pult (stolík, stojan) s informáciami o službách pre cudzincov na všetkých oddeleniach cudzineckej polície.
6. Podľa čl. 2, odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Preto je potrebné dôsledne legislatívne upraviť práva, povinnosti pracovníkov oddelení cudzineckej polície v konaní o udelenie pobytu a pokiaľ možno limitovať mieru voľného uváženia. Podľa odseku 3 tohto článku fyzickej osobe možno ukladať povinnosti len na základe zákona. To isté platí pre obmedzenie práv fyzickej osoby, pretože „každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“. Presné vymedzenie konania štátnych orgánov a obmedzenie voľnej úvahy pri posudzovaní žiadostí je v záujme posilnenia právnej istoty účastníkov právnych vzťahov a potvrdením existencie princípov právneho štátu.
7. Ministerstvo zdravotníctva SR by malo bezodkladne prijať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci zoznam chorôb, ktoré ohrozujú verejné zdravie v zmysle § 80b zákona o pobyte cudzincov.
8. Organizovať multikultúrne, komunikačné tréningy pre pracovníkov oddelení cudzineckej polície a umožňovať im širšie jazykové vzdelávanie sústredené predovšetkým na pracovníkov, ktorí prichádzajú do styku s cudzincami.
9. Ministerstvo vnútra SR za spoluúčasti Ministerstva zahraničných vecí SR by naďalej malo zabezpečovať, aby zastupiteľské úrady mali dostatočné a aktuálne informácie potrebné pri prijímaní a vybavovaní žiadostí o udelenie povolenia na pobyt.
10. Navrhujeme zaviesť kontinuálnu finančnú podporu vzniku a existencie informačných centier pre cudzincov a zabezpečovať vzájomnú koordináciu štátnych a neštátnych inštitúcií, ktoré takéto služby poskytujú. Cieľom nie je

len individuálna asistencia cudzincom, ale aj spoločensky užitočná prevencia nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, kriminality či zneužívania azylového systému.

11. Korigovať pravidlá pobytu pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a absolventov vysokých škôl v SR, vedeckých a výskumných pracovníkov, ale aj pre nízko kvalifikovaných pracovníkov v zmysle analýzy nedostatkových profesií Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.
12. Navrhujeme skrátiť lehotu potrebnú na obnovenie povolenia na prechodný pobyt na účel štúdia zo 60 dní na 30 alebo predĺžiť obdobie trvania účelu pobytu a platnosti tohto typu povolenia na prechodný pobyt až do dňa začatia nového školského roka.
13. Korigovať ustanovenie zákona o pobyte cudzincov, ktoré upravuje podávanie žiadosti o zmenu účelu prechodného pobytu v SR. Žiadosti o zmenu účelu a nové povolenie na prechodný pobyt by sa mali prijímať na území SR. Takáto zmena by bola obojstranne prospešným prvkom pre slovenský trh práce a zamestnávateľov i pre integráciu cudzinca.

10.2.2 Návrhy opatrení v oblasti zamestnávania cudzincov v SR

1. V záujme flexibility systému povoľovania vstupu pracovných migrantov na trh práce odporúčame odstraňovať administratívne prekážky v oblasti právnej úpravy pobytu cudzincov (podmienky a dĺžku trvania konania).
2. Vytvoriť alternatívne postupy na posúdenie dosiahnutého vzdelania azylantov, žiadateľov o azyl a cudzincov s tolerovaným pobytom, ktorým vstup na trh práce umožňuje osobitný predpis, ďalej osôb, ktorým bola udelená doplnková ochrana podľa zákona o azyle, a presídlencom v súlade s relevantnými ustanoveniami Dohovoru Rady Európy o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne, „uskutočniť všetky realizovateľné a rozumné opatrenia v rámci vzdelávacieho systému na vytvorenie postupov určených na spravodlivé a promptné posúdenie, či utečenci, vysídleni a osoby v situácii podobnej utečencom spĺňajú patričné požiadavky na pracovné činnosti aj v takých prípadoch, keď získanú kvalifikáciu jedna zo zmluvných strán nemôže preukázať dokladmi“. Návrh alternatívnych postupov by mohol vypracovať odborný rezort Ministerstvo školstva SR po konzultácii s UNHCR, IOM a inými organizáciami, ktoré poskytujú asistenciu uvedeným skupinám migrantov.
3. Postupne odstraňovať legislatívne prekážky, ktoré neumožňujú niektorým kategóriám migrantov v produktívnom veku pracovať ani na čiastočný úväzok, hoci ich pobyt na Slovensku si vynucujú objektívne okolnosti (napr.

osoby, ktoré nemožno vyhostiť, alebo žiadatelia o azyl) alebo zlúčenie rodiny (cudzinec s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny do 1 roka od udelenia povolenia). Takáto zmena pomôže prevencii nelegálnej práce, predíde strate pracovných návykov týchto skupín migrantov a zlepší celkovú kvalitu života migranta v prospech integrácie. Nedostatok pracovných síl v určitých profesiách by sa tak mohol čiastočne vyriešiť zamestnávaním uvedených skupín cudzincov.

4. Informácie o zamestnávaní, sociálnom zabezpečení a právnych predpisoch pre cudzincov, vrátane prekladov kľúčových zákonov sprístupniť na stránke Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR v rôznych jazykových mutáciách. Letáky a návody umiestniť v priestoroch oddelení cudzineckej polície a úradov práce.
5. Vytvoriť prípravný program pre začiatkové etapy života migrantov v SR, ktoré by pozostávali z troch zložiek: (a) vyučovania jazyka, (b) občianskej orientácie, (c) odbornej prípravy na trh práce.¹³⁸ Zapájať do ich prípravy združenia migrantov. Vyčleniť finančné prostriedky na rekvalifikačné kurzy a adekvátne jazykové vzdelávanie pre širšie skupiny migrantov v rôznych regiónoch Slovenska. Vzdelávanie by malo byť finančne prístupné a prispôsobovať sa rozdielnym potrebám (napr. cudzinci, ktorí nevedia čítať a písať, alebo osoby, ktoré nepoznajú latinu). Ďalej, v zmysle Oznámenia Komisie k „Spoločnému programu pre zahrnutie – Rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie“ zo dňa 1. 9. 2005¹³⁹ organizovať prípravné programy a aktivity pre nových štátnych príslušníkov tretích krajín, aby získali základné vedomosti o jazyku, histórii, inštitúciách, spoločensko-ekonomických aspektoch, kultúrnom živote a základných hodnotách. Ponúkať kurzy na rôznych úrovniach v nadväznosti na rôzne vzdelanie a predchádzajúce vedomosti o krajine. Posilňovať kapacitu prípravných programov a aktivít pre osoby závislé od žiadateľov o prijatie, ženy, deti, starších ľudí, negramotných ľudí a ľudí so zdravotným postihnutím. Zvýšiť flexibilitu prípravných programov prostredníctvom diaľkových a večerných kurzov, zrýchlených modulov a systémov diaľničného a elektronického vzdelávania. Zamerať prípravné aktivity na mladých štátnych príslušníkov tretích krajín so špecifickými sociálnymi a kultúrnymi problémami spojenými s identitou, vrátane programov mentorstva a tzv. príkladných osôb. Zhromažďovať zdroje, ktoré umožnia príslušným miestnym orgánom ponúkať rôzne typy kurzov. Podporovať inovačné programy alebo modely integrácie, ktoré zahŕňajú jazykovú a komunikačnú prípravu a kultúrnu, politickú a sociálnu charakteristiku potrebnú na adaptáciu na Slovensku.
6. Vypracovať podporný program pre presídlencov z Ukrajiny z černobyľskej oblasti a pokiaľ možno iniciovať rokovanie medzi SR a ukrajinskou vládou o spolupráci v oblasti sociálneho zabezpečenia (dôchodkov presídlencov).

7. Eliminovať nedostatok jazykových kurzov pre cudzincov vo všetkých regiónoch Slovenska vytvorením rôznych cenovo dostupných kurzov a kurzov pre zamestnaných cudzincov aj vo večerných hodinách a vytvorením adekvátneho systému jazykového vzdelávania pre rôzne skupiny migrantov. Odporúčame prípravu systému jazykových kurzov konzultovať s Akadémiou vzdelávania alebo inou vzdelávacou inštitúciou s celoslovenským dosahom.
8. Napomáhať odstraňovanie spoločenských bariér a predsudkov formou multikultúrneho vzdelávania a diskusií pre zamestnávateľov, verejnosť a úradníkov. Informovať zamestnávateľov o podmienkach zamestnávania migrantov a motivovať ich, aby zamestnávali cudzincov s doplnkovou ochranou a žiadateľov o azyl, ktorí smú pracovať.
9. Na druhej strane zabezpečiť prístup cudzincov k aktuálnym informáciám o právach a povinnostiach zamestnancov ako prevenciu pred ich zneužívaním a „vykorisťovaním“. Leták o právach a povinnostiach zamestnanca a zamestnávateľa v pracovnoprávnom vzťahu sprístupniť na stránke Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vo viacerých jazykových mutáciách.
10. Zabezpečovať jazykovú prípravu osobám, ktoré sú na úradoch práce zodpovedné za komunikáciu s cudzincami a poskytovanie informácií v oblasti zamestnávania migrantov, alebo vyčleniť finančné prostriedky na využitie tlmočnických služieb.
11. Vypracovať komplexnú analýzu a prognózu potrieb slovenského trhu práce, ktorej výsledky sa použijú na prípravu koncepcie integrácie migrantov v SR.
12. V rokovaní Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR s Ministerstvom vnútra SR pripraviť zmenu zákona o pobyte cudzincov, ktorá by umožňovala podávať žiadosti o nové povolenia na prechodný pobyt v prípade zmeny zamestnávateľa priamo na území SR.
13. Vyzývať na širší dialóg o podpore a riadení pracovnej migrácie medzi odborníkmi z viacerých rezortov a mimovládnych organizácií.

10.2.3 Návrhy opatrení v oblasti zdravotnej starostlivosti

Žiadatelia o azyl

1. Zaradiť žiadateľov o azyl, osoby s doplnkovou ochranou a osoby s tolerovaným pobytom do systému zdravotného poistenia rovnako ako zaistených cudzincov, a to na základe pripomienok odbornej verejnosti, Migračného úradu MV SR, IOM, UNHCR a mimovládnych organizácií. Vypracovať analýzu možností vytvorenia osobitného registra poistencov, presunúť zodpovednosť za zdravotnú starostlivosť o tieto skupiny migrantov do kompetencie

rezortu Ministerstva zdravotníctva SR a vytvoriť osobitný register poisten-
cov, ktorý by umožňoval ich registráciu (bez rodného čísla, na základe aké-
hokoľvek dokladu totožnosti). Ukončenie takéhoto poistenia by sa mohlo
viazať na ukončenie platnosti povolenia na pobyt, čo by si vyžiadalo priamu
komunikáciu medzi oddelením cudzineckej polície a príslušnou zdravotnou
poisťovňou a na legislatívnej úrovni zmenu zákona o zdravotnom poistení.

2. Starat' sa o prevenciu vzniku táborevého syndrómu, ktorý vzniká u žiadate-
ľov o azyl po niekoľkomesačnom pobyte v pobytovom tábore. Ide o kombi-
náciu pasivity, apatie, prípadne agresivity či psychosomatických problémov
a depresie. Žiadateľom o azyl by bolo vhodné priznať právo pracovať aspoň
obmedzený počet hodín už od podania žiadosti o udelenie azylu. Zároveň
je potrebné intenzívnejšie podporovať aktivity vo voľnom čase.
3. Zabezpečiť trvalý pracovný pomer psychológa alebo psychiatra a sociálne-
ho pracovníka v každom azylovom zariadení Migračného úradu. Posudok
takéhoto odborného pracovníka by sa mohol zohľadniť v posudzovaní žia-
dosti o udelenie azylu.
4. Zabezpečiť, aby vo všetkých pobytoých táborech bol dostupný praktický
lekár aspoň jeden celý deň v týždni.

Cudzinci s tolerovaným pobytom

1. Legislatívne zladit' ustanovenie zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktoré pri-
znáva cudzincom právo na poberanie dávky v hmotnej núdzi, s príslušným
ustanovením zákona o zdravotnom poistení, ktoré priznáva osobám pobe-
rajúcim dávku v hmotnej núdzi právo, aby za ne štát platil poistné na verejné
zdravotné poistenie. Ide o nevyhnutné opatrenie, ktoré smeruje k ochrane
zdravia cudzincov s tolerovaným pobytom a prevencii v oblasti verejného
zdravia.
2. Ako neodkladné opatrenie navrhujeme pre nepoistiteľné skupiny migrantov
pripraviť osobitný produkt verejného zdravotného poistenia ako prevenciu
ohrozenia ich života a poškodenia zdravia či vážneho zanedbania zdravot-
ného stavu.
3. Rešpektovať základné ľudské práva, začínajúc právom na ochranu zdravia
a prístupom k zdravotnej starostlivosti a práva ustanovené v Európskej char-
te práv pacienta a ďalších medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská
republika viazaná.
4. V prípadoch osôb s tolerovaným pobytom, u ktorých je prekážka admini-
stratívneho vyhostenia, musí štát prevziať zodpovednosť za poskytovanie
zdravotnej starostlivosti dovtedy, kým trvá prekážka vyhostenia. Buď priamo
uhrádzaním poistného na povinné verejné zdravotné poistenie, alebo rozší-

rením zoznamu poistencov verejného zdravotného poistenia a možnosťou samoplatcovstva na dobrovoľné verejné zdravotné poistenie.

5. Zdravotnú starostlivosť o osobitné kategórie cudzincov, ako sú osoby s tolerovaným pobytom, žiadatelia o azyl a osoby s doplnkovou ochranou, upraviť všeobecnými „zdravotníckymi“ zákonmi pod záštitou Ministerstva zdravotníctva SR a vyňať ju spod pôsobnosti zákonov upravujúcich pobyt cudzincov. Ministerstvo vnútra SR oprávnené požaduje presun tejto agendy na príslušný rezort. Rovnako by tejto oblasti mali venovať zvýšenú pozornosť (monitoring) štátne inštitúcie, napr. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou a Ministerstvo zdravotníctva SR.

Cudzinci s prechodným pobytom

1. Legislatívnou úpravou zákona o zdravotnom poistení zaradiť zahraničných študentov z tretích krajín, ktorí v SR neštudujú na základe medzinárodnej zmluvy, a cudzincov s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny do systému verejného zdravotného poistenia. Vytvoriť možnosť, aby boli povinnými alebo dobrovoľnými poistencami.

10.2.4 Návrhy opatrení v oblasti udeľovania štátneho občianstva SR

1. Dodržiavať a neprekračovať zákonnú lehotu 24 mesiacov na posúdenie žiadosti o udelenie občianstva. Ustanoviť mechanizmus na jej dodržiavanie a zabránenie prietahom v konaní, keďže ide o nadštandardne dlhú zákonnú lehotu, ktorú možno za súčasných zákonných podmienok neobmedzene predlžovať.
2. Legislatívna úprava musí umožňovať jednoznačný výklad, pokiaľ ide o rozsah práv a povinností účastníkov konania o udelenie štátneho občianstva, napr. rozsah skúmaných vedomostí žiadateľa. Na vykonanie zákona o štátnom občianstve treba prijať vykonávacie predpisy k postupu komisie pri preverovaní znalostí z histórie, geografie a všeobecného prehľadu.
3. Navrhnúť a prijať učebné osnovy pre cudzincov. Úroveň znalosti, ktorá je podmienkou udelenia štátneho občianstva, musí obsahovo vymedzovať študijná literatúra, napr. brožúra, ktorá by o. i. obsahovala vzorové testy a bola by dostupná pre všetkých žiadateľov bez rozdielu. Vypracovaním osnov odporúčame poveriť príslušný odborný rezort Ministerstva školstva SR.
4. Prehodnotiť a presne vymedziť kritériá posudzovania znalosti slovenského jazyka, t. j. dosiahnutej znalostnej úrovne podľa medzinárodne uznávaných noriem Európskeho referenčného rámca. Pre preverovanie znalosti sloven-

ského jazyka sa musí definovať, akú úroveň znalosti má žiadateľ pohovorom preukázať. Navrhujeme, aby sa po predchádzajúcej konzultácii s odborníkmi (napr. Ústav jazykovej a odbornej prípravy, UJOP) stanovil elementárny stupeň ovládania jazyka A2, t. j. „schopnosť porozumieť vetám a často používaným pojmom, súvisiacim s bezprostrednou komunikáciou (napr. informácie o osobách, rodine, nákupoch, práci), schopnosť dorozumieť sa v bežných situáciách, kde ide o jednoduchú a priamu výmenu informácií o známych a častých veciach. Pomocou jednoduchých jazykových prostriedkov opísať svoj pôvod a vzdelanie, okolie a veci súvisiace s bezprostrednými potrebami“. Táto úroveň znalosti by mala byť všeobecne zvládnuteľná aj v takom zložitom jazyku, ako je slovenčina.

5. Pri posudzovaní žiadosti je potrebné brať do úvahy odporúčania aj iných odborných organizácií, nielen ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ide o prínos pre Slovenskú republiku napríklad v oblasti vedy, kultúry, športu a pod.
6. Navrhnuť legislatívnu úpravu, podľa ktorej by sa pri preskúmvaní znalostí žiadateľa okrem zdravotného stavu prihliadalo aj na vek a vzdelanie.
7. Právnu úpravu doplniť o definíciu „nepretržitého pobytu“ potrebného na udelenie občianstva SR. Je možné inšpirovať sa zákonom o pobyte cudzincov a umožniť udelenie výnimky prerušenia tejto lehoty vo výnimočných prípadoch a podľa zákona.
8. Prehodnotiť dĺžku trvalého pobytu potrebnú na udelenie štátneho občianstva. „Zžitie sa“ treba podporovať skôr pozitívnymi prvkami a aktívnymi opatreniami, ako napr. jazykovými kurzami a kurzami zameranými na kultúrnu orientáciu, než negatívnymi opatreniami, ako je predĺženie lehoty na udelenie občianstva. Takéto podporné programy by mali mať motivujúci charakter a boli by prejavom vôle štátu k skutočnej integrácii migranta do spoločnosti.
9. Rešpektovať Európsky dohovor o občianstve a iné medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná, najmä pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa osôb bez štátnej príslušnosti, t. z. pri udeľovaní občianstva prihliadať na stav bez štátnej príslušnosti ako na zásadnú skutočnosť. Doplniť zákonnú úpravu o možnosti náležite, relevantne a pravdivo preukázať stav bez štátnej príslušnosti, a to aj v prípade, ak takéto potvrdenie odmietne vystaviť krajina, ktorá žiadateľovi o udelenie štátneho občianstva vydala cestovný doklad.
10. Zaviesť elektronickú centrálnu evidenciu žiadateľov a elektronický informačný systém a prideliť každej žiadosti kontaktnú osobu tak, aby každý žiadateľ mal možnosť získať potrebné informácie o stave jeho žiadosti po celé obdobie konania o udelenie štátneho občianstva.

Príloha: Vybrané právne akty, stratégie a dokumenty EÚ týkajúce sa integrácie imigrantov do spoločnosti

- Nariadenie Rady 1083/2006/ES z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde
- Rozhodnutie Rady 435/2007/ES z 25. júna 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov
- Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady 573/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov
- Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod
- Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny
- Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov
- Smernica Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 o povoleniach na trvalý 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 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
- Spoločné základné princípy pre politiku integrácie prisťahovalcov v Európskej

únii, Doc. 14615/04, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 19.11.2004

- Haagsky program: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii, Official Journal C 53/1, 3.3.2005
- Závery Rady EÚ pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti o posilnení integračných politík v Európskej únii podporovaním jednoty v rozmanitosti, Doc. 10267/07, 2807th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 12.-13.6.2007
- Oznámenie Komisie o imigračnej politike Spoločenstva (COM 757/2000)
- Oznámenie Komisie o integrovaní migračných záležitostí do vzťahov EÚ s tretími krajinami (COM 703/2002)
- Oznámenie Komisie o imigrácii, integrácii a zamestnaní (COM 336/2003)
- Oznámenie Komisie Štúdia o väzbách medzi legálnou a nelegálnou migráciou (COM 412/2004)
- Oznámenie Komisie Prvá výročná správa o imigrácii a integrácii (COM 508/2004)
- Oznámenie Komisie Zelená kniha o prístupe EÚ k riadeniu ekonomickej migrácie (COM 811/2004)
- Oznámenie Komisie Zelená kniha „Ako čeliť demografickým zmenám, nová solidarita medzi generáciami“ (COM 94/2005)
- Oznámenie Komisie, ktorým sa zriaďuje rámcový program „Solidarita a riadenie migračných tokov“ na obdobie rokov 2007-2013 (COM 123/2005, SEC 435/2005)
- Oznámenie Komisie Haagsky program: Desať priorít na nasledujúcich päť rokov – Partnerstvo pre európsku obnovu v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (COM 184/2005)
- Oznámenie Komisie Spoločná agenda pre integráciu – Rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie (COM 389/2005)
- Oznámenie Komisie Súvislosti medzi migráciou a rozvojom: Niekoľko konkrétnych smerov pre partnerstvo medzi EÚ a rozvojovými krajinami (COM 390/2005)
- Oznámenie Komisie Prioritné akcie ako reakcia na problémy migrácie – Prvá etapa opatrení po stretnutí v Hampton Court (COM 621/2005)
- Oznámenie Komisie Plán politiky pre legálnu migráciu (COM 669/2005, SEC 1680/2005)
- Oznámenie Komisie Príspevok k pozícii EÚ pre dialóg Organizácie Spojených národov na vysokej úrovni o migrácii a rozvoji (COM 409/2006)

- Pracovný dokument Komisie Druhá výročná správa o imigrácii a integrácii (SEC 892/2006)
- Oznámenie Komisie Globálny prístup k migrácii o rok neskôr: smerom ku komplexnej európskej migračnej politike (COM 735/2006)
- Oznámenie Komisie Správa o implementácii Haagskeho programu za rok 2006 (COM 373/2007, SEC 896/2007)
- Oznámenie Komisie Tretia výročná správa o migrácii a integrácii (COM 512/2007)

Poznámky a vysvetlivky

1. Na báze definícií EC, 2007; Borkert et al., 2007; Bosswick – Heckmann, 2006; Süssmuth – Weidenfeld, 2005; ECRE, 2005; Divinský, 2005a; IOM et FOM, 2005; COM 389/2005; EC, 2004; IOM, 2004; COM 336/2003; Niessen, 2000; CoE, 1997 a i.
2. Pennix, 2005.
3. Süssmuth – Weidenfeld, 2005.
4. Bauböck, 1994.
5. Spencer, 2005.
6. Heckmann – Schnapper, 2003.
7. Porovnaj COM 512/2007; EC, 2007; IOM, 2005a; Divinský, 2005a; Turton – Gonzáles, 2003 atď.
8. Salt, 2006; OECD, 2006; Divinský, 2005a; GCIM, 2005; IOM, 2003; UN, 1998; Bauböck, 1994.
9. IOM et FOM, 2005; GCIM, 2005; COM 508/2004; COM 336/2003.
10. Spencer, 2005; IOM, 2005a.
11. IOM, 2005b.
12. V roku 2003 iba 61 členských štátov OSN udávalo, že aplikuje v praxi programy na integráciu cudzincov do spoločnosti (UN, 2004). Z 15 „starých“ členských štátov EÚ zaviedlo do r. 2005 takéto programy 8 – Švédsko, Holandsko, Fínsko, Dánsko, Rakúsko, Francúzsko, Nemecko a Belgicko (Süssmuth – Weidenfeld, 2005).
13. Bocker et al 2007; tiež EC, 2003.
14. Voľne spracované podľa Divinský, 2005a; Shafagatov – Mirzayeva, 2005; GCIM, 2005; Penninx, 2005; COM 389/2005; IOM et FOM, 2005; UN, 2004; Penninx, 2004; COM 336/2003; Castles et al., 2003; Glover et al., 2001; Coussey, 2000 a i.
15. Pozri podrobnejšie Süssmuth – Weidenfeld, 2005; Parekh, 2005; Divinský, 2005a; IOM, 2005b; Entzinger – Biezeveld, 2003; EC, 2003; Castles et al., 2003; Doornik, 1998; Hollifield, 1997; CoE, 1997.

16. Divinský, 2007a na báze IOM, 2005a; IOM et FOM, 2005; IOM, 2004; IOM, 2003; CoE, 2000 a i.
17. Divinský, 2007a; Divinský, 2005a. Existujú aj ďalšie typológie charakteru migračnej politiky z iných hľadísk: liberálna/reštriktívna, explicitná/implicitná, imigračná/emigračná, trvalá/dočasná, masová/výberová, záväzná/dobrovoľná a pod. (IOM et UN, 1999).
18. Ukazovateľ možno všeobecne definovať ako informáciu, ktorá vyjadruje výskyt, stav, vzťah, rozsah, podmienky v relevantnej oblasti atď.
19. Voľne spracované podľa EC, 2007; COM 512/2007; MPG, 2007; Shafagatov – Mirzayeva, 2005; EC, 2004; Castles et al., 2003; Rudiger – Spencer, 2003; CoE, 1997.
20. EC, 2007.
21. IOM, 2005a; Entzinger – Biezeveld, 2003; Castles et al., 2003.
22. Porovnaj MPG, 2007; EC, 2004; Ager – Strang, 2004; Geddes – Bullen, 2004; IV, 2004; EC, 2003; CoE, 1997.
23. Spracované podľa Süssmuth – Weidenfeld, 2005; IOM, 2005a; Geddes – Niessen, 2005; Ager – Strang, 2004; Rudiger – Spencer, 2003; Entzinger – Biezeveld, 2003; EC, 2003; Turton – Gonzáles, 2003; Castles et al., 2003; Niessen, 2000; CoE, 1997; Bauböck, 1994.
24. Rada Európy: <http://www.radaeuropy.sk/?1438>, (stiahnuté v januári 2008).
25. Podobnú povinnosť imigrantov zakotvuje aj Rezolúcia Rady Európy č. 1437/2005: „Imigranti musia akceptovať všetky právne normy a základné hodnoty európskych spoločností.“
26. Divinský, 2007d; Černík, 2005.
27. Zásady politiky vlády Českej republiky v oblasti migrácie cizinců. Uznesenie vlády ČR č. 55/2003.
28. Výbor pro práva cizinců pri Rade vlády ČR pro lidská práva: <http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/vybory/cizinci/default.html>, (stiahnuté vo februári 2008); resp. Komise ministra práce a sociálných vecí ČR pro integraci cizinců. <http://www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=12>, (stiahnuté vo februári 2008).
29. Koncepcie integrace cizinců na území ČR. <http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2.html>, (stiahnuté vo februári 2008).
30. Detailnejšie informácie o pilotnom projekte Aktivní výběr kvalifikovaných

- zahraničných pracovníkov pozri <http://www.imigracecz.org>, resp. <http://www.imigracecz.org/index.php?lang=cz&article=project-points>, (stiahnuté v marci 2008).
31. Stránky Ministerstva práce a sociálnych vecí ČR o projektoch integrácie cudzincov. <http://www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=13>, (stiahnuté v marci 2008).
 32. Pozri internetové stránky týchto organizácií v danom poradí (<http://www.p-p-i.cz/?c=2>, <http://www.migrace.com/cs/dalsi-aktivity/projekty.html>, <http://www.cicpraha.org/cestina.php>, <http://www.soze.cz/showpage.php?name=pro>, <http://www.mkc.cz/cz/uvod.html>, <http://www.diskriminace.info/dp-migrace>, (stiahnuté v marci 2008).
 33. Pozri napr. príspevok Jelínková, M.: Integrace cizinců v České republice. 2007. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2061721>, (stiahnuté v marci 2008); tiež Černík (2005).
 34. Tryandafyllidou – Gropas, 2007.
 35. Borkert et al., 2007; IV, 2004.
 36. Presnejšie Ministerstvo pre integráciu a rodovú rovnosť (Ministry of Integration and Gender Equality). <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366/m/header>, (stiahnuté v marci 2008).
 37. Švédská migračná rada (Migrationsverket). <http://www.migrationsverket.se>, (stiahnuté v marci 2008).
 38. EC, 2007; OSCE, 2006; Castles et al., 2003; PPO, 2003.
 39. Borkert et al., 2007; Süßmuth – Weidenfeld, 2005.
 40. Porovnaj OECD, 2007; Geddes – Niessen, 2005.
 41. OSCE, 2006.
 42. Kraler – Sohler, 2007.
 43. Borkert et al., 2007; Kraler – Sohler, 2005.
 44. Borkert et al., 2007; EUMC, 2003.
 45. O tejto integračnej dohode pozri obširnejšie na stránkach <http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html>, resp. <http://www.integrationsfonds.org/cms/?tabid=77>, (stiahnuté v marci 2008).
 46. Carrera, 2006; Süßmuth – Weidenfeld, 2005.
 47. Kraler – Sohler, 2005.

48. EMN et IOM, 2007; ICMPD, 2005.
49. Spolkové ministerstvo vnútra (Bundesministerium für Inneres). <http://www.bmi.gv.at/niederlassung>, (stiahnuté v marci 2008); resp. Rakúsky integračný fond (Österreichischer Integrationsfonds). <http://www.integrationsfonds.org/cms>, (stiahnuté v marci 2008).
50. Pozri internetové stránky Webservice der Stadt Wien venované problematike integrácie cudzincov v meste. <http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/wiw.html>, resp. <http://www.wien.gv.at/integration>, (stiahnuté v marci 2008).
51. Kraller – Sohler, 2007; ICMPD, 2005.
52. ter Wal, 2007; Penninx, 2004; Doomernik, 1998.
53. V uvedenom roku prešli jeho kompetencie sčasti na štátnu tajomníčku Ministerstva spravodlivosti (historicky prvú moslimku v holandskej vláde) a sčasti na ministra pre bývanie, komunity a integráciu v rámci Ministerstva pre bývanie, priestorové plánovanie a životné prostredie.
54. Imigračná a naturalizačná služba (Immigratie- en Naturalisatiedienst), <http://www.ind.nl/EN/index.asp>, resp. Ministerstvo spravodlivosti (Ministerie van Justitie), <http://english.justitie.nl/organisation/tasks/aliens>, (stiahnuté v apríli 2008).
55. OSCE, 2006; EC, 2004.
56. Komisia pre rovnaké zaobchádzanie (Commissie Gelijke Behandeling). <http://www.cgb.nl/index.php>, (stiahnuté v apríli 2008).
57. Borkert et al., 2007; Süßmuth – Weidenfeld, 2005.
58. MoJ, 2006; Carrera, 2006; ICMPD, 2005.
59. Pozri stránku Ministerstva bytovej výstavby, priestorového plánovania a životného prostredia (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=10696>, (stiahnuté v apríli 2008).
60. Tento plán je podrobnejšie charakterizovaný na stránke <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=11043>, (stiahnuté v apríli 2008).
61. Pozri viac na <http://www.grotestedenbeleid.nl>, (stiahnuté v apríli 2008).
62. Pozri Borkert et al., 2007; Doomernik, 1998.
63. OECD, 2007; CPB, 2004.
64. ter Wal, 2007; ICMPD, 2005.

65. Pozri detailnejšie Borkert et al., 2007; OSCE, 2006; Süßmuth – Weidenfeld, 2005; Penninx, 2005; Doornik, 1998.
66. MoJ, 2006.
67. OECD, 2007; CIC, 2001.
68. Pozri OSCE, 2006; Baršová – Barša, 2005.
69. OSCE – IOM – ILO, 2006.
70. Ministerstvo občianstva a imigrácie (Department of Citizenship and Immigration Canada). <http://www.cic.gc.ca>, (stiahnuté v apríli 2008).
71. Pozri MPG, 2007; Penninx, 2005.
72. Viac informácií na stránke <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/guide/section-04.asp>, (stiahnuté v apríli 2008).
73. OECD, 2006.
74. Podľa údajov Ministerstva občianstva a imigrácie. <http://www.cic.gc.ca/english/department/index.asp>, (stiahnuté v apríli 2008).
75. Esses, 2006; Parekh, 2005; CIC, 2001.
76. Süßmuth – Weidenfeld, 2005.
77. OSCE – IOM – ILO, 2006; CPB, 2004.
78. Pozri presné bodovanie na <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, (stiahnuté v apríli 2008).
79. Divinský, 2007a; Divinský, 2005c.
80. Rozhodnutie č. 42/2007 ministerky práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zo dňa 14. septembra 2007. Odbor začal fungovať od 1. októbra 2007.
81. Divinský, 2007a; Divinský, 2006.
82. Divinský, 2007b.
83. Divinský, 2007a; Divinský, 2007c.
84. Pozri podrobnejšie Divinský, 2007b.
85. Štatistiky Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL, (stiahnuté v decembri 2007).
86. Pozri detailnejšie BC et MPG, 2007. Dostupné aj na internete na <http://www.integrationindex.eu>.

87. Zväčša sa vzťahujúce na r. 2002 a 2003.
88. Schválený uznesením vlády SR č. 105/1996.
89. Divinský, 2005a.
90. Popper et al., 2006.
91. Vo význame Dohovoru o postavení osôb bez štátnej príslušnosti (New York, 28. septembra 1954).
92. Organizace pro pomoc uprchlíkům (8/2003). Rozumek, Martin, Vrátná, Pavla: Právo cizince na rodinný život: www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=105, (stiahnuté v marci 2008).
93. Kuric, A.: Uprchlíci a sociální práce. Studijní text: http://www.unhcr.cz/dokumenty/studie_socprace.pdf, (stiahnuté v marci 2008).
94. www.integrationindex.eu/integrationindex/2517.html, (stiahnuté v decembri 2007). Preklad podľa denníka SME: www.sme.sk/c/3537559/Cast-Slovakov-by-cudzincov-bez-prace-deportovala.html, (stiahnuté v októbri 2007).
95. Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku. 20. 4. 2007: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v decembri 2007).
96. Potvrzuje to aj výskum, ktorý realizoval Berlin Institute for Comparative Social Research: Female Marriage Migrants: Awareness Raising and Violence Prevention (2006). Edition Parabolis. Edited by Nathalie Schlenzka.
97. Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku. 20. 4. 2007: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v novembri 2007).
98. Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku. 20. 4. 2007: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v novembri 2007).
99. Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku. 20. 4. 2007: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v novembri 2007).
100. Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku. 20. 4. 2007: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v novembri 2007).
101. European Civic Citizenship and Inclusion Index, www.britishcouncil.org/brussels-europe-inclusion-index.htm, s. 28 a Oznámenie Komisie Prvá

- výročná správa o imigrácii a integrácii (COM 508/2004), (stiahnuté v decembri 2007).
102. Zákon odkazuje na článok 1 bod 1 písm. c) Zmluvy medzi štátmi, ktoré sú stranami Severoatlantickej zmluvy a inými štátmi zúčastnenými v Partnerstve za mier, vzťahujúca sa na štatút ich ozbrojených síl (Oznámenie č. 324/1997 Z. z.). Pojem závislosti však nie je vnútroštátnym ani medzinárodným právom jasne definovaný. UNHCR vymedzuje závislú osobu ako osobu, ktorej existencia podstatne a priamo závisí od inej osoby, najmä z ekonomických a citových dôvodov.
 103. Ustanovenie neupravuje možnosť zlúčenia naturalizovaného občana SR s dieťaťom zvereným do jeho starostlivosti.
 104. Osoba, o zlúčenie s ktorou cudzinec žiada, ktorá má zároveň udelené štátne občianstvo SR alebo inej krajiny EHP, alebo trvalý či prechodný pobyt v SR, alebo inej krajine EHP.
 105. 5 základných zásad UNHCR pre ochranu jednoty rodiny utečenca. Rozumek Martin, Vrátná Pavla: Právo cizince na rodinný život, Organizace pro pomoc uprchlíkům 8/2003: www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=105, (stiahnuté v marci 2008).
 106. Organizace pro pomoc uprchlíkům 8/2003. Rozumek Martin, Vrátná Pavla: Právo cizince na rodinný život: www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=105, (stiahnuté v marci 2008).
 107. Niektoré z nedostatkov by mali byť odstránené po spustení novej verzie internetovej stránky Ministerstva vnútra SR.
 108. Oznámenie Komisie z 1.9.2005 (stiahnuté v januári 2008): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:SK:HTML>
 109. Jan Niessen a Yongmi Schibel z Migration Policy Group (MPG) v mene Európskej komisie (Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť).
 110. European Civic Citizenship and Inclusion Index: www.britishcouncil.org/brussels-europe-inclusion-index.htm, s. 28 a Oznámenie Komisie Prvá výročná správa o imigrácii a integrácii (COM 508/2004), (stiahnuté v decembri 2007).
 111. Vo význame Dohovoru o postavení osôb bez štátnej príslušnosti (New York, 28. septembra 1954).
 112. MIPEX pojmom „migranti“ rozumie občanov tretích krajín s legálnym pobytom v jednom zo štátov EÚ. Ak nie je výslovne uvedené, nezahŕňa azy-

- lantov, žiadateľov o azyl, iregulárnych migrantov, občanov EÚ s právom voľného pohybu alebo občanov EÚ cudzieho pôvodu.
113. www.integrationindex.eu/integrationindex/2512.html, (stiahnuté v decembri 2007). Preklad podľa denníka SME: www.sme.sk/c/3537559/Cast-Slovakov-by-cudzincov-bez-prace-deportovala.html
 114. Podľa zákona č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov je regulovaným povoláním také povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ktorých výkon je podmienený splnením kvalifikačných predpokladov, najmä regulovaným vzdelávaním zameraným na odbornú prípravu na výkon príslušného regulovaného povolania (zdravotnícky pracovník a pod.).
 115. Ministerstvo školstva SR: www.minedu.sk/index.php?rootId=415, (stiahnuté v decembri 2007).
 116. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:SK:HTML>, (stiahnuté v máji 2008).
 117. Porovnaj Divinský, 2007d; Divinský, 2005a.
 118. www.who.sk/data/health.21.html, (stiahnuté v novembri 2007).
 119. Európska komisia (2005). Zlepšovanie duševného zdravia obyvateľstva – K stratégii duševného zdravia pre Európsku úniu: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sk/com/2005/com2005_0484sk01.pdf, (stiahnuté v decembri 2007).
 120. Multikulturné centrum Praha (2007). Marie Jelínková: Prístup (ne)legálnych migrantů ke zdravotní péči v České republice: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1973899>, (stiahnuté v októbri 2007).
 121. Multikulturné centrum Praha (2007). Marie Jelínková: Prístup (ne)legálnych migrantů ke zdravotní péči v České republice: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1973899>, (stiahnuté v októbri 2007).
 122. www.iom.md/humanitarian.html, (stiahnuté v decembri 2007).
 123. Európska charta práv pacienta (1984): www.zdravie.sk/sz/content/482-99/Ministerstvo-zdravotnictva-europska-charta-prav-pacientov.html, (stiahnuté v decembri 2007).
 124. Nadácia Friedricha Eberta, Slovensko. www.fes.sk/arch_sk/07.11.05/Weibl%20-%20Fung.%20zdravotnictva.ppt, (stiahnuté v októbri 2006).
 125. Informácia aktuálna v čase vydania tejto publikácie.
 126. Slovenská katolícka charita (2007). Štúdiová správa o detenčnej realite na

- Slovensku: www.charita.sk/wm/user_files/NS-migracny_projekt.pdf, (stiahnuté v auguste 2007).
127. Mgr. Andrea Baršová LL.M.: Komparatívni studie programu migrace. S. 37: www.cizinci.cz/files/clanky/106/Migrace.pdf, (stiahnuté v novembri 2007).
128. IOM, 2004.
129. UNHCR Glossary of Key Protection Terms: www.unhcr.cz/dokumenty/handbook_ipu_attach2.doc, (stiahnuté v októbri 2007).
130. Podľa zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov.
131. www.integrationindex.eu/integrationindex/2517.html, (stiahnuté v decembri 2007).
132. Ministerstvo vnútra SR (2006). Dôvodová správa k novele zákona o štátnom občianstve: www.minv.sk/pk/2007/ARCHIV/KM-10/dovodova.rtf, (stiahnuté v novembri 2007).
133. Mgr. Andrea Baršová (2005): Právni komparatívni studie programu migrace: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957138, (stiahnuté v novembri 2007).
134. Dôvodová správa k novele zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky: www.minv.sk/pk/2007/ARCHIV/KM-10/dovodova.rtf, (stiahnuté v novembri 2007).
135. Rozhodnutie č. 55/2007 ministerky práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zo dňa 30. novembra 2007.
136. Túto potrebu si uvedomuje a zdôrazňuje i väčšina respondentov z kontaktovaných inštitúcií.
137. Takéto odporúčanie prezentujú zhodne aj respondenti v uskutočnených rozhovoroch (dotazníkovom zisťovaní).
138. Pozri EC, 2004.
139. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:SK:HTML>, (stiahnuté v marci 2008).



Literatúra

- Ager, A. – Strang, A.:** Indicators of integration. Final report. Home Office, London, 2004.
- Baršová, A. – Barša, P.:** Přistěhovalectví a liberální stát. Masarykova universita, Brno, 2005.
- Bauböck, R.:** The integration of immigrants. Council of Europe, Strasbourg, 1994.
- BC et MPG:** Migrant Integration Policy Index. British Council et Migration Policy Group, Brussels, 2007.
- Berlin Institute for Comparative Social Research:** Female Marriage Migrants: Awareness Raising and Violence Prevention. Edition Parabolis, Berlin, 2006.
- Borkert, M. et al.:** Local integration policies for migrants in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- Bosswick, W. – Heckmann, F.:** Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006.
- Carrera, S.:** A typology of different integration programmes in the EU. Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.
- Castles, S. et al.:** Integration: mapping the field. Home Office, London, 2003.
- CIC:** Towards a more balanced geographic distribution of immigrants. Citizenship and Immigration Canada, Ottawa, 2001.
- CoE:** Towards a migration management strategy. Report of the restricted working group on a migration management strategy. Council of Europe, Strasbourg, 2000.
- CoE:** Measurement and indicators of integration. Council of Europe, Strasbourg, 1997.
- Coussey, M.:** Framework of integration policies. Council of Europe, Strasbourg, 2000.
- CPB:** Destination Europe: Immigration and Integration in the European Union. Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau et Centraal Bureau voor de Statistiek, The Hague, 2004.
- Černík, J.:** Active civic participation of immigrants in the Czech Republic.

Country Report prepared for the European research project POLITIS. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg, 2005.

Divinský, B.: „Manažment zahraničnej migrácie v Slovenskej republike – vývoj, nedostatky, odporúčania pre jeho skvalitnenie.“ Forum Statisticum Slovaca, 2007a, 3(3): 64-69.

Divinský, B.: Labor market-migration nexus in Slovakia: time to act in a comprehensive way. International Organization for Migration, Bratislava, 2007b.

Divinský, B.: „Chapter 22 – Slovakia“, in Tryandafyllidou, A. – Gropas, R. (Eds.). European immigration: A sourcebook. Ashgate (UK), Aldershot, 2007c.

Divinský, B.: Vybrané problémy zahraniční migrace na Slovensku v současnosti. www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751, Praha, 2007d.

Divinský, B.: „Zahraničná migrácia v SR: potreba nových prístupov.“ Zahraničná politika, 2006, 10(3): 3-5.

Divinský, B.: Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Stav, trendy, spoločenské súvislosti. Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava, 2005a.

Divinský, B.: Active civic participation of immigrants in Slovakia. Country Report prepared for the European research project POLITIS. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg, 2005b.

Divinský, B.: Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – Odporúčania pre vládu a parlament Slovenskej republiky. Pracovná skupina XI. Vnútorne záležitosti a policajná spolupráca Národného konventu o EÚ (poradný orgán vlády SR a Národnej rady SR), Bratislava, 2005c.

Divinský, B.: Migration trends in selected EU Applicant Countries. Volume V. Slovakia – An acceleration of challenges for society. International Organization for Migration, Vienna, 2004.

Doomernik, J.: „The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands.“ International Migration Papers (ILO), 1998, 27.

EC: Handbook on integration for policy-makers and practitioners (2nd edition). European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

EC: Handbook on integration for policy-makers and practitioners (1st edition). European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

EC: Migration and social integration of migrants, Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. European Commission, Brussels, 2003.

ECRE: The way forward: Towards the integration of refugees in Europe. European Council on Refugees and Exiles, London, 2005.

- EMN et IOM:** Immigration and integration in Austria 2006 – Policy report. European Migration Network et International Organization for Migration, Vienna, 2007.
- Entzinger, H. – Biezeveld, R.:** Benchmarking in immigrant integration. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations at Erasmus University, Rotterdam, 2003.
- Esses, V.:** Understanding attitudes toward immigrants and immigration. Príspevok na seminári „The Challenges of Immigration for the Smaller Countries of Europe“. Dublin, 7. – 8. 12. 2006.
- EUMC:** Migrants, minorities and employment in Austria – Raxen 3 report. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna, 2003.
- GCIM:** Migration in an interconnected world: New directions for action. Global Commission on International Migration, Geneva, 2005.
- Geddes, A. – Bullen, C.:** European inclusion indicators: Access to the labour market. Europe in the World Centre at University of Liverpool, Liverpool, 2004.
- Geddes, A. – Niessen, J. (Eds.):** European civic citizenship and inclusion index. British Council Brussels, Brussels, 2005.
- Glover, S. et al.:** Migration: an economic and social analysis. Home Office, London, 2001.
- Heckmann, F. – Schnapper, D. (Eds.):** The integration of immigrants in European societies: National differences and trends of convergence. Lucius et Lucius, Stuttgart, 2003.
- Hollifield, J.:** L'immigration et l'Etat-Nation à la recherche d'un modèle national. L'Harmattan, Paris, 1997.
- ICMPD:** Integration agreements and voluntary measures. International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2005.
- Infostat:** Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050. INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky, Bratislava, 2002.
- IOM:** Essentials of migration management: A guide for policy makers and practitioners. International Organization for Migration, Geneva, 2005a.
- IOM:** World Migration 2005: Costs and benefits of international migration. International Organization for Migration, Geneva, 2005b.
- IOM:** Glossary on migration. International Organization for Migration, Geneva, 2004.
- IOM:** World Migration 2003: Managing migration – Challenges and responses for people on the move. International Organization for Migration, Geneva, 2003.
- IOM et FOM:** International agenda for migration management – Common understandings and effective practices for a planned, balanced, and compre-

hensive approach to the management of migration. International Organization for Migration et Federal Office for Migration, Geneva, 2005.

IOM et UN: International migration policies and programmes. International Organization for Migration et United Nations, Geneva, 1999.

IV: Integration och indikatorer – Några teoretiska och metodologiska utgångspunkter för användandet av indikatorer. Integrationsverket, Norrköping, 2004.

Kraler, A. – Sohler, K.: „Chapter 2 – Austria“, in Tryandafyllidou, A. – Gropas, R. (Eds.), European immigration: A sourcebook. Ashgate (UK), Aldershot, 2007.

Kraler, A. – Sohler, K.: Active civic participation of immigrants in Austria. Country Report prepared for the European research project POLITIS. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg, 2005.

MoJ: Towards a modern migration policy. Ministry of Justice, The Hague, 2006.

MPG: Policies on integration and diversity in some OSCE participating States. Migration Policy Group for Organization for Security and Co-operation in Europe, Brussels, 2007.

Niessen, J.: Diversity and cohesion – new challenges for the integration of immigrants and minorities. Council of Europe, Strasbourg, 2000.

OECD: International migration outlook – Annual report 2007. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2007.

OECD: Where immigrant students succeed. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2006.

OSCE: Integration Policies: Cover note by the OSCE High Commissioner on National Minorities. Organization for Security and Co-operation in Europe, The Hague, 2006.

OSCE – IOM – ILO: Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination. Organization for Security and Co-operation in Europe, International Organization for Migration et International Labour Office, Vienna et Geneva, 2006.

Parekh, B.: Unity and diversity in multicultural societies. International Institute for Labour Studies, Geneva, 2005.

Penninx, R.: „Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions“, in Macura, M. et al. (Eds.), The New Demographic Regime – Population Challenges and Policy Responses. United Nations Economic Commission for Europe et United Nations Population Fund, Geneva et New York, 2005.

Penninx, R.: Integration policies for Europe's immigrants: Performance, conditions and challenges. Institute for Migration and Ethnic Studies at Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2004.

Popper, M. – Lukšik, I. – Bianchi, G. – Szeghy, P.: Potreby migrantov na Slo-

vensku. Veda et International Organization for Migration, Bratislava, 2006.

PPO: Právní komparativní studie programu migrace. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Praha, 2003.

Rudiger, A. – Spencer, S.: Social integration of migrants and ethnic minorities. Správa z konferencie EC a OECD „The economic and social aspects of migration“, Brussels, 21. – 22. 1. 2003.

Salt, J.: Current trends in international migration in Europe. Council of Europe, Strasbourg, 2006.

Shafagatov, R. – Mirzayeva, A.: Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: A study of immigrant integration policy. Ekonomiska institutionen, Linköpings Universitet, Linköping, 2005.

Spencer, S.: The challenge of integration in Europe. Centre on Migration, Policy and Society at University of Oxford, Oxford, 2005.

Süssmuth, R. – Weidenfeld, W. (Eds.): Managing integration: The European Union's responsibilities towards immigrants. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2005.

Tryandafyllidou, A. – Gropas, R. (Eds.): European immigration: A sourcebook. Ashgate (UK), Aldershot, 2007.

Turton, D. – Gonzáles, J. (Eds.): Immigration in Europe: issues, policies and case studies. University of Deusto, Bilbao, 2003.

UN: World population prospects – The 2006 revision. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2007.

UN: World Economic and Social Survey 2004 – International Migration. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2004.

UN: Recommendations on statistics of international migration – Revision 1. United Nations, New York, 1998.

ter Wal, J.: „Chapter 19 – The Netherlands“, in Tryandafyllidou, A. – Gropas, R. (Eds.). European immigration: A sourcebook. Ashgate (UK), Aldershot, 2007.

Internetové zdroje

Baršová, Andrea (2005): Právní komparativní studie programu migrace: **www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957138** alebo **www.cizinci.cz/files/clanky/106/Migrace.pdf**, (stiahnuté v novembri 2007).

British Council, Brussels: Migrant Integration Policy Index. Benchmarking integration of migrants in Europe (European Civic Citizenship and Inclusion Index): **www.britishcouncil.org/brussels-europe-inclusion-index.htm**

Česká republika, Centrum pro integraci cizinců. Projekt Čeština pro cizince: **<http://www.cicpraha.org/cestina.php>**

Česká republika, Centrum pro otázky migrace: **<http://www.migrace.com/cs/dalsi-aktivity/projekty.html>**

Česká republika, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR o projektech integrácie cudzincov: **<http://www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=13>**, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Cizinci v České republice. Komise ministra práce a sociálních věcí ČR pro integraci cizinců. Základní informace o zřízení a funkci Komise pro integraci cizinců. 5.9.2007: **<http://www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=12>**, (stiahnuté vo februári 2008).

Česká republika, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a IOM: Pilotní projekt Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků: **<http://www.imigracecz.org>** a **<http://www.imigracecz.org/index.php?lang=cz&article=project-points>**, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Ministerstvo vnitra České republiky, Azyl a migrace, Problematika azylu a migrace: **<http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-migrace-a-azylu-574496.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>**, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Ministerstvo vnitra České republiky, Koncepce integrace cizinců na území ČR: **<http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2.html>**, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky: **<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-azylove-a-migracni-politiky.aspx>**, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Multikulturní centrum Praha: <http://www.mkc.cz/cz/uvod.html>

Česká republika, Poradna pro integraci: <http://www.p-p-i.cz/?c=2>

Česká republika, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva: Diskriminace. info, Migrace: <http://www.diskriminace.info/dp-migrace>, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Sdružení občanů zabývajících se emigranty, Projekty: <http://www.soze.cz/showpage.php?name=pro>, (stiahnuté v marci 2008).

Česká republika, Výbor pro práva cizinců pri Rade vlády ČR pro lidská práva. Zásady politiky vlády České republiky v oblasti migrace cizinců. Uznesenie vlády ČR č. 55/2003: <http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/vybory/cizinci/default.html>, (stiahnuté vo februári 2008).

Európska charta práv pacienta (1984): www.zdravie.sk/sz/content/482-99/Ministerstvo-zdravotnictva-europska-charta-prav-pacientov.html, (stiahnuté v decembri 2007).

Európska komisia (2005). Zlepšovanie duševného zdravia obyvateľstva – K stratégii duševného zdravia pre Európsku úniu: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sk/com/2005/com2005_0484sk01.pdf, (stiahnuté v decembri 2007).

Európska komisia, Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 1.9.2005: Spoločný program pre zahrnutie Rámcu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie . Prvá výročná správa o imigrácii a integrácii (COM 508/2004): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:SK:HTML>, (stiahnuté v januári 2008).

EUROSTAT: European Commission, Eurostat home page, Population and social conditions: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_page-id=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL, (stiahnuté v decembri 2007).

Holandsko: <http://www.grotestedenbeleid.nl>, (stiahnuté v apríli 2008).

Holandsko, Imigračná a naturalizačná služba (Immigratie- en Naturalisatiedienst): <http://www.ind.nl/EN/index.asp>

Holandsko, Komisia pre rovnaké zaobchádzanie (Commissie Gelijke Behandeling): <http://www.cgb.nl/index.php>, (stiahnuté v apríli 2008).

Holandsko, Ministerstvo bytovej výstavby, priestorového plánovania a životného prostredia (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer): <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=10696>, (stiahnuté v apríli 2008).

Holandsko, Ministerstvo spravodlivosti (Ministerie van Justitie): <http://english.justitie.nl/organisation/tasks/aliens>, (stiahnuté v apríli 2008).

Holandsko, VROM International, Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Government approves the Civic Integration Delta Plan: <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=11043>, (stiahnuté v apríli 2008).

Jelínková, Marie: Integrace cizinců v České republice 2007: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2061721>, (stiahnuté v marci 2008).

Kanada, Ministerstvo občianstva a imigrácie (Department of Citizenship and Immigration Canada): A Newcomer's Introduction to Canada: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/guide/section-04.asp>, (stiahnuté v apríli 2008).

Kanada, Ministerstvo občianstva a imigrácie (Department of Citizenship and Immigration Canada): <http://www.cic.gc.ca/english/department/index.asp>, (stiahnuté v apríli 2008) a <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, (stiahnuté v apríli 2008).

Kancelária Svetovej zdravotníckej organizácie v Slovenskej republike (WHO Liaison Office in the Slovak Republic): Zdravie 21 - Zdravie pre všetkých v 21. storočí. Svetová zdravotnícka organizácia – Regionálny úrad pre Európu, Kodaň 1999. Deklarácia zdravia ľudí vo svete. Prijatá delegátmi na Päťdesiatom prvom Svetovom zdravotníckom zhromaždení. Máj 1998: www.who.sk/data/health.21.html, (stiahnuté v novembri 2007).

Liga za ľudské práva (2007). Zuzana Številová: Stav platné legislativy v oblasti cizineckého práva na Slovensku: www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995737, (stiahnuté v decembri 2007).

Medzinárodná organizácia pre migráciu (International Organization for Migration – IOM), Moldavsko, Migration Health and Humanitarian: www.iom.md/humanitarian.html, (stiahnuté v decembri 2007).

Migrant Integration Policy Index (projekt Migration Policy Group – MPG a British Council), Hlavná stránka: <http://www.integrationindex.eu/>

Migrant Integration Policy Index, Slovakia - Access to nationality: www.integrationindex.eu/integrationindex/2517.html, (stiahnuté v decembri 2007).

Preklad podľa denníka SME: www.sme.sk/c/3537559/Cast-Slovakov-by-cudzincov-bez-prace-deportovala.html, (stiahnuté v októbri 2007).

Migrant Integration Policy Index, Slovakia - Labour market Access, www.integ-

rationindex.eu/integrationindex/2512.html, (stiahnuté v decembri 2007).

Multikulturní centrum Praha (2007). Marie Jelínková: Přístup (ne)legálních migrantů ke zdravotní péči v České republice: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1973899>, (stiahnuté v októbri 2007).

Nadácia Friedricha Eberta, Slovensko. www.fes.sk/arch_sk/07.11.05/Weibl%20-%20Fung.%20zdravotnictva.ppt, (stiahnuté v októbri 2006).

Rada Európy (Council of Europe – CoE). Informačná kancelária Rady Európy v Bratislave. Dohovory Rady Európy, ktoré Slovenská republika podpísala, ... (stav 16.1.2008): <http://www.radaeuropy.sk/?1438>, (stiahnuté v januári 2008).

Rakúsko, Rakúsky integračný fond (Österreichischer Integrationsfonds): <http://www.integrationsfonds.org/cms>, (stiahnuté v marci 2008) a <http://www.integrationsfonds.org/cms/?tabid=77>, (stiahnuté v marci 2008).

Rakúsko, Spolkové ministerstvo vnútra (Bundesministerium für Inneres): Niederlassung und Aufenthalt (Príchod a pobyt): <http://www.bmi.gv.at/niederlassung>, (stiahnuté v marci 2008).

Rakúsko, Webservice der Stadt Wien (Internetový servis mesta Viedeň) venovaný problematike integrácie cudzincov v meste: Willkommen in Wien - Die Stadt Wien unterstützt neu zugewanderte Personen (Vitajte vo Viedni – Mesto Viedeň podporuje novo prisťahované osoby): <http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/wiw.html>, Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) (Odbor MA 17 Záležitosti integrácie a diverzity): <http://www.wien.gv.at/integration>, Integrationsvereinbarung. Verpflichtung zu Deutsch- und Integrationskursen (Integračná dohoda, Povinnosť navštevovať kurzy integrácie a nemeckého jazyka): <http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html>, (stiahnuté v apríli 2008).

Rozumek, Martin a Vrátná, Pavla: Právo cizince na rodinný život, Organizace pro pomoc uprchlíkům 8/2003: www.cizinci.cz/clanek.php?lg=1&id=105, (stiahnuté v marci 2008).

Slovenská katolícka charita (2007). Štúdiová správa o detenčnej realite na Slovensku: www.charita.sk/wm/user_fls/NS-migracny_projekt.pdf, (stiahnuté v auguste 2007).

Slovenská republika, Ministerstvo školstva SR: www.minedu.sk/index.php?rootId=415, (stiahnuté v decembri 2007).

Slovenská republika, Ministerstvo vnútra SR (2006). Dôvodová správa k novele zákona o štátnom občianstve: www.minv.sk/pk/2007/ARCHIV/KM-10/dovodova.rtf, (stiahnuté v novembri 2007).

Kuric, Aurelián: Uprchlíci a sociální práce. Studijní text: http://www.unhcr.cz/dokumenty/studie_socprace.pdf, (stiahnuté v marci 2008).

Švédsko, Ministerstvo pre integráciu a rodovú rovnosť (Ministry of Integration and Gender Equality): <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366/m/header>, (stiahnuté v marci 2008).

Švédsko, Švédska migračná rada (Migrationsverket): <http://www.migrationsverket.se>, (stiahnuté v marci 2008).

Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov (United Nations High Commissioner on Refugees – UNHCR): Príloha 2, Slovník hlavných výrazov spojených s právnou ochranou: www.unhcr.cz/dokumenty/handbook_ipu_attach2.doc, (stiahnuté v októbri 2007).



Vydanie tejto publikácie podporila Európska únia v rámci Iniciatívy Spoločenstva Equal.



Vydanie tejto publikácie podporila Európska únia v rámci Iniciatívy Spoločenstva Equal.