

INTEGRÁCIA CUDZINCOV (AZYLANTOV) V SLOVENSKEJ REPUBLIKE – PRÁVNE POSTAVENIE¹

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Abstract: **Integration of Foreigners (Asylum Seekers) in the Slovak Republic – Legal Position**

Integration, as a dynamic and bilateral process, requires not only the adaptation of foreign nationals to the new environment, but also the state must create conditions for that. It is an integral part of migration. These issues are addressed in the introductory part of the article. The paper also focuses on the legal aspects of the status of foreigners in the Slovak Republic in the context of the integration processes. The article includes an explanation of the so called law on aliens, selected aspects of the Act on Asylum, the Act on the Residence of Aliens, and the Act on Citizenship. The article also introduces the possibilities of enforcing certain rights which are part of the state's integration policy.

Keywords: aliens; foreign nationals; integration; migration; rights; asylum; residence of aliens; citizenship; integration policy; Constitution of the Slovak Republic

Klíčová slova: cudzinci; integrácia; migrácia; práva; azyl; pobyt cudzincov; štátne občianstvo; integračná politika; Ústava SR

DOI: 10.14712/23366478.2018.10

Migrácia ako fenomén, ako spoločenský jav má svoju históriu, a jej súčasťou je viacero faktorov. Migrácia nie je novým javom, v istých časových obdobiach zaznamenávame aj intenzívnejšie migračné vlny ako dôsledok viacerých okolností. Migrácia výrazne ovplyvňuje politiku štátov, môže byť zdrojom rozvoja (vyšší počet aktívnych produktívnych pracovníkov, platiteľov daní, príspevkov do sociálnych fondov, zvýšená pôrodnosť, „príliv mozgov“, nové skúsenosti, zručnosti). Napr. v 20. storočí priniesla pre viaceré krajiny rozvoj, kedy najmä po druhej svetovej vojne migranti pomohli rasti ekonomiky, ale na druhej strane migrácia môže mať aj dosah na negatívny ekonomický vývoj, a môže byť aj zdrojom konfliktov. Je známe, že dôvody, ktoré motivujú ľudí k migrácii, sú rôzne, od chudoby, nízkej životnej úrovne, politickej nestability, za účelom štúdia, či zlúčenia rodiny až po hrozby živelných katastrof, ozbrojených konfliktov. Taktiež by sme mohli hovoriť o tom, či ide o migráciu legálnu alebo nelegálnu. To všetko len nasvedčuje tomu, že skutočne ide o závažný spoločenský jav, s ktorým súvisí veľa ďalších otázok a aspektov.

¹ Príspevok je spracovaný v súvislosti s riešenou VVÚ 204/2014 na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

V súčasnosti je jednou z kľúčových otázok rezonujúcich európskym priestorom v nadväznosti na migráciu práve ochrana migrantov. Na medzinárodnej a regionálnej – európskej úrovni boli prijaté viaceré dokumenty, ktoré upravujú práva a slobody migrantov, garantujú ich základné práva. Či už poukážeme na viaceré z nich prijaté na pôde OSN v podobe všeobecných dokumentov zakotvujúcich základné práva a slobody ako Všeobecná deklarácia ľudských práv, alebo v podobe konkrétnejších, špecifických: Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín, Dohovor o právnom postavení utečencov; taktiež prijaté Radou Európy: Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Európska sociálna charta, Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov, Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni. Aj Európska únia v tejto otázke vyvíja nemalé úsilie, a tak v posledných rokoch bolo prijatých viacero strategických dokumentov, ide najmä o Zmluvu o fungovaní Európskej únie, Chartu základných práv únie, Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle, Dublinský dohovor (nahradený Nariadením Rady (ES) č. 343/2003), Štokholmský program a Globálny prístup k migrácii.

Z hľadiska právnej úpravy, ktorá sa dotýka postavenia a práv migrantov v Slovenskej republike, možno poukázať na (a nielen) už uvádzané medzinárodné a európske dokumenty (ktorých výpočet však nie je definitívny), ale právny rámec ochrany migrantov predstavuje najmä vnútroštátna právna úprava zakotvujúca práva cudzincov, utečencov, ale vôbec aj oblasť základných práv a slobôd priznaných každej fyzickej osobe. Základnou zásadou predmetných dokumentov, ktoré garantujú základné práva a slobody je zákaz diskriminácie, ktorá je imanentnou súčasťou aj vnútroštátnych predpisov Slovenskej republiky.

Tak ako je potrebná legislatívna úprava, zakotvenie práv cudzincov, je náležité aj naďalej riešiť súčasne i otázku **integrácie** cudzincov vo všetkých oblastiach. Aj postavenie migrantov v cudzej krajine so sebou nesie viacero aj negatívnych javov, dotýkajúcich sa priamo osoby migranta, či už riziko postavenia a prejavov nálad väčšinového obyvateľstva, až po prejavy xenofóbie a rasizmu, frustrácia z cudzieho prostredia, iná kultúra, náboženstvo, zvyklosti a miera prispôsobenia sa týmto okolnostiam. Migranti sa často dostávajú do nerovnej pozície s väčšinovým obyvateľstvom; v pracovných pozíciách, kedy nezastávajú kvalifikované miesto, nie sú akceptované diplomy o dosiahnutom vzdelaní. Súčasťou integrácie cudzincov do spoločnosti je aj vytvorenie ďalších podmienok. Integrácia je dynamický a obojstranný proces, ktorý vyžaduje nielen prispôsobenie sa cudzincov v novom prostredí, ale aj vytvorenie podmienok zo strany štátu. Integročné opatrenia majú smerovať k existencii nástrojov a opatrení, ktoré umožnia cudzincom predovšetkým:

- zaradiť sa na pracovný trh,
- zvládnuť výučbu slovenského jazyka,
- prístup ku vzdelaniu,
- prístup k zdravotnej starostlivosti,
- prístup k sociálnym službám,
- prístup k bývaniu a uznaniu kultúrnych špecifik,
- uznanie ich jasného právneho štatútu, účasti na občianskom a politickom živote, prípadne aj získanie štátneho občianstva SR.

Cieľom integračných aktivít je teda realizovať také opatrenia, ktoré umožnia efektívnu integráciu cudzincov do spoločnosti za súčasného predchádzania negatívnych spoločenských javov, ako je rozdelenie spoločnosti a vzniku uzatvorených komunít migrantov.

Strategickým koncepcným dokumentom prijatým v Slovenskej republike v oblasti migrácie, ktorý sa stal zároveň východiskom pre budovanie modernej a cieľavedomej migračnej politiky vlády SR je **Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020**, uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011. „*Je jednoznačným vyjadrením pripravenosti a ochoty podieľať sa na harmonizácii migračných politik jednotlivých štátov v rámci Európskej únie a výrazom spolupatričnosti k základným princípom a spôsobu jej fungovania pri riadení jednotlivých procesov migrácie.*“² Na jeho základe boli prijaté ďalšie opatrenia. Súčasťou globálneho prístupu k migrácii je aj integračná politika, a je zároveň organickou súčasťou migračnej politiky. Realizácia integračných aktivít je v Slovenskej republike vykonávaná v súlade s Konceptiou integrácie cudzincov v Slovenskej republike. **Integračná politika SR** (uznesenie vlády č. 45 z 29. januára 2014) nadväzuje na Konceptiu integrácie cudzincov v SR z roku 2009 (uznesenie vlády č. 338 zo 6. mája 2009) a vychádza z viacerých materiálov, ako aj smerníc Európskej únie. Základnými princípmi migračnej politiky sú princípy rovnosti, spravodlivosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti každého obyvateľa krajiny. Integračná politika kladie dôraz na úlohy samospráv na miestnej a regionálnej úrovni, nakoľko práve samosprávy pomáhajú integrácii cudzincov do spoločnosti, vytvárajú priestor na vzájomnú súdržnosť medzi majoritným obyvateľstvom a cudzincami. Realizácia migračnej politiky vychádza zo vzájomnej koordinovanej spolupráce štátnych orgánov s orgánmi územnej samosprávy, miestnej štátnej správy a komunít cudzincov, vrátane spolupráce mimovládnych a iných organizácií, ktoré pôsobia v oblasti integrácie cudzincov.

V Slovenskej republike je **gestorom** migračnej politiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ministerstvo“).

Možno konštatovať, že v Slovenskej republike sa vyvíjajú viaceré aktivity smerujúce k integrácii cudzincov, na ktorých participujú tak štátne orgány, orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ako aj viaceré organizácie a združenia. Existuje viacero projektov na podporu integrácie cudzincov v rôznych oblastiach spoločenského života. Pozornosť zasluhuje predovšetkým činnosť týchto inštitúcií: *Medzinárodná organizácia pre migráciu, Migračné informačné centrum Medzinárodnej organizácie pre migráciu – s pobočkami v Bratislave a v Košiciach (informačné centrum, ktoré na jednom mieste poskytuje cudzincom komplexné služby v oblasti právneho, sociálneho a pracovného poradenstva, ďalšieho vzdelávania, inklúzie na trh práce a podpory komunitného života cudzincov)*,³ *Migračný úrad MV SR, Úrad vysokého komisára pre utečencov (UNHCR), Inštitút pre verejné otázky (IVO), Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK), Liga za ľudské práva.* Taktiež je potrebné vyzdvihnúť význam a úlohy obcí v oblasti integrá-

² Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 3, dostupné na : <https://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>.

³ Súhrnná správa o stave plnenia cieľov a opatrení Migračnej politiky Slovenskej republiky za rok 2016, apríl 2017, s. 4.

cie cudzincov, ktoré vytvárajú priestor pre komunikáciu s verejnými inštitúciami, plnia úlohu v oblasti informovania, poskytujú verejné služby, sociálne služby a kultúrne aktivity, ako aj vzdelanie. Nezastupiteľnú úlohu plnia aj v prípade implementácie programov, ktoré sa realizujú v prostredí, kde migranti žijú.

Pre vytýčenie priznaných práv cudzincom je potrebné určiť právny status migranta; či ide o legálnych, nelegálnych migrantov, azylantov, žiadateľov o azyl, osoby s doplnkovou ochranou, čo je determinujúce aj pre určenie rozsahu priznaných ďalších konkrétnych práv a slobôd.

Základnou vnútroštátnou právnou normou, ktorá zaručuje základné práva a slobody, je **Ústava Slovenskej republiky**. V zmysle čl. 52 ods. 2 Ústavy „*Cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.*“ a upravuje exkluzívne právo zaručené iba cudzincom – právo na azyl. „*Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Podrobnosti ustanoví zákon.*“⁴ Uvedený článok možno interpretovať v kontexte s medzinárodnými dohovormi (čl. 154c ods. 1 Ústavy SR), a taktiež vo vzťahu k subjektu – nositeľa práva na azyl použiť extenzívny výklad. Znamená to, že napriek ústavnému vymedzeniu – poskytuje azyl cudzincom, vzťahuje sa uplatnenie tohto práva aj na osoby bez štátnej príslušnosti (bezdomovcov, apolitov). „*Právo na azyl sa priznáva v rozsahu dvoch kumulatívnych podmienok. Prvou podmienkou je prenasledovanie, druhou podmienkou je uplatnenie politických práv a slobôd.*“⁵ Vyžaduje sa súvislosť medzi prenasledovaním a uplatnením práv. Účelom práva na azyl je poskytnutie ochrany osobe, ktorá je prenasledovaná za uplatňovanie politických práv a slobôd, pričom stačí prenasledovanie za uplatnenie jedného práva alebo slobody. Jednou z riešených otázok je, či dôvody, pre ktoré jednotlivec žiada o poskytnutie azylu sú relevantné, ktoré situácie sú prenasledovaním. Za prenasledovanie v kontexte s podstatou azylu nemožno považovať chudobu, resp. ekonomické dôvody. „*Základnou a všeobecne uznávaným zmyslom a účelom azylového práva je zaručiť toto právo cudzincovi, ktorý už nemôže ďalej žiť vo vlastnej krajine, pretože jej politický systém ho pozbavuje slobody, života alebo majetku.*“⁶ Uplatnenie práva na azyl oprávnenou osobou zakladá povinnosť Slovenskej republiky rozhodnúť, či azyl poskytne. Právo na azyl sa priznáva každej osobe – cudzincovi, ktorá spĺňa ústavou určenú podmienku; to znamená, že z daného ustanovenia nevyplýva absolútne právo na azyl: „*nie je možné odvodiť záver, že cudzinec má ‚absolútne‘ a ničím neobmedzené právo na poskytnutie azylu, nakoľko jeho priznanie možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami*“.⁷ V prípade, ak „*osoba, ktorá voči Slovenskej republike uplatňuje právo na azyl, nekonala v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, azyl jej nemožno odoprieť. Dokonca ani splnenie v Ústave určenej podmienky nevylučuje poskytnutie azylu. Dôkazné bremeno o tom, že uchádzač o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, sa*

⁴ Čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵ ČÍČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina, 2012, s. 367.

⁶ BRÓSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň, 2013, s. 177.

⁷ Uznesenie ÚS SR z 19. februára 1998, sp. zn. ÚS 12/98.

prenáša zo záujemcu o azyl na Slovenskú republiku. “⁸ Obsahom, možno povedať vzhľadom na svoje historické korene,⁹ tohto tradičného práva, nie je získať azyl, ale uchádzať sa o azyl. V medzinárodnom práve sa azylové právo chápe ako výlučné právo suverénneho štátu voči iným štátom zaručovať osobám, ktoré nemajú jeho štátnu príslušnosť a sú z určitých dôvodov prenasledované, ochranu a útočisko na svojom území, ak tomu nebránia obmedzenia vyplývajúce z medzinárodných zmlúv.¹⁰

Výkonávacím zákonom, za akých podmienok sa môže cudzinec na území Slovenskej republiky domáhať poskytnutia azylu, je zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon o azyle je (spolu so zákonom o pobyte cudzincov) najdôležitejším zákonom upravujúcim postavenie cudzinca, a od svojho prijatia prešiel istými zmenami, ktoré si vynútili aj spoločenské okolnosti, záujem bezpečnosti krajiny, ako aj transpozícia európskych smerníc.

Zákon o azyle upravuje *konanie o udelení azylu; postup pri poskytovaní dočasného útočiska; práva a povinnosti žiadateľov o udelenie azylu, azylantov, cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, cudzincov žiadajúcich o poskytnutie dočasného útočiska a odídencov; pôsobnosť orgánov verejnej moci na úseku azylu, doplnkovej ochrany a dočasného útočiska*; ale upravuje aj *integráciu azylantov do spoločnosti a pobyt v azylových zariadeniach*. Vo svojej druhej hlave upravuje aj spôsoby zániku azylu, ako aj konanie o odňatí azylu, ktoré sa začína z podnetu ministerstva, či zrušenie doplnkovej ochrany. Zákon ďalej upravuje v tretej časti *Práva a povinnosti žiadateľov, azylantov a cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana*. Vo všeobecnosti platí, že osoba, ktorá žiada o udelenie azylu je bez peňažných prostriedkov, a tak je na strane prijímajúceho štátu, aby jej zabezpečil základné potreby nevyhnutné pre život. Žiadateľovi o azyl sa v zmysle zákona o azyle poskytuje v azylovom zariadení alebo integračnom stredisku strava, vreckové, základné hygienické a iné veci potrebné na prežitie. Azylant sa považuje za cudzinca, ktorému sa udelil trvalý pobyt na území SR. Azylantom sa osoba stáva až okamihom rozhodnutia o udelení azylu. Ministerstvo môže azylanta na základe jeho písomnej žiadosti na nevyhnutný čas ubytovať v pobytovom tábore, kde je povinný primerane uhrádzať výdavky spojené s jeho pobytom. Azylant je povinný spolupracovať s ministerstvom a ďalšími orgánmi pri jeho integrácii, dodržiavať vnútorný poriadok v tábore, oznámiť ministerstvu narodenie dieťaťa, či udelenie štátneho občianstva. V Slovenskej republike sú zriadené pobytové tábory v Opatovskej Novej Vsi s kapacitou 140 miest a v Rohovciach tiež s kapacitou 140 miest, a v Humennom je zriadený záchytný tábor (kapacita 550 miest). Žiadatelia o azyl sa zdržiavajú v záchytnom tábore približne 21 až 30 dní, čo je čas nevyhnutne potrebný na vykonanie vstupnej lekárskej prehliadky, zistenie prípadných cudzokrajných ochorení z dôvodu ochrany obyvateľov na Slovensku. Po ukončenej prehliadke a prvom pohovore so žiadateľom o azyl sú presúvaní do pobytových táborov migračného úradu, kde sa zdržiavajú až do

⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava, 2015, s. 997.

⁹ História a vývoj azylu sa spája so vznikom prvých štátov v staroveku. Pôvodne bol azyl náboženským inštitútom, a každý, kto sa uchýlil na posvätnom mieste bol chránený pred svetským násilím. V neskoršom období sa formuje právny inštitút azylu, ktorý súvisí s utečeneckou problematikou, odvíja sa od občianskych vojen, prenasledovania z dôvodu vierovyznania, rasy, politického zmysľania.

¹⁰ BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň, 2013, s. 177.

času právoplatného ukončenia konania o udelení azylu, o ktorom sa rozhodne v lehote do 90 dní (v prípade nutnosti je možné lehotu predĺžiť). Nielenže je v tábore cudzincom poskytovaná strava, ubytovanie, zdravotná starostlivosť, či psychologické poradenstvo, ale poskytujú sa im aj základný kurz slovenského jazyka, čo je nevyhnutnou súčasťou úspešnej integrácie cudzinca. Na dlhší čas sú v tomto tábore umiestňovaní cudzinci so štatútom utečenca.

Postupné začleňovanie azylantov do spoločnosti je dlhodobý a náročný proces. Hlavným cieľom integrácie je úplná sebestačnosť a nezávislosť azylantov. Integrácia vyžaduje aktívnu podporu nielen štátu, ale aj ďalších subjektov. Obsahom štvrtej časti zákona o azyle je **integrácia**, upravená v § 28, v zmysle ktorého je cieľom integrácie začlenenie azylantov do spoločnosti, najmä získanie vhodného ubytovania a zamestnania. „*Po udelení azylu ministerstvo azylanta spravidla umiestni v integračnom stredisku.*“¹¹ Pobyt v integračnom stredisku je akousi prípravou azylanta na samostatný pobyt v cudzej krajine. Na Slovensku sa integračné stredisko nachádza vo Zvolene, s kapacitou 12 bytov. Po skončení pobytu v integračnom stredisku, kde je zabezpečený pobyt maximálne na 6 mesiacov, a v prípade nutnosti možnosť predĺžiť o tri mesiace, a po absolvovaní kurzu základov slovenského jazyka ministerstvo ponúkne azylantovi jednorazovo možnosť ubytovania. Ministerstvo poskytne obci, ktorá zabezpečí azylantovi ubytovanie, príspevok na zaobstaranie ubytovania alebo príspevok na rozvoj infraštruktúry obce za podmienok určených komplexným programom integrácie, ktorý na návrh ministerstva schvaľuje vláda. Z piateho odseku uvedeného paragrafu vyplýva, že azylant je na uľahčenie integrácie do spoločnosti povinný počas pobytu v integračnom stredisku navštevovať kurz základov slovenského jazyka (zabezpečuje ministerstvo). Ministerstvo na žiadosť zabezpečí kurz základov slovenského jazyka aj azylantovi, ktorý nebol umiestnený v integračnom stredisku alebo ktorý počas pobytu v integračnom stredisku neabsolvoval kurz základov slovenského jazyka.

Konanie o udelení azylu začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvar, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky. Z dikcie zákona vyplýva, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky udelí azyl žiadateľovi, (ak zákon neustanovuje inak), ktorý:

- má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo
- je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky môže udeliť azyl aj z humanitných dôvodov (dôvodov hodných osobitného zreteľa, napr. veľmi zlý zdravotný stav žiadateľa, ťažká trauma či vysoký vek, ktoré by pri jeho návrate do krajiny pôvodu pre neho mohli predstavovať vážne riziko), či na účel zlúčenia rodiny – manželovi azylanta, ak manželstvo trvá a trvalo aj v čase, keď azylant odišiel z krajiny pôvodu a azylant so zlúčením vopred písomne súhlasí; slobodným deťom azylanta; rodičom slobodného

¹¹ § 28 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

azylanta mladšieho ako 18 rokov alebo osobe, ktorej bol zverený do osobnej starostlivosti, ak s tým azylant vopred písomne súhlasí. Takíto žiadatelia sa počas konania o udelenie azylu musia zdržiavať na území Slovenskej republiky a nesmú mať na území Slovenskej republiky udelený trvalý pobyt podľa osobitného zákona.¹² Základným predpokladom poskytnutia ochrany práva na azyl je vyhlásenie cudzinca o tom, že žiada o priznanie azylu. Uplatnenie práva oprávnenou osobou zakladá povinnosť štátu rozhodnúť, či azyl poskytne. Je na rozhodnutí štátu, komu azyl poskytne, ale na druhej strane treba poznamenať, že vôľa štátu nie je neobmedzená, keďže z dikcie ústavy vyplýva, že *azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami*.¹³

V prípade neudelenia azylu žiadateľovi o azyl, slúži na účely rešpektovania zásady non-refoulement inštitút poskytovania doplnkovej ochrany. Jeho zmyslom je poskytnúť subsidiárnu ochranu a možnosť legálneho pobytu na našom území osobám, ktorým nebol udelený azyl, ale ich návrat do krajiny pôvodu je neúnosný. Zákon upravuje aj inštitút poskytnutia dočasného útočiska, ale aj oblasť spolupráce s úradom vysokého komisára, medzinárodnou organizáciou pre migráciu a mimovládnyimi organizáciami.

V rámci medzinárodnej ochrany cudzincov Slovenská republika poskytuje ochranu vo forme **azylu a doplnkovej ochrany**. Podstatným rozdielom pri udeľovaní azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany je čas, na ktorý sa ochrana udeľuje. V prípade azylu ide o trvalý pobyt cudzinca na území SR (okrem azylu udeleného na účel zlúčenia rodiny, kedy sa azyl prvýkrát udeľuje na tri roky a až po uplynutí troch rokov sa azyl na základe žiadosti udeľí na dobu neurčitú).

Napriek zmenám v zákone o azyle naďalej zostali rozdiely medzi právami a výhodami, ktoré majú cudzinci s udeleným azylom a cudzinci s poskytnutou doplnkovou ochranou, čo je viditeľné najmä pri integračných opatreniach – zodpovednosť za integráciu azylantov má štát, pričom cudzincom s poskytnutou doplnkovou ochranou zabezpečujú integráciu mimovládne organizácie.

Zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, vyplýva povinnosť zabezpečiť primeranú životnú úroveň, v súvislosti s poskytovaním ubytovania, dbať o to, aby boli rodiny spoločne, poskytnúť vzdelávanie v pobytových táborech, umožniť prístup k vzdelávaciemu systému, zapojiť ženy – žiadateľky o azyl do programov odbornej prípravy s cieľom prelomiť izoláciu, zlepšiť ich postavenie a nezávislosť, podporiť znalosť miestnych zvyklostí a každodenného života, čím sa obnoví ich pocit rovnosti, spolupatričnosti a sebaúcty.

Migračný úrad MV SR je prvostupňový správny orgán rozhodujúci o udeľovaní azylu a poskytnutí doplnkovej ochrany. Odbor migrácie a integrácie najmä:

- spolupracuje so zainteresovanými orgánmi štátnej správy, samosprávy a mimovládnyimi organizáciami na integrácii azylantov do spoločnosti najmä v oblasti ubytovania, zamestnania, sociálneho zabezpečenia a vzdelávania, (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Štátna školská inšpekcia, Ministerstvo

¹² Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov.

¹³ Čič, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina, 2012, s. 367.

práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky), dohliada na vzdelávanie ma-
loletých žiadateľov o udelenie azylu,

- vykonáva kontrolu projektov financovaných zo zdrojov Európskej únie v oblasti sta-
rostlivosti o žiadateľov o udelenie azylu, azylantov a cudzincov, ktorým sa poskytla
doplnková ochrana,
- metodicky riadi, usmerňuje a kontroluje vykonávanie sociálnej práce v azylových
zariadeniach,
- spolupracuje s príslušnými útvarmi ministerstva a mimovládnyimi organizáciami pri
realizácii projektov financovaných z prostriedkov Európskej únie,
- zabezpečuje vypracovanie návrhov „národných projektov“ migračného úradu v rám-
ci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu, zabezpečuje ich koordináciu a realizáciu,
- koordinuje spoluprácu v oblasti príjmu utečencov, najmä v rámci Európskej siete
azylových organizácií pracujúcich v oblasti príjmu utečencov (ENARO),
- realizuje aktivity súvisiace s činnosťou národného kontaktného bodu Európskej
migračnej siete (EMN).¹⁴

V súvislosti s praktickou stránkou možno poukázať na niektoré problémy, ktoré sa
najčastejšie vyskytujú pri udeľovaní azylu, a to napr. nedostatok dôkazných prostried-
kov pri udeľovaní azylu a ich zadováženie; často chýbajúce doklady totožnosti; jazy-
ková bariéra a nepochopenie podstaty pohovoru žiadateľov či overovanie originality
listinných dôkazov. Nevýhodou sú aj nedostatočné kapacity na preverenie dokladov,
prípadne aj v neúplných, nesprávnych informáciách o krajine pôvodu (pochybenie zo
strany migračného úradu). Aj napriek tomu však možno konštatovať, že konanie o ude-
lení azylu je v SR v podstate bezpríťahové.

Postavenie cudzincov upravuje taktiež zákon č. 404/2011 Z. z. **o pobyte cudzincov**
a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon vyme-
dzuje i pojem cudzinec – je ním každý, kto nie je štátnym občanom SR. Avšak v širšom
poňatí môžeme hovoriť o každej fyzickej osobe, ktorá nie je občanom daného štátu, teda
aj osoby bez štátneho občianstva (apoliti, bezdomovci). V užšom poňatí rozumieme
cudzincom iba osobu, ktorá sa nachádza v danej krajine a ktorá má štátnoobčiansky
vzťah k inému štátu. Cudzincov na území Slovenskej republiky môžeme rozdeliť na
cudzincov pochádzajúcich z členských štátov EÚ alebo zo štátov mimo EÚ, bezvízoví
a vízoví, cudzinci na základe špeciálnych udalostí (napríklad utečenci, imigranti) a cu-
dzinci so špeciálnym medzinárodným statusom (diplomati, konzuli). V tretej časti zá-
kon upravuje *Pobyt cudzincov*: „*Prechodný pobyt oprávňuje štátneho príslušníka tretej
krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky
v čase, na aký mu bol policajným útvarem udelený.*“¹⁵ Je viazaný na jeden účel, pričom
prechodný pobyt možno udeliť pre účely podnikania (na čas potrebný na podnikanie,
najviac na 3 roky), zamestnania (na čas potrebný, najviac na 5 rokov), štúdia (na čas po-
trebný na štúdium, najviac na 6 rokov), osobitnej činnosti, výskumu a vývoja a zlúčenia
rodiny, na účel plnenia služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl, oso-
be, ktorá má priznané postavenie zahraničného Slováka, ako aj tomu, kto má priznané

¹⁴ Dostupné na: <https://www.minv.sk/?odbor-migracie-a-integracie>.

¹⁵ § 20 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení
neskorších zmien a doplnkov.

postavenie osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte. Trvalý pobyt oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky v čase, na ktorý mu bol policajným útvarem udelený, ak tento zákon neustanovuje inak, pričom môže byť udelený na 5 rokov, ale aj na neobmedzený čas. Zákon upravuje aj podmienky udelenia tolerovaného pobytu, ako aj osobitne udeľovanie pobytu pre občanov EÚ a jeho rodinného príslušníka, ako aj ďalšie otázky.

Ďalšou právnou normou, ktorá do istej miery upravuje, završuje po formálnej stránke proces integrácie cudzincov, je zákon č. 40/1993 Z. z. **o štátnom občianstve Slovenskej republiky** v znení neskorších predpisov. Zámerne bol použitý výraz – po formálnej stránke, pretože ani udelením štátneho občianstva SR, nemožno hovoriť o tom, že by bol proces integrácie ukončený. V tomto prípade dochádza k podstatnej zmene statusu jednotlivca, keďže štátne občianstvo umožňuje oveľa širší rozsah uplatňovania základných práv a slobôd, ako v prípade cudzincov. Štátne občianstvo možno vymedziť ako politicko-právny zväzok medzi fyzickou osobou a štátom, a aj ako osobný právny pomer určitej fyzickej osoby k určitému štátu bez ohľadu k podobnému faktickému pomeru založenému pobytom alebo bydliskom v danom štáte. Spôsoby nadobúdania štátneho občianstva SR upravuje zákon o štátnom občianstve, kde jedným zo spôsobov nadobúdania štátneho občianstva SR je udelenie štátneho občianstva cudzincovi (bezdomovcovi) na základe vlastnej žiadosti. Štátne občianstvo možno udeliť osobe, ktorá nie je štátnym občanom SR a ktorá spĺňa zákonom stanovené podmienky, ako napr. to, že má nepretržitý trvalý pobyt na území Slovenskej republiky aspoň osem rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti; je bezúhonná; nebol jej súdom uložený trest vyhodenia; nie je proti nej vedené trestné stíhanie; nie je proti nej vedené vydávacie konanie ani konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu; nie je proti nej vedené konanie o administratívnom vyhostení; nie je proti nej vedené konanie o odňatí azylu; preukáže, že ovláda slovenský jazyk a plní si povinnosti vyplývajúce pre cudzincov z ustanovení právnych predpisov SR (ako pobyt cudzincov na území SR, sociálne poistenie a ďalšie). Určená podmienka trvalého pobytu sa nevzťahuje na prípady, napr. ak má žiadateľ povolený pobyt a

- uzavrel manželstvo so štátnym občanom Slovenskej republiky a žije v tomto manželstve v spoločnej domácnosti na území SR aspoň päť rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ide o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v oblasti ekonomickej, vedeckej, kultúrnej, technickej, sociálnej, športovej alebo z iného dôvodu v záujme SR,
- má na území SR nepretržitý trvalý pobyt začínajúci najmenej tri roky pred dosiahnutím 18 rokov veku,
- je **azylantom** aspoň štyri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti,
- sa narodil na území SR a má tu trvalý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- má na území SR nepretržitý pobyt najmenej desať rokov a v čase podania žiadosti mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt,

- je **bez štátnej príslušnosti** a má na území SR nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- bol prepustený zo štátneho zväzku Slovenskej republiky podľa § 9 zákona o štátnom občianstve SR a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej dva roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ide o osobu, ktorej bolo vydané osvedčenie preukazujúce postavenie Slováka žijúceho v zahraničí,¹⁶ ak má nepretržitý pobyt na našom území najmenej tri roky.

V roku 2016 bolo udelené štátne občianstvo SR v 399 prípadoch, z toho napr. žiadateľom z Ukrajiny v počte 91, 75 – Česká republika a 67 – Srbsko.

Slovenská republika, aj napriek určitému nárastu počtu migrantov je stále krajinou s nízkym (najnižším) počtom migrantov v Európskej únii. V súčasnosti už nie je len tranzitnou krajinou, ale vzhľadom aj na istý rozmach ekonomiky stáva sa cieľovou krajinou niektorých migrantov. Nárast spôsobila aj celková situácia v Stredomorí a zvýšený počet migrantov a utečencov smerujúcich do Európy, čo však prináša aj tragické udalosti. V roku 2015 „*sa na slovensko-rakúskych hraniciach stala tragédia, keď v prevádzkovej dodávke zahynulo 71 utečencov*“.¹⁷

V roku 2004 sme zaznamenali prípady, kedy migranti chceli využiť tranzit cez Slovensko, dochádzalo k zneužitiu azylového konania z dôvodu zlegalizovania svojho pobytu na území SR a následnej prípravy na nelegálny vstup do tretieho štátu, s cieľom dostať sa do ekonomicky vyspelejšej krajiny. Najväčšie skupiny migrantov pochádzajú najmä z Ukrajiny, Rumunska, Bulharska, Srbska, Ruska, ale aj z juhovýchodnej Ázie (Vietnam, Čína) a Kórei.

Pre názornosť uvádzame nasledovné údaje:

- cudzinci s povoleným pobytom v SR – **97 934**
- tvoria na celkovej populácii obyvateľstva **1,8 %** (menej: Bulharsko, Chorvátsko, Litva, Rumunsko a Poľsko)
- občania EÚ – **54,3 %**, z toho ČR – 10,7 %
- zamestnaných – **42 387**, z toho mimo EÚ – 15 846
- na 60 domácich zamestnancov – 1 pracujúci cudzinec.¹⁸

Ako už bolo uvedené, integračná politika sa zameriava najmä na základné oblasti zabezpečenia potrieb pre každodenný život. Primárnou cieľovou skupinou integrácie sú legálni migranti, osoby s udeleným dlhodobým, trvalým pobytom a azylanti. Jednou z oblastí v rámci integračnej politiky je aj **prístup k bývaniu**. V SR je zodpovednosť za zaobstaranie si bývania prenechaná v prvom rade na občana, avšak SR vytvára možnosti prístupnosti ku bývaniu aj pre znevýhodnené skupiny, ktorými sú aj cudzinci a migranti, a tak sú možnými žiadateľmi o pridelenie nájomného bytu určeného na sociálne bývanie, ktoré poskytujú obce a mestá. Z Konceptie štátnej bytovej politiky SR do roku 2020 vyplýva, že je prvoradou úlohou štátu vytvoriť rovnaké východiskové podmienky

¹⁶ Zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ NOVÁKOVÁ, I.: *Obraz polície v mediálnom diskurze o migrácii*. In ŠTEFANČÍK, R.: *Jazyk a politika. Na pomedzí lingvistiky a politológie II*. Bratislava, 2017, s. 350.

¹⁸ Spracované k júnu 2017. Zdroj: www.iom.sk.

pre vstup na trh s bývaním pre všetkých, a tak je umožnené príslušníkom z tretích krajín napr. získanie výhodného úveru na bývanie.

V SR sa deťom poskytuje **vzdelanie** rovnako ako občanom, v štátnych školách zadarmo. Podľa zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa cudzincami rozumejú deti:

- osôb, ktoré sú občanmi iného štátu alebo osôb bez štátnej príslušnosti, s povoleným pobytom na území Slovenskej republiky,
- žiadateľov o udelenie azylu na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu,
- Slovákov žijúcich v zahraničí,
- ako žiadatelia o azyl (doplnkovú ochranu) podľa osobitného predpisu,
- ako cudzinci, ktorí sa nachádzajú na území Slovenskej republiky bez sprievodu zákonného zástupcu.

Pre deti cudzincov sa na odstránenie jazykových bariér organizujú základné a rozširujúce jazykové **kurzy štátneho jazyka**.

S integračnými procesmi cudzincov súvisí uplatňovanie ich práv, zavádzanie uplatňovania tzv. integračného mainstreamingu (s prihliadnutím na špecifiká právneho postavenia žien, maloletých, zdravotne postihnutých a prestarých migrantov) do prípravy a tvorby legislatívy, vytváraní rezortných politík, právnych predpisov v kontexte na dopad týchto opatrení na oblasť integrácie migrantov.¹⁹ Z hľadiska súčasnej právnej úpravy okrem už uvádzaného základného zákona – Ústavy, a zákona o azyle, či zákona o pobyte cudzincov, je realizácia ďalších práv predmetom viacerých zákonov, ktoré upravujú vybrané spoločenské vzťahy jednotlivých oblastí. Možno spomenúť nasledovné:

- Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní;
- Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
- Zákon č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹ Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, s. 4.

Cudzinci sa môžu istou mierou podieľať aj na **politickom živote** krajiny, najmä v oblasti komunálnej a regionálnej politiky. Už samotná ústava priznáva každému napr. petičné právo, zhromažďovacie právo, združovacie právo; cudzincom s trvalým pobytom na území SR volebné právo do orgánov územnej samosprávy. Od roku 2001 majú cudzinci s trvalým pobytom na území SR možnosť voliť a byť volení do orgánov obce a samosprávneho kraja. Vychádzajúc aj zo zásady zakotvenej v medzinárodných dokumentoch – zákaz diskriminácie, významným je aj zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.

Závažnosť problematiky migrantov podčiarkuje Európska únia vytvorením jednotnej integračnej politiky pre členské štáty EÚ, s dôrazom na transparentnosť systému, zníženie administratívnej náročnosti, posilnenie zodpovednosti zúčastnených strán, pracovno-právnu ochranu migrantov a posilnenie integračných opatrení, v kontexte na budúci vývoj národného hospodárstva a demografický vývoj. Pochopiteľne, vstup Slovenskej republiky do Európskej únie ovplyvnil aj azylovú legislatívu, ale aj jej ďalšie smerovanie – vytvorenie Spoločného európskeho azylového systému (CEAS). Európska komisia spustila program zameraný na zamestnávanie migrantov s názvom „Európsky dialóg na schopnostiach a migrácii“. Program je zameraný na utečencov a imigrantov s legálnym pobytom na území EÚ. **Fond pre azyl, migráciu a integráciu na roky 2014–2020** bol zriadený Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 516/2014. Slovenská republika plne podporuje všetky aktivity smerujúce k vytvoreniu spoločného azylového systému Európskej únie, s dôrazom na využitie skúseností jednotlivých členských krajín. Tento systém však súčasne rešpektuje právo každej členskej krajiny rozhodovať o podmienkach udeľovania medzinárodnej ochrany cudzincom samostatne. Migračná politika Slovenskej republiky rešpektuje tradičné piliere azylovej politiky a zároveň podporuje i nové formy poskytovania ochrany nadväzujúce na nové výzvy medzinárodného spoločenstva.

Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad udelenia ochrany cudzincom v Slovenskej republike, ako aj udelenie štátneho občianstva SR.

| ROK | Počet žiadostí o udelenie azylu | Udelený azyl | Neudelený azyl | Poskytnutá/neposkytnutá doplnková ochrana | Zastavené konania | Udelené štátne občianstvo |
|------|---------------------------------|--------------|----------------|---|-------------------|---------------------------|
| 1993 | 96 | 41 | 20 | | 25 | 0 |
| 1994 | 140 | 58 | 32 | | 65 | 0 |
| 1995 | 359 | 80 | 57 | | 190 | 0 |
| 1996 | 415 | 72 | 62 | | 193 | 4 |
| 1997 | 645 | 69 | 84 | | 539 | 14 |
| 1998 | 506 | 53 | 36 | | 224 | 22 |
| 1999 | 1320 | 26 | 176 | | 1034 | 2 |
| 2000 | 1556 | 11 | 123 | | 1366 | 0 |

| | | | | | | |
|-------|--------------|------------|-------------|-----------------|--------------|------------|
| 2001 | 8151 | 18 | 130 | | 6154 | 11 |
| 2002 | 9743 | 20 | 309 | | 8053 | 59 |
| 2003 | 10358 | 11 | 531 | | 10656 | 42 |
| 2004 | 11395 | 15 | 1592 | | 11782 | 20 |
| 2005 | 3549 | 25 | 827 | | 2930 | 2 |
| 2006 | 2849 | 8 | 861 | | 1940 | 5 |
| 2007 | 2642 | 14 | 1177 | 82/646 | 1693 | 18 |
| 2008 | 909 | 22 | 416 | 66/273 | 457 | 4 |
| 2009 | 822 | 14 | 330 | 98/165 | 460 | 1 |
| 2010 | 541 | 15 | 180 | 57/101 | 361 | 3 |
| 2011 | 491 | 12 | 186 | 91/47 | 270 | 7 |
| 2012 | 732 | 32 | 334 | 104/153 | 383 | 0 |
| 2013 | 441 | 15 | 124 | 34/49 | 352 | 7 |
| 2014 | 331 | 14 | 197 | 99/41 | 163 | 12 |
| 2015 | 330 | 8 | 124 | 41/24 | 148 | 5 |
| 2016 | 146 | 167 | 82 | 12/13 | 35 | 3 |
| 2017 | 148 | 18 | 70 | 22/16 | 67 | 5 |
| Spolu | 58615 | 838 | 8060 | 706/1528 | 49540 | 246 |

Zdroj: MV SR, Migračný úrad MV SR.

Integrácia cudzincov je zdĺhavý a náročný proces, ktorý vyžaduje aktívnu účasť a spoluprácu viacerých subjektov: štátu, organizácií, obcí, ale aj jednotlivcov a samotných cudzincov. Úspešná integrácia zohráva dôležitú úlohu v rozvoji Slovenskej republiky, a tak je náležitá existencia strategického dokumentu s vytyčenými princípmi integračnej politiky. Integrácia súvisí s migráciou, pričom riadený proces integrácie – integračná politika vychádza z Migračnej politiky SR. Ochrana základných práv a slobôd je prvoradou úlohou štátu, a v prípade migrantov ide o marginalizovanú skupinu, ktorá vyžaduje osobitnú garanciu práv a slobôd, v podobe efektívnej právnej úpravy. Práva migrantov, utečencov, azylantov sú predmetom medzinárodnej úpravy, pričom postavenie cudzincov upravuje predovšetkým vnútroštátne právo predstavované konkrétnymi zákonmi. Tzv. cudzinecké právo predstavuje najmä zákon o pobyte cudzincov a zákon o azyle.

Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky, pozornosť bola v príspevku upriamená na niektoré vybrané, základné aspekty, a nebolo možné venovať sa všetkým atribútom. Dané otázky predmetnej témy zostávajú aj naďalej prioritou jednotlivých štátov, ako aj Európskej únie.

doc. JUDr. Klaudia Marczyová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
klaudia.marczyova@minv.sk