



Nový zákon o pobyte cudzincov v SR

Zuzana Bargerová

Abstrakt:

Autorka v článku komentuje zmeny, ktoré prináša nový zákon o pobyte cizinců platný od 1. ledna 2012 na Slovensku. Z obsahu a jazyka zákona je dle autorky zejména zřejmé, že Slovenská republika imigraci nevnímá jako žádoucí jev a novou právní úpravou usiluje o zvýšení kontroly migrace na území SR a zpřísnění podmínek vymezujících vstup a pobyt cizinců na Slovensku.

Nový zákon o pobyte cudzincov¹, ktorý pre Ministerstvo vnútra SR (MV SR) vypracoval Úrad hraničnej a cudzineckej polície (UHCP) bol podpísaný prezidentom SR 9. novembra 2011 a nadobudol účinnosť 1. januára 2012. Nahradil tak doposiaľ platný zákon o pobyte cudzincov z roku 2002². Ide o významný právny predpis, ktorý upravuje viacero oblastí zásadných pre reguláciu zahraničnej migrácie, a teda má podstatný vplyv na to, či a ako bude migrácia štátnych príslušníkov tretích krajín meniť krajinu do budúcnosti.

Prípravu zákona sprevádzali mediálne vystúpenia ministra vnútra SR, Daniela Lipšica, v ktorých opakovane poukazoval na zlyhanie európskych konceptov multikulturalizmu a na potrebu Slovenska chrániť sa pred rastúcou migráciou. Pôvodný návrh zákona aj v tomto duchu pre svoj význam a počiatočnú kontroverznosť vzbudil značný záujem odbornej verejnosti, akademickej obce aj viacerých vládnych rezortov, ktoré k nemu predložili približne 600 pripomienok.

Počty migrantov s povolením na pobyt na Slovensku od vstupu krajiny do EÚ neustále rastú, v porovnaní so susednými krajinami však stále ide o menšie čísla. Ku koncu roka 2010 malo

¹ Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov.

² Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

v SR povolený pobyt iba 22.932 štátnych príslušníkov tretích krajín, čo predstavuje iba cca 0,4 % celkovej populácie, a menej než 1/10 počtu štátnych príslušníkov tretích krajín legálne žijúcich v Českej republike. Dôvodová správa k návrhu nového zákona napriek rastúcemu záujmu o pobyt v SR konštatovala, že Slovenská republika „naďalej ostáva *tranzitnou krajinou* rôznych imigračných prúdov legálnych ako aj nelegálnych migrantov smerujúcich do ekonomicky stabilnejších a príťažlivejších krajín Schengenského priestoru“.³

Ďalšou významnou premisou, z ktorej zákon vychádza, je pritom potreba vytvorenia nových inštitútov a pojmov, ktoré sú „*nevyhnutné pre účinnú ochranu spoločnosti pred zvýšenou imigráciou*“. Trend viac rokov trvajúceho sprísňovania imigračnej legislatívy je ťažko pochopiteľný, ak prijmeme tézu o Slovensku ako tranzitnej krajine. Slovensko v súčasnosti nemá dôvod obávať sa nárastu počtu migrantov v rozsahu, ktorý by nedokázalo prijať.

Zaujímavosťou je, že zákon ako nástroj migračnej politiky štátu, bol pripravovaný paralelne popri prácach Ministerstva vnútra SR na novej koncepcii migračnej politiky⁴ a aktualizácii stratégie Minerva pre vzdelanostnú ekonomiku⁵, a nemohol preto dostatočne reagovať na potreby týchto orgánov v oblastiach úzko súvisiacich s pobytom cudzincov v Slovenskej republike. Je preto možné predpokladať, že sa zákon v dohľadnej dobe bude novelizovať práve v súvislosti s týmito politikami.

Hlavné ciele a premisy novej legislatívy

Návrh nového zákona je oproti súčasne platnému⁶ pomerne rozsiahly, z tohto dôvodu uvádzame iba niektoré zo zmien.

Hlavnými cieľmi prijatia nového zákona bolo podľa predkladateľa skvalitniť mechanizmy riadenia migrácie a integrácie cudzincov, zjednotiť problematiku zabezpečovania kontroly hraníc s problematikou na úseku pobytu do jedného právneho predpisu. Ďalej bolo pôvodne jeho cieľom prijatie dvoch smerníc EÚ, - tzv. smernice o modrých kartách⁷ a smernice, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov

³ Dôvodová správa k zákonu č. 404/2011 Z.z. dostupná na: www.minv.sk/?pravne-normy-3&subor=134048.

⁴ Ministerstvo vnútra SR: *Koncepcia migračnej politiky s výhľadom do roku 2020*. V máji 2011 bol návrh migračnej politiky predložený na pripomienky jednotlivým rezortom a následne prijatý 31 augusta 2011 uznesením Ministra vnútra č. 547/2011.

⁵ “Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy”, aktualizácia vládneho programu pre rozvoj znalostnej ekonomiky Slovenska bola prijatá v auguste 2011, a nadväzuje na vládnu Stratégiu konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010. Dokument je dostupný na stránke: www.rokovanie.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20088 (stiahnuté 10.10.2011)

⁶ Súčasne platný zákon č. 48/2002 Z.z.

⁷ Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania a smernicu Európskeho parlamentu

tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov⁸. Nakoľko prijatie nového zákona sa oneskorilo o takmer pol roka, transpozícia uvedených smerníc sa uskutočnila prostredníctvom predchádzajúceho zákona⁹.

Predkladateľ, MV SR, sa v rámci zákona rozhodol zjednotiť právnu úpravu kontroly hraníc SR s predpisom upravujúcim vstup a pobyt cudzincov na územie SR.¹⁰ Tento krok však bol predmetom kritiky mimovládnych organizácií. Napr. Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK)¹¹ konštatovalo, že zaradenie právnej úpravy *kontroly hraníc* do právnej normy upravujúcej pobyt a integráciu cudzincov v SR je možné vnímať ako prejav snahy vytvárať atmosféru ohrozenia štátu a hraníc cudzincami. Napriek tomu, že k zjednoteniu týchto tém do jednej právnej normy nakoniec došlo, nový zákon bol prijatý pod skráteným názvom, zákon o pobyte cudzincov.

Dôraz na ochranu pred zvýšenou migráciou a na potrebu jej regulácie sa v novom zákone odráža vo výrazne reštriktívnejšej úprave vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie SR. Ako sme uviedli v úvode, počty žiadateľov o pobyt a počty migrantov s povolením na pobyt v SR sú v porovnaní so susednými krajinami v našom regióne neporovnateľne nižšie¹². Preto nie je zrejmé na základe akého dôvodu si regulácia imigrácie vyžaduje ďalšie sprísnenie opatrení a ochranu pred „zvýšenou imigráciou“.

Predkladateľ, okrem iných za cieľ nového zákona považoval definovať a zaviesť do aplikačnej praxe nové inštitúty a pojmy, ktoré sú „*nevyhnutné pre účinnú ochranu spoločnosti pred zvýšenou imigráciou, neoprávneným prekročením vonkajšej hranice a neoprávneným pobytom cudzincov nielen na území Slovenskej republiky, ale aj v celom Schengenskom priestore, podieľať sa na vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti prijatím účinných opatrení zameraných na reguláciu legálnej a nelegálnej imigrácie štátnych príslušníkov tretích krajín*“¹³.

V podobnom duchu zákon pristupuje i k ďalším oblastiam. Dôvodová správa k návrhu zákona deklarovala vôľu garantovať *dodržiavanie práv a slobôd* občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov a štátnych príslušníkov tretích krajín pri vstupe na územie Slovenskej republiky a počas ich pobytu na území Slovenskej republiky. Zároveň však opätovne zdôraznila

⁸ Smernica Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

⁹ Od 20. júla 2011 tak napríklad majú štátni príslušníci tretích krajín možnosť požiadať o „modrú kartu“.

¹⁰ Zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol zrušený zákonom č. 404/2011 Z. z.

¹¹ Znenie pripomienok dostupné na:

http://cvek.sk/uploaded/files/CVEK_pripomienky_zakon_pobyt_cudzincov.pdf

¹² Vychádzajúc z oficiálnych štatistík UHCP sprístupnených na stránke www.minv.sk/?rocnky

¹³ Dôvodová správa k zákonu č. 404/2011 Z. z. www.minv.sk/?pravne-normy-3&subor=134048

potrebu „*súčasne zabezpečiť ochranu záujmov spoločnosti, najmä bezpečnosť štátu, verejný poriadok a verejné zdravie.*“

Pokiaľ ide o spomínané definície, zákon definoval kľúčové pojmy ako: neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice, blízkosť vonkajšej hranice a prihraničné územie vonkajšej hranice, cudzinec, u ktorého sa vízum nevyžaduje, národné vízum, neoprávnený pobyt, účelové manželstvo, významný zahraničný investor, garant a riziko úteku, pojmy ako platný cestovný doklad, nežiaduca osoba, nepretržitý pobyt, letecký tranzit, asistovaný dobrovoľný návrat a zraniteľná osoba.

Celková filozofia návrhu zákona, sprísňovanie podmienok na udelenie prechodného pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín, nedostatočná komplexná informovanosť žiadateľov o podmienkach zákona ako aj vylúčenie niektorých ustanovení správneho poriadku¹⁴ naďalej zachováva u potenciálnych žiadateľov aj migrantov s legálnym pobytom vysokú mieru právnej neistoty.

Konanie o udelenie prechodného pobytu

Pozitívne hodnotíme, že sa zákonom zavádza (oproti súčasne platnému zneniu) *právny nárok na udelenie povolenia na pobyt*¹⁵ po splnení všetkých zákonných podmienok, je však potrebné poznamenať, že podmienky pre podanie žiadosti o pobyt sú nastavené pomerne prísne.

Zákon predovšetkým sprísňuje podmienky podania žiadosti o prechodný pobyt. Cudzinec, ktorý potrebuje pre vstup na územie SR vízum, musí¹⁶ požiadať aj o povolenie na pobyt v zahraničí a to prostredníctvom príslušného Zastupiteľského úradu SR (ZÚ SR). ZÚ SR skontroluje totožnosť žiadateľa, vyplnenú žiadosť prevezme a doručí príslušnému oddeleniu cudzineckej polície na území SR, ktoré o žiadosti rozhodne v lehote 90 dní. Doposiaľ stačilo aby k formuláru o udelenie povolenia bol doložený platný cestovný pas, doklad o účele pobytu a doklad potvrdzujúci bezúhonnosť z domovského štátu. Žiadateľ však bude po novom musieť predložiť ZÚ SR *súčasne všetky* zákonom požadované doklady, a to už v momente podania žiadosti. V praxi bude takáto zmena podľa nášho názoru spôsobovať problémy najmä žiadateľom, ktorí kvôli podaniu žiadosti musia odcestovať na ZÚ SR do inej krajiny, na veľkú vzdialenosť a nebudú dostatočne informovaní o všetkých podmienkach ktoré musia splniť¹⁷.

¹⁴ Ustanovenie § 19 ods. 3 Správneho poriadku (zákon č. 71 /1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov): Pokiaľ podanie nemá predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil; súčasne ho poučí, že inak konanie zastaví.

¹⁵ „Policajný útvar udelí povolenie...“ oproti pôvodnému zneniu zákona č. 48/2002 Z.z. kde „policajný útvar môže udeliť...“ Udelenie pobytu tak po splnení všetkých podmienok môže byť vynútitel'né.

¹⁶ Vo väčšine prípadov.

¹⁷ Napr. bude im v čase osobného podania žiadosti na ZÚ SR niektoré z potvrdení fyzicky chýbať alebo bude chýbať jeho preklad súdnym prekladateľom či overovacia pečiatka.

Zmena legislatívy si vyžiada aj podstatné zlepšenie informovanosti žiadateľov o pobyty tak, aby nedochádzalo k odmietaniu žiadostí zo strany zastupiteľských úradov SR ako neúplných, keďže práve osobná návšteva zastupiteľského úradu SR (ZU SR) môže predstavovať jednu z vážnejších prekážok podania takejto žiadosti. Je možné očakávať, že žiadateľom budú bezdôvodne vznikajú veľké finančné a časové straty, a bude dochádzať k preťažovaniu pracovníkov ZÚ SR. Odľahčenie záťaže pracovníkov cudzineckej polície ako aj prijímanie iba úplných žiadostí je napriek tomu pochopiteľným zámerom MV SR.

Pozitívne však hodnotíme zrušenie zákonnej podmienky predkladať ku každej žiadosti o pobyt výpis z registra trestov SR¹⁸, nakoľko splniť túto podmienku bolo pre niektorých žiadateľov doposiaľ mimoriadne zložité. Bezúhonnosť sa dokladuje výpisom z registra trestov SR, krajiny pôvodu ako aj každej krajiny v ktorej žiadateľ/žiadateľka o pobyt žil/a posledné tri roky, ako aj osobitným stanoviskom Slovenskej informačnej služby, ktorá preverí každého žiadateľa osobitne. Ministerstvo vnútra SR si po novom vyžiada výpis z registra trestov SR priamo od Generálnej prokuratúry SR, čo síce zachová vysokú úroveň „kontroly bezúhonnosti“ avšak zľahčí administratívnu záťaž na strane cudzinca a pomôže ušetriť čas.

Ako snahu o postupné zlepšenie informovanosti žiadateľov o pobyt je možné vnímať ustanovenie § 126 odsek 7 zákona, podľa ktorého budú Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo zahraničných vecí SR zverejňovať na svojich webových stránkach základné informácie o právach a povinnostiach cudzincov, ako aj vzory žiadostí potrebné na konanie podľa tohto zákona. Informácie sa okrem štátneho jazyka budú po novom zverejňovať aj v anglickom jazyku, čo však nepovažujeme za dostatočné. Informačnú úlohu štátu voči migrantom v súčasnosti nahrádzajú mimovládne a medzivládne organizácie, ktoré na svojich stránkach uverejňujú neoficiálne preklady zákona o pobyte cudzincov¹⁹ ako aj brožúry a návody pre cudzincov v iných jazykoch. Takéto preklady sú poväčšine hradené z prostriedkov projektov určených na integráciu migrantov. Oficiálny preklad zákona ani súvisiacich právnych predpisov, ako ani preklad oficiálneho formulára žiadosti o povolenie na pobyt doposiaľ neexistovali.

Modré karty

Ako sme spomínali vyššie, novinkou je aj zavedenie modrých kariet v súvislosti s transpozíciou smernice o modrých kartách²⁰ súčasne platným zákonom o pobyte cudzincov. Slovenská republika (na rozdiel od Českej republiky) v oblasti prijímania vysokokvalifikovaných migrantov doposiaľ v praxi nezaviedla žiadnu stratégiu, osobitný systém podpory príchodu a usadenia kvalifikovaných pracovníkov, osobitné imigračné kategórie ani pravidlá pre udeľovanie povolení na pobyt a na

¹⁸ Právna úprava podrobuje každého žiadateľa o povolenie na pobyt štvorstupňovej kontrole bezúhonnosti.

¹⁹ Posledná verzia zákona o pobyte cudzincov bola preložená slovenským úradom UNHCR v roku 2005.

²⁰ Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania a smernicu Európskeho parlamentu.

podporu ich usadenia a integrácie. Doposiaľ existujúce právne nástroje (ako napríklad ustanovenia zákona o povolení na prechodný pobyt na výkon osobitnej činnosti) boli iba čiastkovým, nedostatočne odôvodneným riešením, preto v praxi nemohli byť efektívne.

Zavedenie modrých kariet je preto možné považovať za unikátny krok. Dôvodová správa k zákonu konštatuje, že modré karty sa zavádzajú „na účel prilákania a udržiavania vysokokvalifikovaných pracovníkov z tretích krajín a riešenia nedostatku pracovnej sily podporou prijímania a mobility cudzincov na účely vysokokvalifikovaného zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín na čas dlhší ako tri mesiace...“ Ide o jednotný formát povolenia na pobyt platný tri roky, ktoré bude zároveň povolením na pobyt aj zamestnanie pre vysokokvalifikovaných cudzincov. Efektívnosť nového právneho inštitútu budeme môcť vyhodnotiť až istý čas po jeho zavedení, nakoľko nie je isté, či táto možnosť bude pre vysokokvalifikovaných cudzincov a ich zamestnávateľov na Slovensku atraktívna²¹.

Pre potreby SR by zrejme efektívnym riešením bolo zaviesť doplňujúci nástroj (typ pobytu, alebo kartu) ktorý by umožnil aj efektívne uplatnenie nadobudnutej odbornej kvalifikácie migrantov z tretích krajín v slovenských podmienkach²² alebo humanitárnych migrantov, vyňatých spod smernice o modrých kartách.²³

Prechodný pobyt

Negatívnejším prvkom slovenskej právnej úpravy je, že zachováva komplikované rozdelenie migrantov do širokého spektra kategórií podľa typu a účelu pobytu (viac než 20 rôznych pobytov) pričom každej z kategórií priznáva iné právne postavenie²⁴, čím podporuje ich nerovnosť voči občanom EÚ. Zároveň je však pozitívne, že zároveň zákon reaguje na skúsenosti z aplikačnej praxe a vytvára viacero právnych možností pre migrantov. Doposiaľ platná právna úprava prechodného pobytu bude novým zákonom rozšírená o ďalší účel na ktorý je možné požiadať o pobyt²⁵. Týmto účelom je „výskum a vývoj“ vyčlenený z účelu pobytu „osobitná činnosť“ a zavedený ako nový, samostatný účel prechodného pobytu. Medzi osobitné činnosti bola zaradená činnosť akreditovaného novinára, ktorá v právnej úprave absentovala.

Pozitívne hodnotíme zmenu v oblasti zamestnávania cudzincov s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny, ktorá priznáva právo vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu *ihneď* po udelení

²¹ Nakoľko stanovuje výšku minimálneho platu ako jedno z kritérií vysokokvalifikovaného zamestnania. „Výška mesačnej mzdy je dohodnutá v sume najmenej 1,5 násobku aktuálnej priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky v príslušnom odvetví zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok.“

²² So stanovením iných podmienok, napríklad určenie reálnejšej výšky mzdy zamestnanca, než je tomu v súčasnej právnej úprave.

²³ Napr. azylantov alebo cudzincov s doplnkovou ochranou.

²⁴ Bargerová, Divinský: Integrácia migrantov v Slovenskej republike - výzvy a odporúčania pre tvorcov politik. Dostupné online: <http://mic.iom.sk/sk/uzitocne/na-stiahnutie/category/12-ostatne.html>

²⁵ Návrh zákona nepoužíva pojem „povolenie na pobyt“, nahrádza ho zjednodušeným pojmom „pobyt“.

prechodného pobytu, a nie až po uplynutí jedného roka pobytu ako to bolo doteraz. Toto ustanovenie môže pôsobiť motivujúco²⁶ aj pre rodiny vysokokvalifikovaných migrantov o ktorých Slovensko deklaruje svoj záujem. Právna úprava predpokladala následné prijatie novely zákona o službách zamestnanosti, od ktorej sa však upustilo. Ustanovenie preto zrejme bude na cudzincov ako aj na ich právnikov pôsobiť máťúco, keďže zákon o pobyte cudzincov síce konštatuje, že smú pracovať, ale odkazuje v tejto súvislosti na zákon o službách zamestnanosti, ktorý zas odkazuje naspäť na zákon o pobyte cudzincov. Ustanovenia § 126 odsek 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov tak môže v praxi spôsobovať dva rôzne výklady, preto bude potrebné dopracovanie právnej úpravy zamestnávania cudzincov s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny (prostredníctvom zákona o službách zamestnanosti).

Zákon však ani po novom nezavedie prechodnú lehotu na nájdenie nového zamestnania pre tých pracovníkov, ktorí prišli o zamestnanie a tým aj o povolenie na prechodný pobyt hoci MV SR malo pôvodne taký úmysel. Len zrejmovou technickou chybou v odkaze²⁷ medzi jednotlivými ustanoveniami sa novým zákonom nezavedla „1 mesačná prechodná doba“ na nájdenie nového zamestnania v prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny príde o prácu. Aj od 1.1.2012 tak bude cudzinecká polícia v prípade náhleho ukončenia pracovného pomeru, zároveň rušiť aj povolenie na pobyt a cudzinec bude musieť vycestovať. Predpokladáme že Ministerstvo uvedenú chybu napraví pri najbližšej novelizácii zákona.

Veľká miera voľnej úvahy úradníkov a s tým spojené riziko korupčného správania, je javom, proti ktorému treba skôr bojovať ako ho podporovať. Krokom späť preto môže byť rozširovanie kompetencii v oblasti udeľovania pobytov napríklad na úradníkov Ministerstva hospodárstva SR a ZÚ SR. Po novom bude Ministerstvo hospodárstva na požiadanie cudzineckej polície posudzovať podnikateľský zámer, ktorý štátny príslušník tretej krajiny predložil k žiadosti o povolenie na pobyt na účel podnikania. Ministerstvo bude musieť vyhodnotiť, či a nakoľko činnosť štátneho príslušníka tretej krajiny je prínosom pre hospodárske záujmy Slovenskej republiky. Presnejšie stanovenie kritérií pre vydanie takéhoto posudku, však absentuje.

Zastupiteľské úrady SR, podobne ako české, budú tiež po novom ku každej žiadosti pripájať oficiálne stanovisko zastupiteľského úradu k udeleniu prechodného pobytu. ZÚ SR plnili aj doposiaľ dôležitú úlohu na tomto úseku, avšak zo súčasne platného zákona uvedené právomoci nevyplývali. Podľa nového zákona sa bude v konaní prihliadať na ich odporúčací či „zamietavý“ posudok k osobe migranta. Pracovníci ZÚ SR budú v praxi pri výkone tejto funkcie prakticky nekontrolovateľní. Nie je tiež zrejmé, či a nakoľko takéto stanovisko bude pre Oddelenie cudzineckej polície rozhodujúce. To, že súčasťou posudku má byť jeho odôvodnenie,

²⁶ Rodinný príslušník migranta tak bude môcť svojím zárobkom prispievať na starostlivosť o rodinu, ale zároveň bude mať možnosť byť verejne zdravotne poistený a bude sa môcť prirodzeným spôsobom integrovať do spoločnosti a učiť slovenský jazyk.

²⁷ § 36 odsek 3 „Ustanovenie odseku 1 písm. a) neplatí do 30 dní od zániku zamestnania, ak ide o prechodný pobyt podľa § 24 (štúdium) alebo § 30 ods. 1 písm. b).“

považujeme za samozrejmosť. Pohovor sa však podľa návrhu zákona bude viesť s každým žiadateľom o povolenie na pobyt „v slovenskom alebo inom, obom stranám zrozumiteľnom jazyku“ pričom zákon nekonkretizuje, nakoľko o tejto skutočnosti môže dôjsť medzi zúčastnenými k dohode. Podpis žiadateľa na písomnom vyhotovení záznamu z osobného pohovoru v slovenčine sa po novom vyžaduje, avšak domnievame sa, že nebude daný slobodne a vedome, ak žiadateľ neporozumie textu, ktorý podpisuje.

Spomedzi migrantov sa zákon osobitne zameria najmä na cudzincov podnikateľov, ktorí budú okrem dokladu o finančnom zabezpečení pobytu²⁸ predkladať aj doklad o finančnom zabezpečení podnikania²⁹. Tvorca zákona sa tak snaží predchádzať zneužívaniu tohto typu pobytu, nakoľko doposiaľ bolo jeho získanie a udržanie pre niektorých cudzincov jednoduchšie než povolenie na pobyt na účel zamestnania.

Trvalý pobyt

Zákonom sa ďalej mení systém právnej úpravy trvalého pobytu v SR. Súčasne platná právna úprava dlhodobého pobytu v zmysle Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom nebola dostatočná a pôsobila zmätočne. Nová právna úprava je prehľadnejšia a prináša presnejšiu transpozíciu uvedenej smernice. Trvalý pobyt sa bude udeľovať ako pobyt na 5 rokov, pobyt na neobmedzený čas a dlhodobý pobyt. Rušia sa inštitúty „prvého povolenia“ a „ďalšieho povolenia“. Dlhodobý pobyt reaguje najmä na potrebu priznania vyššieho právneho statusu aj tým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú nepretržitý legálny pobyt v SR po dobu dlhšiu ako 5 rokov, ale nezískali pobyt trvalý.

Trvalý pobyt na 5 rokov po novom nebude možné udeliť nezaopatrenému dieťaťu (18-26 rokov) cudzinca s trvalým pobytom, ktoré študuje, iba tomu, ktoré sa o seba nedokáže postarať z dôvodu dlhodobého nepriaznivého zdravotného stavu. Ďalej nebude možné podľa týchto ustanovení udeliť pobyt cudzincom, ktorí majú v SR priznanú niektorú z foriem medzinárodnej ochrany, alebo tolerovaný pobyt. Predkladateľ zákona zatiaľ nevyužil príležitosť urobiť tento ústretový krok, hoci niektoré kategórie cudzincov nemôžu požiadať o udelenie trvalého pobytu ani po viacerých rokoch nepretržitého oprávneného pobytu na Slovensku, a to ani v prípadoch, keď ich návrat do krajiny pôvodu dlhodobo nie je možný.³⁰ Z hľadiska ich počtu pritom ide o zanedbateľne malú skupinu cudzincov. Takéto znevýhodnenie sa okrem iného negatívne odráža

²⁸ Vo výške 12 násobku životného minima na 1 rok pobytu, t.j. 2.278 EUR.

²⁹ Vo výške 20 násobku životného minima ako fyzická osoba podnikateľ (3.797 EUR) alebo sto násobku životného minima ako konateľ obchodnej spoločnosti alebo družstva (18.983 EUR).

³⁰ Ide napr. o cudzincov s doplnkovou ochranou, ktorí nemôžu zmeniť svoj pobyt na trvalý ani po 5 rokoch nepretržitého pobytu v SR a právne predpisy im nepriznávajú možnosť požiadať tak po 10 rokoch oprávneného pobytu aj o štátne občianstvo SR, čo je v rozpore s čl. 6 ods. 3 Dohovoru o občianstve. Zdroj: www.radaeuropy.sk/?1360

v prístupe k sociálnemu zabezpečeniu a zdravotnému poisteniu. Niektoré z uvedených kategórií cudzincov bez možnosti získať trvalý pobyt, nemajú možnosť požiadať o udelenie štátneho občianstva, a to ani ak prežijú v SR celý život. Táto skupina cudzincov je vylúčená aj z možnosti požiadať o modrú kartu pre vysokokvalifikovaných pracovníkov. Štát sa zrejme snaží minimalizovať motiváciu cudzincov požiadať o takýto typ pobytu, a to aj napriek tomu, že tieto osoby často nemajú inú legálnu možnosť.

Tolerovaný pobyt

Tvorca zákona tiež nevyužil šancu upraviť nepriaznivé ustanovenia o tolerovanom pobyte, a to ani napriek dlhoročnej kritike mimovládnych organizácií. Dôvodová správa o tomto pobyte hovorí vo všeobecnosti ako o odklade rozhodnutia o vyhostení. Podľa právnej úpravy však ide o jeden z troch typov pobytu v SR udeľovaného na 180 dní. Tolerovaný pobyt sa udeľuje zo 7 rôznych dôvodov (napr. prekážka administratívneho vyhostenia a realizácia práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa dohovoru o ochrane základných práv a slobôd), zahrnuté pod tento typ pobytu.

Súčasná právna úprava tolerovaného pobytu je voči cudzincom dlhodobo sa v SR zdržiavajúcim na tomto type pobytu neľútostná, nakoľko im maximálne sťažuje kvalitu ich života v SR. Situácia tolerovaných cudzincov v SR je kritickejšia aj v porovnaní s inými krajinami (v Poľsku napríklad môžu cudzinci s tolerovaným pobytom pracovať a zabezpečovať si tak svoje životné potreby legálnou prácou). Súčasne platná aj navrhovaná právna úprava nijako nereflektuje skutočnosť, že cudzinec môže na základe tohto pobytu v SR pobývať dlhodobo, bez možnosti legálnej práce, zdravotného poistenia, možnosti podnikania, sociálnej pomoci, asistencie v oblasti bývania. Okrem iného mu/jej v dôsledku toho hrozí, že sa stane obeťou zneužívania na účel nelegálnej práce či vykorisťovania. Slovensko by malo zaujať voči takýmto rizikám jasný postoj prijatím zmien a preventívnych opatrení v oblasti právnej úpravy tolerovaného pobytu a to nielen z hľadiska princípu bezpečnosti ale tiež slobody a spravodlivosti, v súlade s medzinárodnými dohovormi o ochrane ľudských práv, ktorými je SR viazaná.

Zhrnutie

Zmeny, ktoré priniesol zákon o pobyte cudzincov sú natoľko rozsiahle, že nie je možné spomenúť všetky. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že hoci ciele deklarované v dôvodovej správe k návrhu zákona sú legitímne, z obsahu zákona a jazyka, ktorý používa sa môže zdať, že predkladateľovi ide nielen o modernizáciu postupov ale aj o minimalizovanie imigrácie ako nežiaduceho javu a to najmä prostredníctvom sprísnenia podmienok pre získanie pobytu na území SR.

Zákon navyše nezohľadňuje dostatočne situáciu zraniteľných skupín cudzincov, akými sú napríklad maloletí bez sprievodu a nedostatočne rešpektuje v niektorých ustanoveniach právo na súkromný a rodinný život cudzincov chránené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd³¹.

Z uvedeného sa môže zdať, že bez ohľadu na nepriaznivý demografický vývoj v Slovenskej republike³² a teoretické hľadiská, ktoré považujú migráciu za spoločenský, kultúrny aj ekonomický prínos pre prijímajúcu krajinu, Slovenská republika imigráciu ako jav iba toleruje. Iba s odstupom času bude možné vyhodnotiť, aký bude skutočný dopad zákona a dvoch novoprijatých imigračných stratégií.

O autorce:

Zuzana Bargerová (1977) je absolventkou Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave (2001) a pôsobí ako nezávislá právna expertka pre oblasť migračného práva a integrácie migrantov v SR. V priebehu rokov 2005 až 2008 poskytovala právne poradenstvo klientom Migračného informačného centra IOM a podieľala sa na výskume v oblasti integrácie migrantov. V roku 2009 asistovala Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR pri príprave Koncepcie integrácie cudzincov v SR. V súčasnosti naďalej externe spolupracuje s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu, najmä v rámci aktivít Európskej siete LINET. Od januára 2010 pôsobí v Centre pre výskum etnicity a kultúry a v Poradni pre pobyt a občianstvo občianskeho združenia Liga za ľudské práva.

³¹ Ako vo svojich pripomienkach k návrhu zákona uviedla jedna z mimovládnych organizácií pôsobiach v oblasti integrácie migrantov, Liga za ľudské práva.

³² Pozri napríklad prognózu Infostat: zdroj: www.infostat.sk/vdc/pdf/prognoza07.pdf