**Resumé východiskového materiálu ku kapitole Práva migrantov**

**Úvod**

Súčasné migračné trendy predstavujú čoraz komplexnejší a zložitejší fenomén. Migranti môžu tvoriť aj zraniteľné skupiny, ktoré vyžadujú adekvátnu ochranu svojich práv zo strany prijímacej krajiny. V súčasnej dobe globalizácie sa stala ochrana migrantov kľúčovou otázkou. Na medzinárodnej i regionálnej úrovni, najmä v rámci Európskej únie (EÚ), existuje rad nástrojov ochrany ľudských práv migrantov, upravujúcich ich práva a povinnosti. Migrantov možno zaradiť do niekoľkých kategórií podľa konkrétnych ľudskoprávnych nástrojov ochrany a/alebo podľa vlastného správneho štatútu.

**1. Aktuálny stav (komplexná evaluácia legislatívy a existujúcich verejných politík)**

Právny rámec ochrany migrantov v Slovenskej republike (SR) tvorí predovšetkým vnútroštátne právo SR, ktoré je v súlade s kľúčovými medzinárodnými (OSN, Rada Európy, MOP) a únijnými nástrojmi ochrany, upravujúcimi oblasti ľudských práv, režim utečenca, medzinárodné pracovné normy a medzinárodné trestné právo (prevádzačstvo a obchodovanie s ľuďmi). Rovnaký právny rámec slúži na tvorbu politík v oblasti migrácie. Na základe týchto právnych nástrojov sú ľudské práva zaručené všetkým osobám nachádzajúcim sa na území štátu, ako štátnym príslušníkom, tak aj cudzím štátnym príslušníkom, bez ohľadu na ich právny štatút, pohlavie alebo vek – „princíp zákazu diskriminácie“. Z uvedeného princípu existuje len málo výnimiek, ako napr. právo voliť a byť volený a právo na vstup a pobyt v krajine. Aj v rámci týchto výnimiek sa však rešpektujú procesné záruky, rovnako ako aj záväzky týkajúce sa konkrétne “non-refoulement“, najlepších záujmov dieťaťa a zlúčenia rodiny. Všetky ostatné práva sú zaručené všetkým migrantom, bez ohľadu na ich právne postavenie. Akékoľvek ďalšie rozlišovanie má byť primerané, rozumné a slúžiť legitímnemu cieľu.

Strategickým koncepčným dokumentom prijatým SR 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[[1]](#footnote-1), ako aj opatrenia prijaté na jeho základe. Pre oblasť integrácie cudzincov je týmto dokumentom Integračná politika Slovenskej republiky**[[2]](#footnote-2)**. Jej cieľom je priblížiť právne postavenie dlhodobo a legálne žijúcich cudzincov na území SR, právnemu postaveniu občanom SR, v súlade s princípmi Spoločných základných zásad integrácie prisťahovalcov v krajinách Európskej únie[[3]](#footnote-3). V závislosti od kategórie sú práva migrantov v SR pokryté konkrétnymi legislatívnymi nástrojmi a verejnými politikami. Legislatíva SR sa zameriava predovšetkým na skupinu legálnych a nelegálnych migrantov, žiadateľov o medzinárodnú ochranu a azyl, osoby bez štátnej príslušnosti, obete obchodovania s ľuďmi a zraniteľné skupiny migrantov (maloletí a ženy).

**2. Odporúčania medzinárodných monitorovacích orgánov**

Nakoľko problematika medzinárodnej migrácie a migrantov je širokospektrálna a zasahuje do viacerých oblastí, v rámci pôsobnosti medzinárodných organizácií je jej venovaná značná pozornosť. SR, ako členský štát viacerých týchto organizácií a signatár základných dohovorov či paktov, plne rešpektuje svoje záväzky a poskytuje súčinnosť monitorovacím a kontrolným orgánov jednotlivých medzinárodných organizácií. Ustanovenia ohľadom práv migrantov sú premietnuté vo viacerých dohovoroch najvýznamnejších medzinárodných organizácií, predovšetkým OSN, Rady Európy a MOP. Z ustanovení dohovorov vyplýva pre SR povinnosť pravidelne informovať kontrolné orgány o stave implementácie jednotlivých ustanovení dohovorov do svojej legislatívy a praxe.

V rámci systému OSN, z hľadiska práv migrantov, dochádza k pravidelnému monitorovaniu nasledovných dohovorov:

* Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966),
* Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966),
* Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu či trestaniu (1984).

V oblasti azylovej legislatívy a azylového konania uskutočňuje dohľad Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), ktorý sa spolupodieľa na integrácií a presídľovaní utečencov.

Rada Európy uskutočňuje monitoring prostredníctvom etablovaných nezávislých, profesionálnych orgánov, ktoré umožňujú identifikovať oblasti porušovania noriem a adresovať nedostatky príslušným štátom. Dochádza tak k dohľadu nad ustanoveniami Európskej sociálnej charty (1961) a jej revidovanej podoby(1996), expertné výbory uskutočňujú monitoring nad dodržiavaním ustanovení Dohovoru Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (2005, výbor expertov GRETA) a Európskeho dohovoru na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (1987, výbor CPT).

**3. Implementačné a kontrolné mechanizmy vrátane nezávislých a mimovládnych organizácií**

Inštitucionálne zabezpečenie v oblasti migrácie je tvorené štátnymi orgánmi ako aj nezávislými medzinárodnými organizáciami a mimovládnymi organizáciami. Ústredným orgánom štátnej správy v oblasti kontroly štátnych hraníc, vstupu na územie SR a pobytu cudzincov, vrátane osôb, ktoré požiadali o medzinárodnú ochranu je Ministerstvo vnútra SR (MV SR), ktoré v pôsobnosti úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru vystupuje voči migrantom ako subjekt prvého kontaktu. Realizuje záchyt štátnych príslušníkov tretích krajín na štátnej hranici alebo na území SR. Vykonáva prvotné úkony, akými sú prijatie vyhlásenia štátneho príslušníka tretej krajiny o tom, že žiada o udelenie medzinárodnej ochrany, evidenciu v príslušných informačných systémoch, realizuje nútené návraty, podieľa sa na realizácii dobrovoľných návratov a iné. V pôsobnosti migračného úradu MV SR je najmä konať a rozhodovať vo veci udelenia medzinárodnej ochrany. Ministerstvo financií SR je zapojené najmä do boja proti nelegálnej migrácií prostredníctvom colných a daňových úradov. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR plní úlohy spojené s vydávaním víz, prijíma žiadosti o povolenie na pobyt na území SR zo zahraničia, asistuje pri dobrovoľných návratov migrantov, pri vyhosťovaní, pri príprave readmisných dohôd. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR) má vo svojej pôsobnosti najmä oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov. V tejto súvislosti sa podieľa na tvorbe štátnej politiky a koncepčnej činnosti v oblasti migrácie a integrácie cudzincov, ako aj na tvorbe legislatívnych opatrení a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, programov dlhodobého rozvoja a strategických zámerov. V rámci MPSVaR SR vstupuje do problematiky legálnych migrantov aj Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj úrady práce SR. Ďalším dôležitým aktérom je aj Medzirezortná expertná komisia pre migráciu a integráciu cudzincov (MEKOMIC), ktorá je koordinačným orgánom MPSVaR SR a poradným orgánom ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR. MEKOMIC posudzuje a vypracováva odborné stanoviská ku koncepčným materiálom a koordinuje vypracovanie pozícií SR k materiálom a smerniciam EÚ a napomáha tak tvorbe migračnej a integračnej politiky SR. Zaujíma tiež pozície a stanoviská k otázkam zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín na území SR. Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu cudzincov predstavuje koordinačný, medziinštitucionálny, odborný a iniciatívny orgán SR, zabezpečujúci koordináciu plnenia úloh vyplývajúcich z Koncepcie migračnej politiky SR, ako aj monitoring a implementáciu úloh z nej vyplývajúcich. Do pôsobnosti Ministerstva spravodlivosti SR patrí činnosť Centra právnej pomoci, ktoré zabezpečuje právne zastupovanie a poradenstvo aj pre cudzincov. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR plní úlohy v oblasti vzdelávania, vrátane migrantov. V rámci tohto ministerstva je zriadené Stredisko na uznávanie dokladov, ktoré uznáva záverečné doklady o vzdelaní získané v zahraničí na výkon vybraných regulovaných povolaní v SR, automaticky uznáva doklady o vysokoškolskom vzdelaní a posudzuje úroveň dosiahnutého zahraničného vzdelania na akademické účely, na výkon neregulovaných povolaní a na vydanie "modrých kariet" v SR. V právnom systéme SR je ustanovený inštitút verejného ochrancu práv, na ktorého sa môže obrátiť každý, migrantov nevynímajúc, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené jeho základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.

Do oblasti výkonu práv migrantov je zapojený aj mimovládny sektor zastúpený viacerými organizáciami (napr. IOM, občianske združenie Marginal, Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK), Slovenská humanitná rada, Liga za ľudské práva, Slovenská katolícka charita, samospráva Obec Rovné, Nadácia Milana Šimečku) a komunitami migrantov.

**4. Priority a úlohy do budúcnosti**

Pri príprave kapitoly práva migrantov do Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR, ako aj počas workshopu zorganizovaného k tejto téme, boli priority a úlohy do budúcnosti zadefinované z hľadiska existujúcich verejných politík a návrhov do budúcnosti v procese aplikácie prvej a druhej generácie ľudských práv migrantov.

**4.1. Priority a úlohy do budúcnosti v oblasti existujúcich verejných politík**

SR plní svoje záväzky vyplývajúce z členstva v EÚ a v stanovených časových lehotách transponuje európske aquis pokrývajúce oblasť migrácie.

Z dlhodobého hľadiska sú priority a úlohy v oblasti migrácie vymedzené v Migračnej politike SR, ktorej je cieľom migračnej politiky vytvárať zodpovedajúce podmienky najmä v oblasti legálnej migrácie so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania migrantov, vrátane ich integrácie do spoločnosti*,* ďalej posilniť účinnosť hraničných kontrol pri pohybe osôb a boj proti nelegálnej migrácii ako i prispievať k prijatiu spoločného európskeho azylového systému. V oblasti legálnej migrácie ide o prioritu aktívneho a flexibilného riadenia prijímania cudzincov, ktorí sa rozhodli prísť do SR, najmä kvalifikovaných migrantov. Cieľom integračných aktivít je realizovať také opatrenia, ktoré umožnia efektívnu integráciu cudzincov do spoločnosti (prístup k vzdelaniu, k zdravotnej starostlivosti, bývaniu, prístup na pracovný trh) za súčasného predchádzania negatívnych spoločenských javov, ako je rozdelenie spoločnosti a vzniku uzatvorených komunít migrantov. V oblasti nelegálnej migrácie je potrebné vytvárať opatrenia preventívneho a represívneho charakteru. Súčasťou tohto procesu je aj návratová a reintegračná politika s dôrazom na jej transparentnosť a humánnosť. SR uprednostňuje a aj plánuje uprednostňovať možnosť dobrovoľných návratov do krajín pôvodu pred nútenými návratmi. Súčasťou opatrení proti nelegálnej migrácií je aj boj proti obchodovaniu s ľuďmi.

Integračná politika SR stanovuje celkový rámec vykonávania integračného mainstreamingu. Jej cieľom nie je definovať aktuálny stav politík, ale navrhnúť nové vízie a smerovanie v oblasti integrácie cudzincov. Stanovuje prioritné oblasti a opatrenia, ktoré by zodpovednými partnermi mali byť rozpracované do iniciatívnych opatrení v rámci akčných plánov. Integračná politika SR podporuje vytváranie politík „zdola”, t.j. kladie akcent na zapojenie miest a samospráv a jej následné rozpracovanie do akčných plánov, má odrážať aktuálne potreby cieľových skupín. Integračná politika SR rešpektuje ľudské práva cudzincov a podporuje ich integráciu do spoločnosti za predpokladu dodržiavania zákonov SR, právnych predpisov EÚ a medzinárodných právnych noriem. Zvýšenú pozornosť venuje aj zraniteľným skupinám cudzincov. Zároveň má za cieľ zlepšiť multidimenzionálny rozmer integrácie, kde akcentuje dôraz na zvyšovanie povedomia o situácii a živote cudzincov na Slovensku a o spôsoboch ochrany voči diskriminácií, rasizmu a xenofóbii.

Keďže ide o prierezovú tému v rámci viacerých rezortov, predstavuje Integračná politika SR systematický rámec politík, ktorých cieľom je zabezpečiť realizáciu opatrení na zefektívnenie procesu integrácie cudzincov. Efektívna integrácia cudzincov umožní spoločnosti využívať potenciál cudzincov tak, aby boli prínosom pre spoločnosť, a zároveň je prevenciou ich prípadnej radikalizácie. Integračná politika SR v rámci spoločnosti má aj preventívny význam, keďže v rámci cieľov a opatrení sú identifikované preventívne nástroje pri predchádzaní rizík vzniku ekonomicky, sociálne a kultúrne rozdelenej spoločnosti, ako aj vzniku uzatvorených a exkludovaných komunít migrantov. Zároveň sa vychádza aj z dôrazu na regionálnu a lokálnu úroveň, nakoľko samosprávy napomáhajú integrácii cudzincov a vytvárajú sociálnu súdržnosť medzi rôznymi komunitami a majoritnou spoločnosťou.

Integračná politika SR vychádza z princípov rovnosti, spravodlivosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti každého obyvateľa a obyvateľky krajiny, pričom ide o základný programový dokument v oblasti integrácie cudzincov na ľudskoprávnom princípe. V oblasti legálnej migrácie stanovuje zámer podporovať príchod kvalifikovanej pracovnej sily na Slovensko. Vyjadruje snahu zvýšiť úsilie pri vytváraní bilaterálnych dohôd o spolupráci v oblasti ekonomickej migrácie s tretími krajinami. V oblasti zamestnávania cudzincov akcentuje zatraktívnenie slovenského trhu práce a zjednodušenie administratívnych postupov v zmysle Migračnej politiky SR. Zamestnávanie cudzincov v SR sa pritom nemá zameriavať iba na pokrytie nedostatkových profesií na trhu práce, ale rovnako má ísť o vytvorenie podpory riadenej legálnej migrácie kvalifikovaných pracovných síl z tretích krajín. Pre oblasť medzinárodnej ochrany integračná politika kladie dôraz na vytváranie podmienok pre rekvalifikáciu azylantov a osôb s doplnkovou ochranou s konkrétnym praktickým využitím na miestnej a regionálnej úrovni.

Napriek platnej právnej úprave ochrany a podpory práv migrantov v SR sa aplikačná prax stretáva s problémami v štádiu ich uplatňovania. Ako príklad možno uviesť osoby s poskytnutou medzinárodnou ochranou a osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa procese integrácie stretávajú so značnými praktickými prekážkami v oblasti nahrádzania dokumentov z krajiny pôvodu. Za účelom uľahčenia integračného procesu týchto osôb je potrebné identifikovať zodpovedné orgány a zaviesť systém nahrádzania dokumentov z krajiny pôvodu.

**4.2. Priority a úlohy do budúcnosti pri aplikácií ľudských práv prvej a druhej generácie**

V súlade s rešpektovaním sociálnych, kultúrnych a ekonomických práv migrantov bez ohľadu na štátnu príslušnosť a dôvod imigrácie je potrebné prijímať politiky a legislatívne opatrenia zohľadňujúce uplatňovanie týchto práv. V kontexte opatrení Integračnej politiky SR je relevantnou otázka vytvorenia priestoru pre diskusiu za účelom vytvorenia platformy v rámci stávajúceho Výboru pre predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie. Nakoľko pretrvávajú problémy pri uplatňovaní práv cudzincov a ich nedostatočnej možnosti nápravy zo strany relevantného orgánu, bolo by vhodné zvážiť možnosti posilnenia monitoringu prostredníctvom zavedenia tzv. *third-party reporting schemes* a naďalej pokračovať v prijímaní opatrení na boj proti rasizmu a xenofóbií, paralelne s procesom podpory tolerancie medzi migrantmi a majoritnou spoločnosťou. Taktiež sa kladie dôraz na podporu a rozvoj účasti samospráv na integračnom procese cudzincov a zvýšenie ich informovanosti o predmetnej problematike, a tým zabezpečiť multi-inštitucionálny prístup k poskytovaniu služieb na lokálnej a národnej úrovni. Na druhej strane je dôležité podporovať zapojenie migrantov do politického a spoločenského života v SR. V tejto súvislosti je potrebné vyhodnotiť finančné zdroje na uplatnenie sociálnych, kultúrnych a ekonomických práv migrantov a vytvoriť možnosti na ich efektívne využitie.

V oblasti sociálnych práv vystala potreba zlepšenia prístupu k bývaniu pre azylantov a ľudí s poskytnutou medzinárodnou ochranou, najmä pre skupiny zraniteľných osôb v rámci samosprávy miest a obcí. Z hľadiska budovania dôvery medzi migrantmi a verejnými inštitúciami sa odporúča zvýšenie informovanosti ich zamestnancov o právach a potrebách migrantov, kontinuálne budovanie kapacít, zlepšovanie jazykových kompetencií a vzdelávania v oblasti interkulturality, s cieľom budovania predpokladov pre budúcu spoluprácu a adresného nastavenia služieb a efektívneho nastavenia preventívnych a intervenčných opatrení. V otázke sociálneho zabezpečenia by mal byť naďalej uplatňovaný nediskriminačný prístup a v oblasti zdravotnej starostlivosti sa navrhuje rozšíriť cieľovú skupinu migrantov v rámci verejného zdravotného poistenia. Osobitnou skupinou migrantov, vyžadujúcou ochranu práv, sú obete nútenej práce. Preto bude potrebné zabezpečiť im ochranu, poskytnutie stabilného pobytového povolenia a reintegračnú pomoc v rámci nástrojov vytvorených pre obete obchodovania s ľuďmi, vrátane vymedzenia legislatívneho konceptu nútenej práce. Súčasne sa navrhuje vytvoriť opatrenia a nástroje na ochranu a monitorovanie postavenia migrantov na trhu práce, s cieľom predchádzania prípadom nútenej práce alebo práce za špecificky vykorisťujúcich podmienok.

V oblasti kultúrnych práv je prioritou naďalej pokračovať v zapájaní migrantov do kultúrneho života slovenskej spoločnosti. Preventívne a informačné kampane o migrácií by mali podporovať povedomie o kultúrnej diverzite za účelom zlepšenia interkultúrnej orientácie. Súčasťou informačnej stratégie by mal byť silný verejný záväzok vlády bojovať proti všetkým formám násilia z nenávisti. Špecificky dôležitou cieľovou skupinou kampaní by mali byť mladí ľudia, ktorí sú štatisticky najčastejšími páchateľmi či členmi extrémistických organizácií. Dôležité je aktívne zapojenie škôl do tohto procesu.

Záverom je potrebné zdôrazniť dôsledné uplatňovanie a zabezpečenie práva na vzdelanie pre všetkých migrantov. V tomto kontexte je dôležité zlepšenie jazykového vzdelania a zavedenie jednotného systému učenia a testovania výučby slovenského jazyka. V rámci uľahčenia prístupu k zamestnaniu, prípadne k ďalšiemu vzdelaniu by bolo vhodné zvážiť legislatívne zmeny týkajúce sa zjednodušenia mechanizmov uznávania odborných kvalifikácií, za súčasného rozvoja bilaterálnej spolupráce s tretími krajinami. V súvislosti s právami a potrebami detí migrantov by bolo prínosné zlepšenie osobitnej prípravy pre školy a učiteľov v tejto problematike.

Vzhľadom na povahu pripravovaného dokumentu sú priority a úlohy do budúcnosti formulované v podobe návrhov a odporúčaní, nie konkrétnych opatrení.

1. Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020 bola chválená uznesením vlády SR č. 574 dňa 31. augusta 2011, (ďalej len „Migračná politika SR“) [↑](#footnote-ref-1)
2. Integračná politika SR bola schválená uznesením vlády SR č. 45 dňa 29. januára 2014, (ďalej len „Integračná politika SR“) [↑](#footnote-ref-2)
3. Spoločné základné princípy pre politiku integrácie prisťahovalcov v Európskej Únii, Doc.14615/04, 2618th Council meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 19.11.2004 [↑](#footnote-ref-3)