

Kancelária verejného ochrancu práv



**Správa o výsledkoch prieskumu postupu cudzineckej polície
pri vybavovaní žiadateľov**

Bratislava december 2015

Podľa ustanovenia § 13 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov verejný ochranca práv koná na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo **z vlastnej iniciatívy**.

Z vlastnej iniciatívy som príkazom č. 2/2014 z 24. februára 2014 o určení prioritných tém prieskumov Kancelárie verejného ochrancu práv na rok 2014 určila ako jednu z prioritných tém aj „Prieskum postupu cudzineckej polície pri vybavovaní žiadateľov“. Príkazom č. 2/2015 z 18. februára 2015 o určení prioritných tém na rok 2015 som určila, že úlohy vo vzťahu k tomuto prieskumu budú pokračovať aj v roku 2015.

Prieskum vykonala pracovná skupina Kancelárie verejného ochrancu práv v zložení:

odborný gestor: JUDr. Katarína Čulíková
pracovná skupina: Mgr. Tomáš Čitbaj
JUDr. Martina Rosinová
JUDr. Andrea Bachová
Mgr. Renáta Zábojová
JUDr. Andrea Mesárošová
Mgr. Juraj Jando
Mgr. Ondrej Jurišta

JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

Motto:

„Prijímanie cudzincov a vľúdne zaobchádzanie s nimi je jedným z príkazov humanity.“

S. Pufendorf ¹

¹ Pufendorf, S., Of the Law of Nature and Nations. Eight Books. Done into English by Basil Kennett. The fourth edition, carefully corrected. London: Printed for J. Walthoe, R. Wilkin, 1729, s. 244.

Zoznam použitých skratiek

EHP – Európsky hospodársky priestor

EÚ – Európska únia

Charta - Charta základných práv a slobôd Európskej únie

IOM – Medzinárodná organizácia pre migráciu

IVS – Inštitút pre verejnú správu

KVOP – Kancelária verejného ochrancu práv

MÚ – migračných úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

MVO – mimovládne organizácie

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

MPSVaR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MZVaEZ – Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky

OCP ÚHCP – odbor cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia
Policajného zboru

OCP – oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru

OHK – oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru

PZ – Policajný zbor Slovenskej republiky

RHCP – riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície

ÚHCP – úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru MV SR

UNHCR – Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov

Ústava – Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších
ústavných zákonov

zákon o azyle - zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v
znení neskorších predpisov

zákon o Policajnom zbore - zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších
predpisov

zákon o pobyte cudzincov - zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení
niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Obsah

1. Úvod.....	5
2. O zameraní prieskumu a jeho priebehu	6
3. Zistenia o organizácii a praxi cudzineckej polície.....	7
3.1. Organizácia cudzineckej polície.....	7
3.2. Dostupnosť informácií o cudzineckej polícii	8
3.3. Miestna dostupnosť oddelení cudzineckej polície.....	8
3.4. Zistená prax cudzineckej polície	8
A. Úradné hodiny	8
B. Poskytovanie informácií	10
C. Organizovanie práce, určovanie poradia, čakacie lehoty	12
D. Spôsob vybavovania žiadateľov, komunikácia a správanie	17
E. Priestory.....	20
F. Iné zistenia.....	21
3.5. Nedostatky zistené prieskumom.....	21
4. Vyhodnotenie postupu cudzineckej polície	23
5. Návrh opatrení	25
6. Právny rámec preskúmvanej problematiky.....	27
7. Záver	33

1. Úvod

„Migrácia je historicky spoločenským javom, ktorý výrazne ovplyvňuje politiku štátov a mení demografiu jednotlivých krajín. Môže byť zdrojom konfliktov, ale tiež rozvoja, je však najmä tým fenoménom, ktorý ovplyvňuje budúcnosť jednotlivých národov, a tým aj celého ľudstva. Migrácia vyžaduje systémový prístup a kvalifikované riadenie. Keďže migrácia objektívne ovplyvní aj našu budúcnosť, musíme tiež my ovplyvňovať migráciu“.²

Autori publikácie „Skúsenosti migrantov a migrantiek na Slovensku s násilím“ vydané IOM v r. 2013, na základe výsledkov vlastného výskumu frekvencie skúseností neadekvátneho správania zo strany formálnych inštitúcií z roku 2013, na strane 66 tejto publikácie uvádzajú: „Najviac negatívne vnímanou inštitúciou je tak cudzinecká polícia, s ktorou má viac ako polovica migrantov zlé skúsenosti, ...“. Ďalej citát pokračuje – „Na druhej strane, ako sme konštatovali v kapitole 3 a pred nami aj iné výskumy, vnímanie tejto inštitúcie nepochybne ovplyvňuje aj jej vnútorné nastavenie voči migrácii ako prioritne bezpečnostnej otázke, čo sa o. i. prejavuje chýbajúcim klientsky orientovaným systémom práce. Vzhľadom na kľúčovú úlohu polície ako inštitúcie prvého kontaktu pre migrantov je táto situácia osobitne problematická a vytvára riziko najmä pre najzraniteľnejšie skupiny migrantov.“³

Problematika cudzincov, migrácie a azylu je v poslednom období celospoločensky veľmi diskutovanou témou a cudzinci dlhodobo patria do skupiny zraniteľných jedincov, ktorým sa musí venovať zvýšená pozornosť a ochrana.

² Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020.

³ Blažek, M., Andrášová, S., Paulenová, N.: Skúsenosti migrantov a migrantiek na Slovensku s násilím. IOM, 2013, str. 66.

2. O zameraní prieskumu a jeho priebehu

Prieskum bol zameraný na zisťovanie ako cudzinecká polícia pristupuje k cudzincom, ako sa k nim policajti správajú pri vybavovaní ich záležitostí a žiadostí, v akých priestoroch ich vybavujú a tiež na hodnotenie zisteného prístupu cudzineckej polície k cudzincom vo vzťahu k čl. 52 ods. 2 a 3 Ústavy a k napĺňaniu garancií základných práv uvedených v čl. 12 ods.1 a 2 v spojení s čl. 19 Ústavy. Súčasťou prieskumu bolo aj zisťovanie uplatňovania princípov dobrej správy, poskytovanie informácií cudzincom, ich kvalita, dostupnosť, zrozumiteľnosť, ale aj bezbariérovosť a kultúrnosť prostredia. Predmetom tohto prieskumu nebolo preskúmavanie správnosti procesného vybavovania žiadostí cudzincov v jednotlivých typoch konaní.

Prieskum vykonali zamestnanci KVOP neohlásene a opakovane vo všetkých dvanástich OCP - v Bratislave, Trnave, Nových Zámkoch, Banskej Bystrici, Žiline, Michalovciach, Dunajskej Strede, Nitre, Trenčíne, Rimavskej Sobote, Košiciach a Prešove. Prebehol v období od júla 2014 do novembra 2015. V rámci prieskumu vykonali aj prehliadky priestorov OCP.

V roku 2014 sa zamestnanci KVOP stretli s riaditeľom ÚHCP, riaditeľom OCP ÚHCP a riaditeľom RHCP v Bratislave. Počas osobného prieskumu urobili rozhovory s 26-timi zamestnancami cudzineckej polície a rozhovory s 36 respondentmi - cudzincami alebo Slovákmí, ktorí cudzincov sprevádzali či zastupovali, výlučne takými, ktorí boli v čase prieskumu prítomní v oddeleniach polície a súhlasili s poskytnutím rozhovoru. Z 36 respondentov bolo 10 Slovákov a 26 cudzincov pochádzajúcich z Číny, Chorvátska, Izraela, Pakistanu, Peru, Poľska, Rakúska, Ruska, Srbska, Talianska, Thajska, Ukrajiny a Vietnamu. V priebehu decembra 2014 sa 24 cudzincov z Bulharska, Česka, Francúzska, Írska, Izraela, Japonska, Moldavska, Nemecka, Rumunska, Srbska, Španielska, Talianska, Turecka, Ukrajiny a Spojeného kráľovstva zapojilo do vyplnenia online dotazníka.

V roku 2015 vykonali zamestnanci KVOP rozhovory so 73 respondentmi, z ktorých bolo 20 Slovákov a 53 cudzincov pochádzajúcich z Afganistanu, Čiernej Hory, Číny, Iraku, Kolumbie, Macedónska, Nemecka, Nigérie, Ruska, Srbska, Taiwanu, Thajska, Turecka, Ukrajiny, Spojených štátov, Uzbekistanu, Venezuely a Vietnamu. Okrem rozhovorov s respondentmi sa zamestnanci KVOP viackrát na cudzineckej polícii vydávali za klienta a získavali informácie bezprostredne.

3. Zistenia o organizácii a praxi cudzineckej polície

3.1. Organizácia cudzineckej polície

ÚHCP bol 1. apríla 2000 ako jeden z organizačných útvarov organizačnej štruktúry Prezídia PZ zriadený pre oblasť zabezpečovania kontroly hraníc Slovenskej republiky. V priebehu nasledujúcich rokov prešiel množstvom organizačných a systémových zmien, ktoré súviseli najmä so vstupom Slovenskej republiky do EÚ v roku 2004 a **vstupom do spoločného schengenského priestoru v roku 2007.**

V roku 2011 bolo zrušených osem oddelení a jedno riaditeľstvo. Z pôvodných piatich RHCP zostali štyri a to RHCP Bratislava, RHCP Banská Bystrica, RHCP Prešov a RHCP Sobrance (ktoré však neriadi OCP, ale iba OHK) a z pôvodných dvadsiatich zostalo nasledovných **dvanásť OCP:**

OCP Bratislava⁴ – pre okresy Bratislava I. až V.

OCP Dunajská Streda – pre okresy Dunajská Streda, Galanta, Senec

OCP Trnava – pre okresy Trnava, Malacky, Pezinok, Piešťany, Senica, Skalica

OCP Nitra – pre okresy Nitra, Hlohovec, Partizánske, Topoľčany, Zlaté Moravce

OCP Nové Zámky – pre okresy Nové Zámky, Komárno, Levice, Šaľa

OCP Trenčín – pre okresy Trenčín, Myjava, Nové Mesto n/Váhom, Bánovce nad Bebravou, Ilava, Považská Bystrica, Prievidza, Púchov

OCP Banská Bystrica – pre okresy Banská Bystrica, Banská Štiavnica, Brezno, Detva, Zvolen, Žarnovica, Žiar nad Hronom, Krupina

OCP Rimavská Sobota – pre okresy Rimavská Sobota, Lučenec, Poltár, Revúca, Veľký Krtíš

OCP Žilina- pre okresy Žilina, Bytča, Čadca, Martin, Turčianske Teplice, Kysucké Nové Mesto, Ružomberok, Dolný Kubín, Liptovský Mikuláš, Námestovo, Tvrdošín

OCP Košice – pre okresy Košice I. až IV., Košice-okolie, Gelnica, Spišská Nová Ves, Rožňava

OCP Michalovce – pre okresy Michalovce, Sobrance, Trebišov, Humenné, Snina, Medzilaborce

⁴ OCP Bratislava má pracoviská v 2 budovách označovaných ako pracovisko pre tretie krajiny a pracovisko EÚ

OCP Prešov – pre okresy Prešov, Bardejov, Sabinov, Stará Ľubovňa, Poprad, Kežmarok, Levoča, Stropkov, Svidník, Vranov nad Topľou

3.2. Dostupnosť informácií o cudzineckej polícii

Základné informácie o cudzineckej polícii môžu cudzinci získať na internetovej stránke MV SR (www.minv.sk). Na tejto stránke je možné nájsť všeobecné informácie o ÚHCP, relevantnej legislatíve, štatistikách, kontakty na jednotlivé pracoviská, ako aj aktuality, **väčšinou však iba v slovenskom jazyku.**

3.3. Miestna dostupnosť oddelení cudzineckej polície

Prieskum ukázal, že OCP v Košiciach, Trnave, Trenčíne, Banskej Bystrici, Rimavskej Sobote, Michalovciach, Dunajskej Strede a Nových Zámkoch sú **ľahko dostupné**, pretože sa nachádzajú buď v menších mestách, alebo v centrách väčších miest. Nájsť ich nepredstavuje žiadny problém ani pre cudzincov, ktorí to v rozhovoroch potvrdili.

OCP v Bratislave, Žiline, Prešove a Nitre sa nachádzajú v okrajových štvrtiach alebo priemyselných zónach miest a je ťažké ich nájsť. Bez navigačných tabúl je to ťažké osobitne pre cudzincov. Niekedy je problematická aj ich dostupnosť prostriedkami hromadnej dopravy. Viacerí **cudzinci v rozhovoroch uviedli, že budovy hľadali ťažko**, alebo len s pomocou známych či taxikárov.

Zreteľné informačné alebo **navigačné tabule**, ktoré by nasmerovali klienta k OCP, zamestnanci KVOP **ani v jednom meste nenašli.**

3.4. Zistená prax cudzineckej polície

A. Úradné hodiny

Úradné hodiny sú na všetkých OCP okrem Bratislavy nasledovné

Pondelok	7.30 – 12.00	12.30 - 15.00
Streda	7.30 – 12.00	12.30 – 17.30
Piatok	7.30 - 12.00	

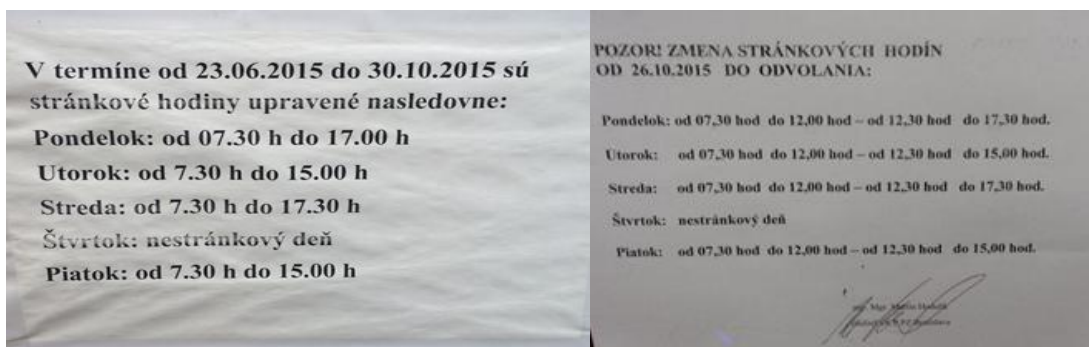
V Bratislave sú úradné hodiny zverejnené na budove OCP v slovenskom aj anglickom nasledovne:

Pondelok	07.30 – 12.00	12.30 - 15.00
Utorok	07.30 – 12.00 - vyhradené výlučne pre snímanie biometrických údajov a výdaj dokladov o pobyte (ostatné úkony nebudú vykonávané)	
Streda	07.30 – 12.00	12.30 – 17.30
Štvrtok	nestránkový deň	
Piatok	07.30 – 12.00	

V roku 2014 boli po medializácii problémov s čakaním cudzincov na prelome septembra a októbra úradné hodiny v Bratislave upravené tak, že v utorok vykonávali všetky úkony a v piatok boli úradné hodiny predĺžené do 13.00.

V čase vykonávania pokračujúceho prieskumu v priebehu roka 2015 cudzinecká polícia v Bratislave už od leta **viackrát upravovala** svoje **úradné hodiny**. Oznamy o týchto zmenách však už **boli iba v slovenskom jazyku**, nalepené na obyčajnom papieri v priestoroch OCP. Zamestnanci KVOP zaznamenali tieto zmeny úradných hodín:

1. V termíne od 23.6.2015 do 30.10.2015 **rozšírenie úradných hodín** o utorok od 7.30 – 15.00 a predĺženie úradných hodín v piatok od 7.30 do 15.00 (s obedňajšími prestávkami od 12.00 do 12.30)
2. **Predĺžené úradné hodiny** boli na konci septembra 2015 **zrušené**
3. **Mimoriadne** boli oznámené **úradné hodiny** dňa 22.10.2015 – štvrtok a predĺžené úradné hodiny dňa 23.10.2015 – piatok
4. Posledná zmena počas vykonávania prieskumu bola urobená od 26.10.2015 **do odvolania** kedy boli **opäť rozšírené úradné hodiny** o utorok od 7.30 – 15.00 a predĺžené úradné hodiny v piatok od 7.30 do 15.00 (s obedňajšími prestávkami od 12.00 do 12.30).



Riaditelia a zamestnanci cudzineckej polície v rozhovoroch uviedli, že v odôvodnených prípadoch je, podľa internej normy, možné vybavovať stránky aj mimo úradných hodín.

Mimo úradných hodín, v rámci pracovného času, zamestnanci OCP vybavujú spisy, absolvujú prípravu a školenia policajtov, prípadne organizačné porady. Z pohľadu vedúcich pracovníkov aj zamestnancov sú uvedené úradné hodiny postačujúce, pretože potrebujú čas aj na vybavovanie písomnej agendy. **Podľa vyjadrení policajtov sa vyskytujú situácie, keď vznikajú rady** (napr. pri zápise študentov vysokých škôl na začiatku školského roka v tých mestách, kde sú vysoké školy).

Cudzinci v rozhovoroch uviedli, že **úradné hodiny v Bratislave nestačia**, čo vyplynulo aj z prieskumu. Akonáhle došlo na konci septembra 2015 k zrušeniu predĺžených úradných hodín, situácia sa zhoršila a cudzinci čakávali pred OCP niekoľko hodín pred otvorením pracoviska. Táto situácia sa síce v priebehu niekoľkých dní upravila opätovným rozšírením úradných hodín, počas tých niekoľkých dní však bola predmetom mediálneho záujmu a sťažností cudzincov.

B. Poskytovanie informácií

Zamestnanci cudzineckej polície v rozhovoroch uviedli, že informácie o tom, čo sa od cudzincov vyžaduje, aký je postup vybavovania a aké majú povinnosti, môžu cudzinci získať **telefonicky, osobne** na oddelení, **e-mailom, na internetovej stránke MV SR** (<http://www.minv.sk/?pobyt-cudzincea>) alebo na internetovej stránke IOM (<http://www.iom.sk>). **Cudzinci** v rozhovoroch **uvádzali, že informácie** o tom, čo budú potrebovať **získali** buď z **internetu**, od **polície, kamarátov, spolužiakov, kolegov** alebo **pracovníkov mimovládnych organizácií**.

Informácie na stránke MV SR sú však zatiaľ **väčšinou iba v slovenskom jazyku** (v **anglickej verzii** sa dlhodobo uvádza, že **stránka je v rekonštrukcii** a sú tam uvedené iba niektoré údaje). Na stránke sa nachádza viacero informácií pre cudzincov a aj dvojjazyčné tlačivá, resp. tlačivá v anglickom jazyku, ale **možno sa k nim dostať iba cez elektronické odkazy v slovenskom jazyku**. Internetová stránka je **neprehľadná**.

Home

Bureau of Border and Alien
Police

Notice

[Uputavka]

UNDER CONSTRUCTION

send page print page

Links

ID Cards

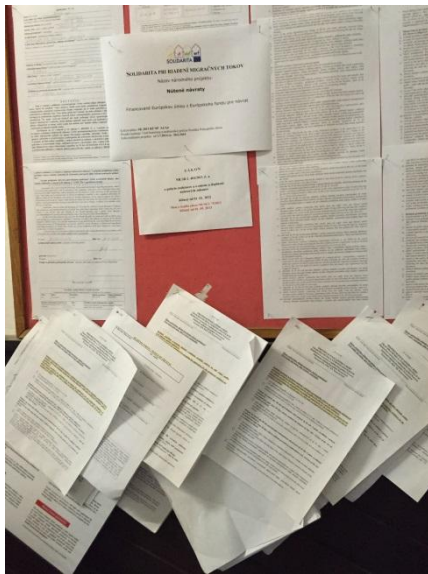
Search for persons

Minister of Interior



ROBERT KALIŇÁK
was appointed as the Minister of
Interior of the Slovak Republic on
April 4, 2012- [read more ...](#)

Cudzinci v niektorých prípadoch označili za **problematické aj telefonické poskytovanie informácií**. Informácie často poskytujú pracovníci stálej služby, ktorí neovládajú príslušné agendy, a tak sa stane, že poskytnú aj nesprávne informácie. Ako problematické uvádzali cudzinci aj poskytovanie informácií v anglickom jazyku.



Vzory žiadostí o udelenie pobytu, informácie o právach a povinnostiach cudzincov, ktoré im vyplývajú zo zákona o pobyte cudzincov sa nachádzali v slovenskom a anglickom jazyku aj **na nástenkách jednotlivých OCP**.

V niektorých OCP nebol k dispozícii zákon v anglickej verzii, dostupné boli iba žiadosti v slovenčine a v angličtine.

V OCP Bratislava je **počítač, v ktorom sa nachádza znenie zákona o pobyte cudzincov v slovenskom aj v anglickom jazyku** a je k dispozícii verejnosti. Ani raz počas osobného preskúmania však tento počítač **nebol zapnutý**.

Okrem počítača bola v OCP Bratislava nainštalovaná aj televízna obrazovka, na ktorej mal byť premietaný text zákona. Vzhľadom na pripomienky k jej používaniu – rýchle premietanie, pomalé premietanie, neprehľadnosť informácií, a iné – **sa od jej používania upustilo**. V tom istom priestore bola neskôr umiestnená obrazovka IOM, na ktorej **poskytuje informácie IOM**. Počas osobného preskúmania bola táto obrazovka vždy pustená.

Jedno oddelenie poskytovalo cudzincom informácie o zmenách zákona písomne, čo považujem za **pozitívny príklad**.

C. Organizovanie práce, určovanie poradia, čakacie lehoty

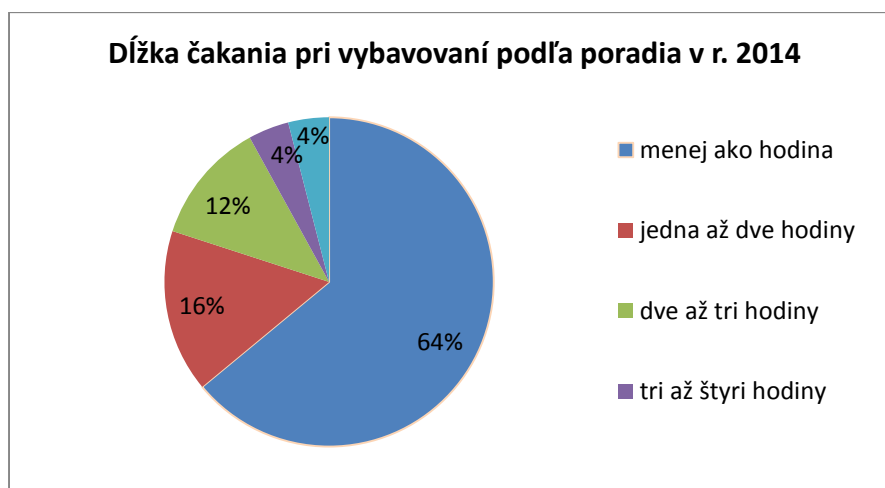
Počas vykonávania prieskumu sa spôsob a vybavovanie čakajúcich klientov priebežne menili. Dĺžka vybavovania závisí od množstva klientov a od vecí, ktoré v daný deň policajti riešia. V prípade potreby, pri cudzincoch, ktorí sa zo závažných zdravotných dôvodov nemôžu dostaviť na OCP, je možnosť využiť mobilnú jednotku.

Prieskum v roku 2014

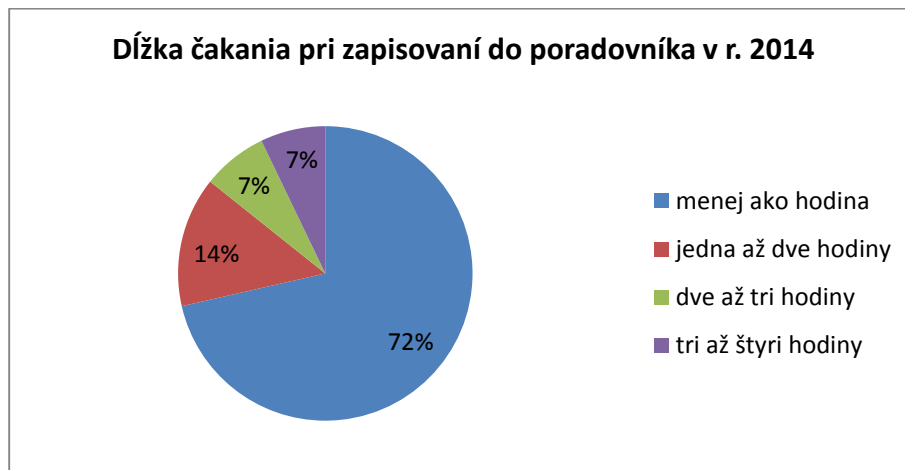
V roku **2014** sa poradie a vybavovanie čakajúcich realizovalo **tromi spôsobmi**, a to:

1. vybavovanie v poradí, v akom čakajúci prišli,
2. vybavovanie podľa „písomného poradovníka“ a
3. vybavovanie prostredníctvom elektronického lístkového systému.

1. Vybavovanie podľa poradia v akom čakajúci prišli – uplatňovalo ho 8 OCP: Žilina, Banská Bystrica, Rimavská Sobota, Dunajská Streda, Nové Zámky, Nitra, Trnava a Prešov. Podľa informácií od zamestnancov týchto OCP sa snažili vybaviť všetkých, ktorí v daný deň prišli. Cudzinci - respondenti to potvrdili. V jednom prípade MVO uviedla, že na OCP Žilina museli prísť ďalší deň, keďže v prvý deň ich nestihli vybaviť. Cudzincov vybavovali podľa poradia v akom prišli aj v OCP Bratislava – pracovisko EÚ a to z dôvodu nefunkčného elektronického systému. Iba jeden respondent uviedol, že mu policajti stratili doklad, mal však k dispozícii kópiu. **Siedmi respondenti uviedli, že videli vybaviť niekoho mimo poradia (z toho jeden uviedol, že videl vybaviť mimo poradia rodinu s deťmi, ďalší to nešpecifikovali).**



2. **Vybavovanie podľa „písomného poradovníka“** – prichádzajúci sa zapisovali do zoznamu, podľa ktorého ich potom vybavili. Tento spôsob používali OCP: Michalovce, Trenčín a Košice. Zamestnanci OCP uviedli, že sa snažia vždy vybaviť všetkých, ktorí v daný deň prídu. Cudzinci - respondenti, aj MVO potvrdili, že vybavovanie je relatívne rýchle a priebežné. Na pracovisku v Košiciach uviedol jeden cudzinec - respondent a MVO, že videli aj vybavenie mimo poradia. Nikomu z oslovených zamestnanci OCP nestratili žiadne doklady.



3. **Vybavovanie elektronickým lístkovým systémom** – týmto systémom boli v roku 2014 vybavené dve pracoviská OCP Bratislava, ale systém bol funkčný len na pracovisku pre tretie krajiny.

Toto pracovisko bolo predmetom sťažností a kritiky zo strany cudzincov aj médií. Systém vybavovania spočíval v tom, že po otvorení pracoviska **policajti vydával čakajúcim lístky generované elektronickým lístkovým systémom podľa druhu agendy**. Cudzinci boli potom vybavovaní podľa čísel zobrazovaných na číselných displejoch. Lístky **boli vydávané iba cudzincom, ktorí boli v čase otvorenia na pracovisku OCP prítomní**. Tento postup policajti OCP odôvodňovali tým, že po spustení lístkového systému jedna osoba vzala viacero lístkov a tými potom disponovala podľa vlastnej potreby. Policajti však uviedli, že po otvorení vydajú iba toľko lístkov, koľko predpokladajú, že vybaví cudzincov. V prípade, ak sa ukáže, že ich stihnú vybaviť viac, lístkový systém opäť spustia. Uviedli aj, že k odbremeneniu tohto pracoviska došlo v roku 2013 presunom okresov Senec a Pezinok pod iné OCP. Urýchleniu vybavovania pomohlo aj zriadenie podateľne v júli 2014.

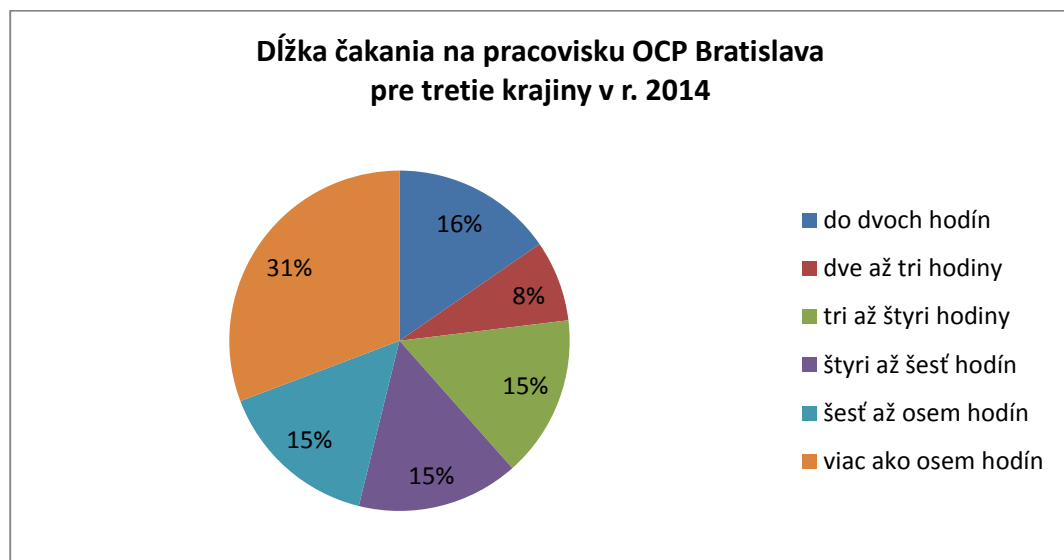
Policajti uviedli, že vždy vybaví všetkých, **ktorí od nich dostanú lístok**. V prípade, že ide o urgentný prípad, napr. v dôsledku plynutia lehoty alebo iného dôvodu, vybavujú aj

mimo úradných hodín. **Nápory sú najmä na Vianoce a v čase príchodu zahraničných študentov.** V dôsledku vzniku situácie, keď cudzinci čakávali pred OCP už od noci, upravili úradné hodiny. Podľa informácií, ktoré mali policajti v roku 2014 od ľudí, čakajúcich od nočných hodín, išlo spravidla o brigádnikov agentúr, ktorí sa chceli dostať na rad medzi prvými. Policajti uznali, že **pred zavedením opatrení na zlepšenie vybavovania mohlo byť niekoľkohodinové čakanie na vybavenie odôvodnené.** Niektorí cudzinci – respondenti uviedli, že tento systém vydávania lístkov policajtmi im nevyhovuje, lebo cudzinec musí byť prítomný pri prevzatí lístka. Uviedli aj, že na tomto pracovisku sa čakáva už pred jeho otvorením, pretože ak si tam niekto nevystojí rad ešte pred otvorením, nebude vybavený.

Prieskumom zamestnanci KVOP zistili, že v čase náporu (napr. v čase príchodu zahraničných študentov) sa pred otvorením pracoviska viedol akýsi **neformálny poradovník.** Viedol ho pán, ktorý sa predstavil pracovník agentúry a rozdával čakajúcim lístky s poradovými číslami, podľa ktorých mali vchádzať po otvorení do priestorov OCP a tam si prebrať i oficiálne lístky od policajtov. Nepodarilo sa im zistiť na akom základe vyvíja túto iniciatívu a či tieto lístky aj predáva. V čase otvorenia OCP dal lístky ľuďom, ktorí práve prišli a nečakali. Nikto z čakajúcich cudzincov voči tomuto postupu nenamietal.

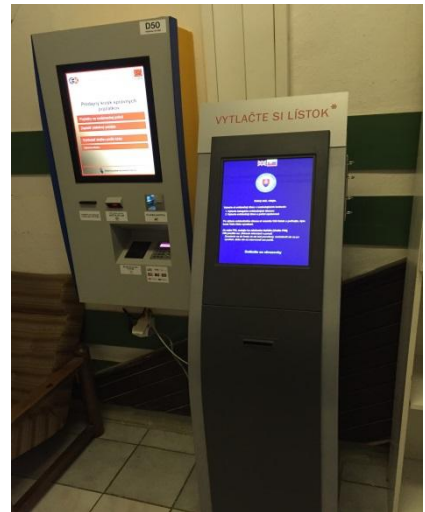
Deväť respondentov uviedlo, že sa **vybavuje aj mimo poradia.** Jedna pracovníčka agentúry uviedla, že jej raz stratili na OCP doklady.

Viacerí respondenti uviedli len, že prišli skoro alebo čakajú dlho a nechceli alebo nevedeli uviesť ako dlho čakajú.



Prieskum v roku 2015

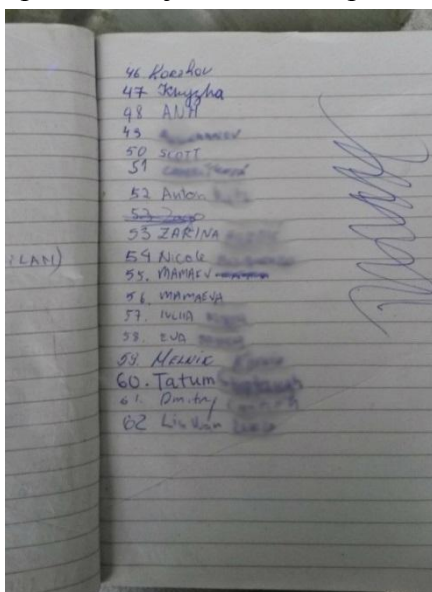
Počas vykonávania prieskumu v roku 2015 zamestnanci KVOP zistili, že na všetkých pracoviskách OCP sa už používajú elektronické lístkové systémy. Počas prieskumu nefungoval elektronický lístkový systém v OCP Trenčín. Keďže OCP Bratislava bolo aj v roku 2015 najviac problematické, hodnotím ho samostatne. Takmer na všetkých pracoviskách zamestnanci KVOP zaregistrovali, že **cudzinci mali problém navoliť si v elektronickom lístkovom systéme čo potrebujú**. V prípade potreby im pomohli buď policajti alebo iní čakajúci.



OCP Bratislava

V Bratislave boli **v priebehu leta** až do konca septembra **rozšírené úradné hodiny**. V tomto období nebolo vybavovanie a čakanie problematické. Rezerváciu lístkový systém v septembri nevytvoril v čase cca 3 hodiny pred skončením úradných hodín (ani na pracovisku EÚ, ani na pracovisku tretích krajín).

Po zrušení rozšírených úradných hodín v októbri opätovne vznikla situácia, že policajti nestíhali vybavovať a rad čakajúcich sa začal tvoriť už v noci. Zamestnanci KVOP aj tento rok zistili, že akonáhle polícia nestíhala vybavovať cudzincov, **čakanie na vybavenie sa stalo predmetom organizovania** a vybavovania pánom, ktorý uvedené aktivity vyvíjal aj predchádzajúci rok. Pred pracoviskom tretích krajín bol niekoľkokrát zošit, do ktorého sa mali

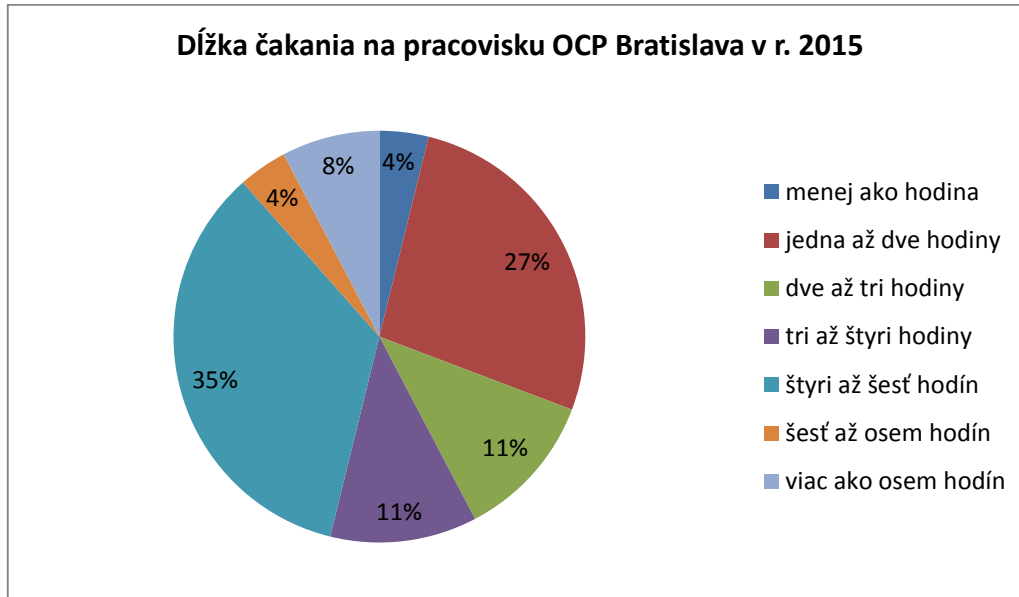


zapisovať čakajúci, podľa poradia v akom prichádzali. Aj tento „**neoficiálny poradovník**“ však u viacerých vyvolal nevôľu, lebo údajne sa niektorí len zapísali a išli preč a prišli až ráno pred otvorením. Približne hodinu pred otvorením pracoviska zistili zamestnanci KVOP, že sa tam nachádza asi 10 ľudí, a v zošite bolo zapísaných 35. V priebehu hodiny do otvorenia pracoviska tam postupne prichádzali všetci zapísaní v zošite. Mnohí z čakajúcich boli tzv. „vystávači radu“, ktorí to majú ako brigádu

a s cudzincami sa začali meniť cca štvrtú hodinu pred otvorením. **Polícia** na vzniknutý stav **zareagovala** opäť **rozšírením úradných hodín** a situácia sa stabilizovala. Od skorého rána stáli pred pracoviskom tí, ktorí chceli byť vybavení medzi prvými alebo tí, ktorí stáli rad za niekoho iného.

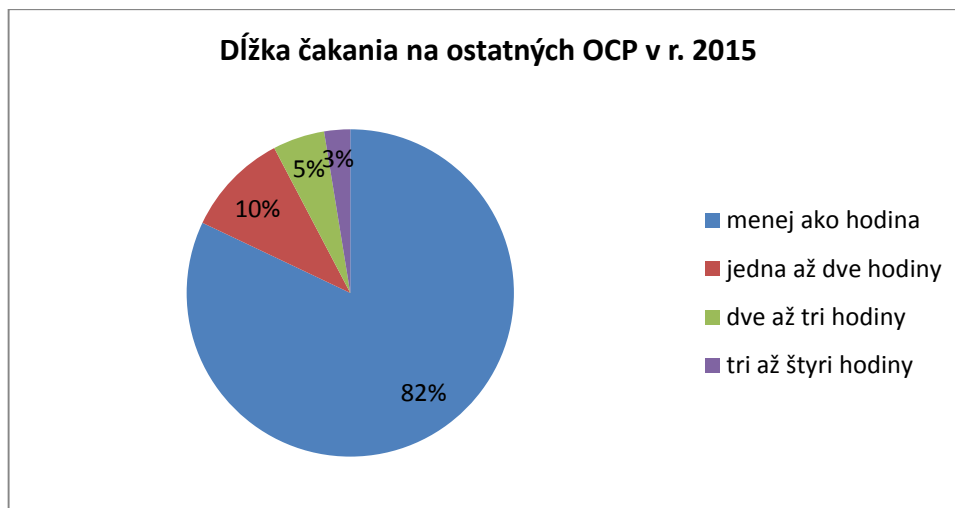


Počas návštevy pracoviska pre tretie krajiny si zamestnankyňa KVOP, ktorá sa vydávala za klientku, všimla iba jedno vybavovanie mimo poradia – išlo o rodinu s malým dieťaťom, ktorá požiadala policajta o prednostné vybavenie. Ich žiadosti policajt vyhovel, keďže mali so sebou úplne malé dieťa, pre ktoré vybavovali doklady. Okrem toho iba jeden cudzinec uviedol, že sa vybavuje aj mimo poradia. Ani jeden z respondentov neuviedol, že by mu policajti stratili doklady.



Ostatné OCP

Na rozdiel od OCP Bratislava sa na ostatných OCP neprejavili výrazné problémy pri čakaní a vybavovaní. Jeden cudzinec v OCP Žilina uviedol, že videl ísť dovnútra aj mimo poradia. Ani jeden z respondentov neuviedol, že by mu stratili doklady.



D. Spôsob vybavovania žiadateľov, komunikácia a správanie

Táto časť správy je zameraná na vyhodnotenie odbornosti, jazykovej vybavenosti a správania tých policajtov, ktorí prichádzajú do kontaktu s cudzincami.

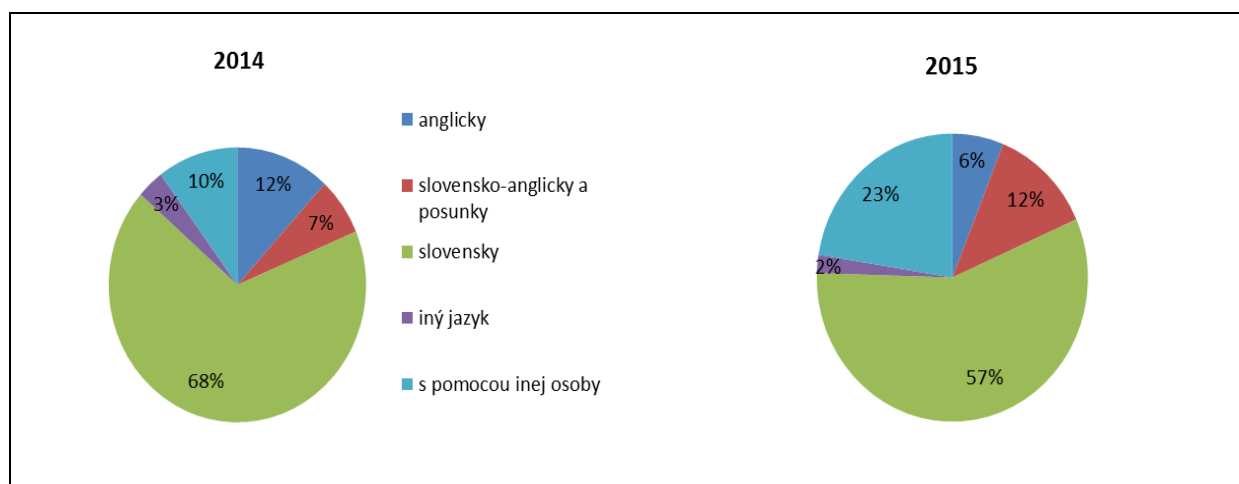
K **odbornosti** policajtov z vyjadrení cudzincov - respondentov a MVO uvádzam:

- po novelách zákonov sú občas problémy, časom sa veci vyriešia, policajti nemali napr. dostatočné vedomosti o procese a náležitostiach k žiadosti o predĺženie doplnkovej ochrany, po porade s iným OCP vec vybavili, zabralo to však viac času,
- policajti **vybavujú identické veci rôznym spôsobom**, nie vždy vedia posúdiť, či je žiadosť úplná a či sú všetky doložené doklady v poriadku (viacero vyjadrení),
- viackrát bola cudzincom podaná informácia, že budú potrebovať nejaký doklad a nepotrebovali ho alebo opačne, stalo sa aj, že museli vycestovať do domovskej krajiny, aby požadovaný doklad mohli zabezpečiť,
- **nedostatočná informovanosť** (viacero vyjadrení),
- **problém nemali a vždy dostali správne usmernenie vo veci** (viacero vyjadrení).

Niektorí respondenti to, že v prípade nejasností sa policajti obracali buď na nadriadených alebo na iné OCP a veci konzultovali, vnímali pozitívne, iní to vnímali ako ich neodbornosť a zdržiavanie.

Na všetkých OCP zamestnanci potvrdili, že majú možnosť zúčastňovať sa jazykových kurzov, ktoré sú organizované na ich pracoviskách počas pracovného času. Kurzy sú dobrovoľné. Niektorí zamestnanci sú však pracovne vyťažení tak, že ak by sa zúčastnili kurzu, museli by si potom prácu vybaviť po pracovnom čase. Preto sa na kurzoch nezúčastňujú. Na všetkých OCP zamestnanci uvádzali, že v dorozumívaní sa s cudzincami nevidia problém, a že sa ešte nestalo, aby niekoho nevybavili pre jazykovú bariéru. Vždy sa nachádza na oddelení, resp. v kancelárii niekto, kto sa s cudzincom dokáže dohovoriť, spravidla anglicky. Medzi iné jazyky ovládané zamestnancami patria ruština, nemčina, maďarčina, poľština, taliančina. Úroveň ovládania cudzích jazykov je rôzna – od začiatočníkov až po pokročilých. Navyše zamestnanci uvádzali, že cudzinci buď sami vedia po slovensky dostatočne na to, aby sa dohovorili, alebo prichádzajú v sprievode osoby, ktorá im prekladá. Na jednom OCP zamestnanci uviedli, že ich vedúci zmien nabádali, aby komunikovali v slovenčine, aby sa nestalo, že pri používaní cudzieho jazyka nesprávne niečo preložia.

Cudzinci - respondenti a MVO uviedli, že policajti by mali byť schopní komunikovať v cudzom jazyku. Prieskum potvrdil, že **policajti väčšinou komunikujú v slovenčine**, či už priamo s cudzincom, alebo jeho sprievodom. Niektorí cudzinci potvrdili, že sa dohovorili anglicky alebo lámanou angličtinou, prípadne s pomocou posunkov. Možnosť komunikovať aspoň čiastočne v angličtine respondenti potvrdili na OCP Bratislava, OCP Trenčín, OCP Žilina, OCP Košice a OCP Michalovce.

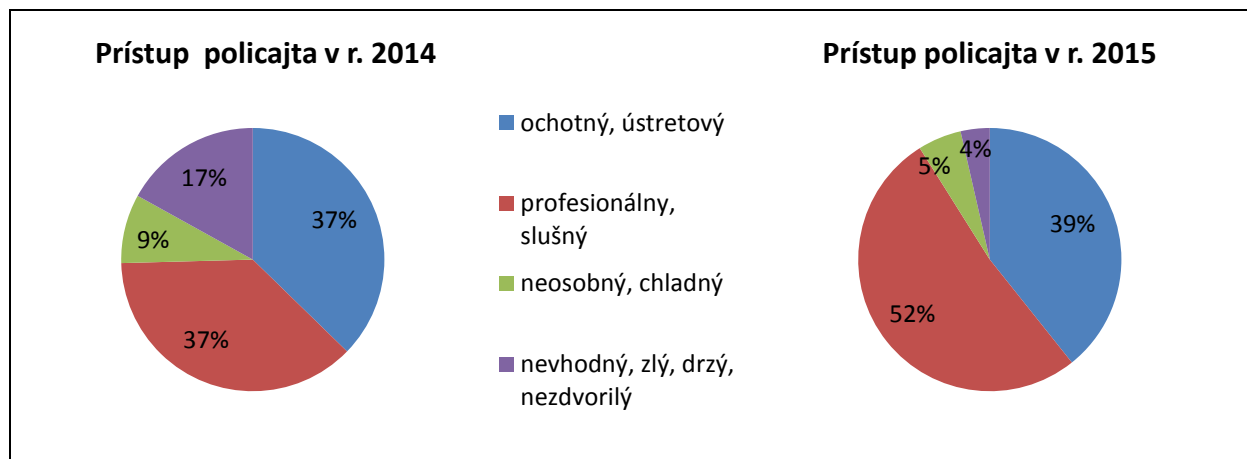


Prieskumom som zistovala aj to, ako vnímajú cudzinci **správanie** sa policajtov k nim a k osobám, ktoré ich sprevádzajú, zastupujú.

V priebehu prieskumu zamestnanci KVOP zaznamenali takéto **reakcie cudzincov** - respondentov **na správanie policajtov**:

- „prístup pracovníkov hodnotíme ako dostatočný, vyslovene **negatívnu skúsenosť sme nezažili**, skôr hodnotíme ich prístup ako pozitívny“,
- „napriek tomu, že viem slovensky len trochu a komunikovali sme slovensko-anglicky, tak **mi trpezlivo vysvetlili** všetko potrebné a s ich prístupom som bola veľmi spokojná“,
- „**policajti sa snažia, nie je to ich chyba, že cudzinci musia dlho čakať**“,
- prístup policajtov je rovnaký ako v iných krajinách, napr. v Rakúsku alebo Nemecku“,
- prístup policajtov je **profesionálny a nápomocný**, v posledných rokoch je vidieť zlepšenie,
- „pracovníci majú ďaleko od slušnosti a priateľskosti – **vysielajú signál, že ťa tu nechcú**“,
- „akonáhle pochopili že **neviem po slovensky, neboli už priateľskí**“,
- „**neslušní** a extrémne **drzí a nezdvorilí**“.

Negatívne správanie zo strany policajtov uvádzali spravidla cudzinci, ktorí mali problém sa s policajtmi dohovoriť. Správanie a prístup policajtov respondenti hodnotili nasledovne:



MVO uviedli, že policajti majú niekedy problém s multikulturalizmom žiadateľov. Nevedia ako sa majú k určitej skupine správať, resp. ako majú vnímať určité prejavy správania sa cudzincov. Respondenti z radov cudzincov neuviedli informácie o neistom správaní policajtov.

E. Priestory

Za prijateľné priestory pre styk s verejnosťou a na čakanie - teda také, ktoré sú vetrateľné, osvetlené, s miestami na sedenie, vybavené stolíkmi na písanie, s prístupom k toaletám priamo na pracovisku OCP, alebo aspoň v budove - možno označiť iba priestory OCP Bratislava - **pracovisko EÚ**, OCP Žilina, OCP Banská Bystrica, OCP Rimavská Sobota, OCP Prešov, OCP Košice a OCP Nové Zámky. V roku 2015 sa aj OCP Trnava presťahovalo do priestorov, ktoré sú vyhovujúce.

Ostatné pracoviská nezodpovedajú potrebám a požiadavkám ani cudzincov, ani zamestnancov OCP. Ich dispozícia je pre tento účel nevhodná, hygienické podmienky nie sú vytvorené. Priestory sú zastarané a stiesnené a nepriaznivo vplyvajú na všetky osoby, ktoré sa v nich nachádzajú. Signalizujú nezáujem o človeka.

- **OCP Trenčín** – priestor na čakanie je v chodbe, v ktorej sú stoly a stoličky, ale je bez okien a **bez možnosti vetrania**. Toalety sú otvorené a sú k dispozícii.
- **OCP Michalovce** – priestor na čakanie je v chodbe, čakať sa dá aj v chodbe pred oddelením. Je tam dostatok miest na sedenie a stolík na písanie. **Toalety sú v zlom stave.**
- **OCP Dunajská Streda** – čaká sa na chodbe, kde sa však z priestorových dôvodov nenachádzajú **žiadne miesta na sedenie**. **Toalety sú prístupné na požiadanie.**
- **OCP Nitra** – čaká sa na chodbe, na ktorej sa nachádzajú lavičky, stoličky a stôl. **Toalety sa nachádzajú vo vedľajšej budove.**
- **OCP Bratislava - pracovisko pre TK** – **priestor na čakanie je nevyhovujúci**, lebo je, vzhľadom na množstvo vybavovaných cudzincov, malý. Sú v ňom miesta na sedenie, stolíky na písanie, ale počet miest na sedenie nie je dostatočný. **Toalety sú spoločné pre ženy aj mužov, sú otvorené a dvere kabínky nie je možné uzamknúť.** **V priestore na vybavovanie** sú jednotlivé pracoviská tesne vedľa seba, **chýba diskrétna zóna**. Podľa výsledkov hygienického auditu z roku 2012 v pracovných priestoroch bolo potrebné vykonať niektoré základné rekonštrukčné práce tak, aby boli splnené zdravotno-hygienické požiadavky na pracovisku. Následne bolo vybudované pracovisko s vyčlenením agendy pre trvalé pobyty, pre zahraničných Slovákov a pre občanov EHP, čím došlo k čiastočnému odbremeneniu hlavného pracoviska. Nedostatky však naďalej pretrvávajú. Pre nedostatok vnútornej kapacity cudzinci čakajú na vybavenie pred začatím úradných hodín, a aj počas nich, pred vchodom

do OCP. Prístrešok chráni čakajúcich pred dažďom a snehom, ale nie sú pod ním žiadne lavičky na sedenie. Cudzinci využívajú na čakanie priľahlý areál bývalej materskej škôlky.

Na niektorých oddeleniach nie sú ani automaty na kávu alebo iné občerstvenie.

F. Iné zistenia

Cudzinci počas prieskumu v r. 2014 uvádzali ako problém, že na pracoviskách OCP, a často ani v ich okolí, nebolo možné zakúpiť **kolky**. Policajti zo všetkých OCP uviedli, že v prípade, ak nemá cudzinec kolky, môže platiť v hotovosti. Postupne boli jednotlivé OCP vybavené tzv. e-kioskami a problém s kolkami zamestnanci v KVOP už v roku 2015 nezaznamenali.

3.5. Nedostatky zistené prieskumom

Nedostatky v miestnej dostupnosti OCP:

- **neexistencia navigačných tabúl** a zlý prístup k niektorým OCP.

Nedostatky týkajúce sa praxe cudzineckej polície a priestorov na vybavovanie cudzincov:

- **nedostatočný rozsah úradných hodín**, najmä na OCP Bratislava - prieskum ukázal, že pri organizovaní činnosti OCP **sa polícia riadi viac svojimi organizačnými potrebami a zaužívanými predstavami o organizácii práce polície než záujmom osôb**, pre ktoré vykonávajú svoju činnosť,
- **v prístupe k verejnosti polícia používa už prekonaný zastaraný spôsob organizácie práce**, ako je napríklad nastavenie poldňových úradných hodín iba počas niektorých určených dní v týždni a existencia obedňajších prestávok, čo odôvodňuje potrebou vybavovať spisy. Už celé roky **je bežná aj iná, efektívnejšia, organizácia práce**, v rámci ktorej je určená **časť zamestnancov** pracoviska denne a nepretržite - **počas celého pracovného času - k dispozícii pre styk s verejnosťou**. Tak zabezpečuje, jednak pre verejnosť, a jednak aj pre ostatnú časť svojho pracoviska komfortnejšiu situáciu. Zamestnanci zaškolení pre styk s verejnosťou sa pri vybavovaní verejnosti striedajú podľa určenej organizácie práce tak, aby v dňoch, keď nezabezpečujú styk s verejnosťou mohli vybavovať nerušene svoju agendu,

- **dlhé doby čakania a čakanie v nevyhovujúcich podmienkach**, najmä v OCP Bratislava, a to aj pred otvorením pracoviska,
- **neprehľadné a nedostatočné informácie** nachádzajúce sa **na internetovej stránke** www.minv.sk,
- **poskytovanie nedostatočných alebo nesprávnych informácií** v rámci **telefonického kontaktu**,
- **nedostatočné informačné materiály na niektorých OCP** a chýbajúci zákon v anglickej verzii,
- niektorí **zamestnanci nemajú dostatočné znalosti** o problematike, ktorú vybavujú,
- **slabá jazyková vybavenosť** policajtov,
- **nedostatočné materiálno-technické a hygienické podmienky** vo viacerých oddeleniach cudzineckej polície, najmä v OCP Bratislava.

4. Vyhodnotenie postupu cudzineckej polície

Účelom prieskumu verejného ochrancu práv je **podieľať sa na ochrane základných práv a slobôd cudzincov v Slovenskej republike.**

To znamená, že v rámci svojej pôsobnosti, spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom, **zistí, či postupy, ktoré v praxi aktuálne používajú** pri svojom konaní orgány cudzineckej polície, **zabezpečujú cudzincom ústavnú garanciu ich základných práv a slobôd** a v prípade potreby **navrhne opatrenia na zlepšenie.**

Cieľom tohto prieskumu teda bolo preveriť, či uvedené orgány verejnej správy plne rešpektujú vo svojej činnosti základné práva a slobody patriace každému človeku, ako je právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, zákaz diskriminácie, ale aj právo na slušnosť, ústretovosť a informovanosť, vyplývajúce z obsahu princípov dobrej správy.

Právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti

Prieskum potvrdil, že **podmienky, v ktorých žiadatelia - cudzinci čakajú na vybavenie** svojich žiadostí, sú v mnohých OCP až **dehonestujúce.** Cudzinci v niektorých prípadoch dokonca **nemajú zabezpečený ani základný hygienický komfort, ako je napríklad bezproblémový prístup k čistým toaletám.** Nie je v poriadku, že v niektorých oddeleniach si cudzinec musí vypýtať kľúč od úradnej osoby, aby vôbec mohol toaletu použiť! Okrem toho, v niektorých prípadoch, je pre **nedostatok priestoru** málo miest na sedenie v čakárňach, nie sú vytvorené podmienky na pohodlné vypísanie žiadosti a na vetranie priestoru. Takisto na niektorých **pracoviskách nie je zabezpečená tzv. súkromná zóna** pri vybavovaní vecí. Signalizuje to, že orgán verejnej správy si rozhodne nepotrpí na dôstojné zaobchádzanie s človekom.

Vzhľadom na dĺžku času, ktorý cudzinec pri vybavovaní svojej veci strávi v OCP **tieto nedostatky nenadobúdajú takú intenzitu, ktorej dôsledkom je až porušenie základného práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti a porušenie práva na ochranu pred ponižujúcim zaobchádzaním zo strany orgánov štátu.** Napriek uvedenému **som zistila porušenie princípov dobrej správy.**

Opísané pomery trvajú roky a práve z toho dôvodu ich považujem za prejav ľahostajnosti, nezáujmu a nadradenosti orgánov správy štátu s rozhodovacími kompetenciami voči ľuďom všeobecne, teda aj voči cudzincom, aj voči zamestnancom OCP.

Zákaz diskriminácie

Cudzinci - respondenti v priebehu prieskumu neuviedli skutočnosti, ktoré by svedčili o diskriminačnom správaní policajtov voči nim. V priebehu tohto dlhodobého prieskumu ani zamestnanci KVOP nezistili diskriminačné postupy policajtov voči cudzincom.

Princípy dobrej správy

Výsledky prieskumu potvrdili, že **poskytnúť cudzincovi úplnú informáciu** a predložiť mu ju **v zrozumiteľnej forme a v jazyku, ktorému rozumie nie je dodnes bežnou súčasťou** praxe cudzineckej polície. Cudzinci poukazovali na neúplnosť, alebo aj na nesprávnosť informácií, ktoré im polícia poskytla. Pritom nesprávne alebo neúplné informácie im niekedy spôsobujú komplikácie, zbytočné zaťaženie, náklady a aj stres.

Podľa **princípu presvedčivosti** orgán verejnej správy má poskytovať osobe informácie o zistených skutočnostiach a jej povinnostiach voči orgánu verejnej správy a tiež ju má informovať o svojom budúcom postupe. **Orgán verejnej správy má** vo svojom ústnom a písomnom vyjadrovaní **osobitne prihliadať na komunikačné schopnosti cudzincov**.

Tak ako som už uviedla, podmienky, v ktorých žiadatelia - cudzinci čakajú na vybavenie svojich žiadostí, sú v mnohých OCP až dehonestujúce. Priestory väčšiny pracovísk cudzineckej polície nemožno označiť za proklientsky vybudované pracoviská a **väčšina pracovísk nemá vytvorené vhodné a primerané podmienky pre vybavovanie cudzincov**. Pracoviská OCP nie sú dostatočne vybavené nielen vo vzťahu k cudzincom, ale ani vo vzťahu k zamestnancom cudzineckej polície.

Princíp ústretovosti poukazuje na to, že pracovníci orgánov verejnej správy sa majú správať **slušne, s rešpektom, taktne, zdvorilo, so snahou pomôcť** voči všetkým osobám bez rozdielu.

Pracovníci orgánov verejnej správy v žiadnom prípade **nesmú dávať najavo ani akékoľvek nadradené správanie**.

Zastávam názor, že tento princíp možno vnímať aj v širšom rozsahu a to nielen vo vzťahu k správaniu sa zamestnancov, ale aj vo vzťahu k vytváraniu a zabezpečovaniu takých podmienok na jednotlivých orgánoch verejnej správy, **aby osoby, ktoré sa na orgán verejnej správy obrátia** alebo ho navštívia **mali v každom ohľade vytvorené podmienky**, ktoré budú **vhodné** a v prospech tejto osoby **či už pri čakaní alebo samotnom vybavovaní veci**.

5. Návrh opatrení

Na zlepšenie existujúceho stavu v praxi cudzineckej polície **navrhujem prijatie opatrení pre MV SR a ÚHCP nasledovne:**

Ministerstvo vnútra SR

V prvom rade, v rámci realizácie reformy verejnej správy (ESO), zväžiť a vyhodnotiť možnosť, **aby administratívnym vybavovaním žiadostí cudzincov boli poverené iné než policajné zložky** verejnej správy. Dovtedy navrhujem **MV SR**, pre zlepšenie doterajšej činnosti a chodu cudzineckej polície, prijať a zrealizovať v praxi tieto opatrenia:

1. uviesť na internetovej stránke ministerstva www.minv.sk pri adresách jednotlivých oddelení aj spoje MHD a mapku alebo elektronický odkaz na ňu. Zároveň stránku upraviť tak, aby na nej boli dostupné všetky potrebné informácie aj cez elektronické odkazy v anglickom jazyku a zabezpečiť, aby aktualizované platné znenia zákonov upravujúcich problematiku cudzincova migrácie boli v elektronickej podobe dostupné vždy, a to aj v anglickom jazyku,
2. zriadiť na MV SR bezplatnú informačnú linku k cudzineckej agende (tak ako je zriadené informačná linka MV SR k agende okresných úradov), kde budú poskytovať informácie jazykovo a odborne zdatní pracovníci.

Úrad hraničnej a cudzineckej polície

1. zabezpečiť, aby všetky OCP mali verejne prístupné znenie zákona o pobyte cudzincov v anglickom jazyku,
2. zabezpečiť, aby pracoviská OCP, spĺňali štandardy pre prácu s verejnosťou, vrátane bezproblémového prístupu verejnosti k informáciám, bezbariérového prístupu do priestorov pracoviska pre kontakt s verejnosťou a prípravy a pravidelného vzdelávania zamestnancov pre prácu s verejnosťou,

3. zlepšiť prístupnosť OCP zabezpečením umiestnenia **navigačných a orientačných tabúl**,
4. zmeniť organizáciu práce v OCP **zavedením každodenných nepretržitých úradných hodín počas celého pracovného dňa**. Ak by aj napriek tomu došlo v určitých obdobiach k zvýšeniu počtu žiadateľov, zabezpečiť bezodkladne dostatočnú personálnu kapacitu na vybavovanie žiadateľov, najmä v OCP Bratislava,
5. zabezpečiť a pravidelne v OCP dopĺňať informačné materiály vo viacerých jazykových verziách, vrátane aktuálnych právnych úprav,
6. zvážiť možnosť informovania cudzincov prostredníctvom elektronických adries (mailing-listy), resp. hromadne zasielať cudzincom informácie o dôležitých zmenách v legislatíve.

6. Právny rámec preskúmvanej problematiky

6.1. Základné práva a slobody a princípy dobrej správy

Základné práva a slobody

Základné práva a slobody sú upravené a zaručené **Ústavou a medzinárodnými zmluvami**, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Základné práva a slobody sú pritom nielen normatívom limitujúcim konanie a rozhodovanie všetkých orgánov verejnej moci, ale zároveň je potrebné ich mať na zreteli aj pri interpretácii všetkých ostatných právnych noriem. Vzájomný vzťah medzi základným právom a zákonom, ktorým sa ukladajú povinnosti (čo je dovolený spôsob a forma obmedzenia základných práv a slobôd) „nemožno chápať ako jednostranné obmedzenie účinnosti základného práva, ale ako vzájomné pôsobenie zákona, ktorý síce svojím znením stanoví obmedzenie základného práva, avšak sám musí byť interpretovaný v súlade s podstatou základného práva v demokratickom a právnom štáte“.⁵

Podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú **neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné**.

Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy **základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým** bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky má tento článok všeobecný, deklaratívny charakter a možno sa ho dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd v Ústave (I. ÚS 17 / 99). Medzi takéto konkrétne základné práva patrí právo na ochranu ľudskej dôstojnosti.

Ústava chráni **právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti** vo svojom článku 19, ktorý zodpovedá svojím obsahom aj obsahu článku 10 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd⁶. Toto právo je chápané ako **ochrana pred zaobchádzaním, ktoré ponízuje dôstojnosť človeka ako ľudskej bytosti**. Význam a dôležitosť zachovania, rešpektovania a ochrany

⁵ Palúš, I. a kol.: Ľudské práva a verejná správa, Košice 2007, str. 18.

⁶ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. , ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

tohto práva vyplýva aj z jeho zakotvenia v Charte. Právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti sa nachádza hneď v jej prvom článku.

Ako vyplýva z článku 52 ods. 1 Ústavy, **cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody** zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.

Podľa zákona o Policajnom zbore pri vykonávaní služobnej činnosti je **policajt povinný dbať na česť, vážnosť a dôstojnosť osoby i svoju vlastnú** a nepripustiť, aby v súvislosti s touto jeho činnosťou vznikla osobe bezdôvodná ujma a aby prípadný zásah do jej práv a slobôd prekročil mieru nevyhnutnú na dosiahnutie účelu sledovaného jeho služobnou činnosťou. Pri vykonávaní služobnej činnosti je policajt povinný dodržiavať etický kódex policajnt, ktorý vydá minister.⁷ Podľa Etického kódexu príslušníka Policajného zboru policajt pri výkone služby i mimo služby koná v súlade s Ústavou, všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými aktmi riadenia MV SR, ako aj s Európskym kódexom policajnej etiky a **rešpektuje ľudské práva a slobody**.

Dobrá správa a princípy dobrej správy

„**Dobrá správa** je také **správanie orgánov verejnej správy**, ktoré im síce nepredpisuje zákon priamo, ale **ktoré od nich aj tak môžeme spravodlivo požadovať**“⁸. Právo na dobrú správu je upravené v článku 41 Charty vo vzťahu k orgánom a úradom Únie a rozvíja sa ďalej najmä v dôsledku činnosti Rady Európy, ktorá v roku 2007 vydala Odporúčanie o dobrej verejnej správe⁹.

Medzi všeobecne uznávané princípy dobrej správy (okrem iných) patria princípy ústretovosti, presvedčivosti a nestrannosti.

Princíp **ústretovosti** poukazuje na to, že pracovníci orgánov verejnej správy sa k príslušníkom tretích krajín majú správať s rešpektom a zdvorilo, so snahou pomôcť. Pracovníci orgánov verejnej správy v žiadnom prípade **nesmú prejavovať ani akékoľvek nadradené správanie**.

⁷ § 8 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

⁸ Černín, K.: Princípy dobrej správy definované veřejným ochráncem práv. In: Princípy dobrej správy. Kancelář veřejného ochránce práv. Sborník příspěvku přednesených na pracovní konferenci. Masarykova univerzita, 2006, s.11.

⁹ Odporúčanie CM/Rec (2007) Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 20. júna 2007 o dobrej verejnej správe.

Tento princíp možno podľa môjho názoru vnímať aj ako ústretovosť pri vytváraní a zabezpečovaní vhodných podmienok na jednotlivých orgánoch verejnej správy.

Princíp **presvedčivosti** hovorí, že orgán verejnej správy poskytuje osobe informácie o zistených skutočnostiach a jej povinnostiach voči orgánu verejnej správy, a tiež ju informuje o svojom budúcom postupe. Orgán verejnej správy má vo svojom ústnom a písomnom vyjadrovaní osobitne prihliadať na komunikačné schopnosti cudzincov.

Princípy **nestrannosti** a objektívnosti hovoria o rovnakom zaobchádzaní a možnosti vyjadriť sa. Zamestnanci orgánov verejnej správy nesmú nikoho diskriminovať ani dovoliť, aby ich osobné sympatie či antipatie voči konkrétnej osobe ovplyvnili ich profesionálne správanie.

Zlú správu charakterizujú napríklad hrubosť, neslušnosť, povýšenosť, nadržovanie, diskriminácia, šikanovanie alebo neústretovosť.

Dodržiavanie princípov dobrej správy sa pre postup orgánov verejnej správy vyžaduje v každom prípade a nie iba v takom konaní, ktorého výsledkom je rozhodnutie.

6.2. Právny rámec a politiky v oblasti migrácie a azylu

Právny rámec v kontexte predmetu nášho skúmania je obsiahnutý vo viacerých predpisoch.

Vnútroštátnym právnym predpisom najvyššej právnej sily je **Ústava**, najmä jej druhá hlava, ktorá obsahuje základné práva a slobody.

Základným predpisom upravujúcim postup príslušníkov Policajného zboru, ich oprávnenia a pravidlá ich vykonávania je **zákon o Policajnom zbore**.

Problematiku víz, pobytu cudzincov, administratívneho vyhostenia, zaistenia a ďalších súvisiacich otázok upravuje **zákon o pobyte cudzincov**. Tento zákon sa vzťahuje aj na cudzincov, ktorí požiadali o azyl, majú udelený azyl, požiadali o udelenie doplnkovej ochrany, bola im udelená doplnková ochrana, požiadali o poskytnutie dočasného útočiska alebo im bolo udelené dočasné útočisko, ak **zákon o azyle** neustanovuje inak.

Štandardy a požiadavky na postup príslušných orgánov verejnej správy vyplývajú aj zo **smerníc EÚ**. V priebehu prieskumu to boli smernica Rady 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl a smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca. Tieto smernice boli prepracované a od roku 2015 by sa mali uplatňovať

pravidlá obsiahnuté v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu a v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

Podľa zákona o pobyte cudzincov je **cudzincom** každý, kto **nie je štátnym občanom Slovenskej republiky**.¹⁰ Občanom Únie je každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a je štátnym občanom niektorého členského štátu.¹¹ Štátnym **príslušníkom tretej krajiny** je každý, **kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky ani občanom Únie**; štátnym príslušníkom tretej krajiny sa rozumie **aj osoba bez štátnej príslušnosti**.¹² Migráciu môžeme rozdeliť na **legálnu a nelegálnu**.

„Vstup cudzinca na územie štátu môže prichádzať v úvahu z rôznych príčin. Príkladom sú dôvody ekonomické, politické a v neposlednej rade i náboženské. Z týchto a mnohých iných príčin ľudia opúšťajú svoje domovy s vidinou lepšieho života v inej krajine“.¹³

Cudzinci si v prvých okamihoch pobytu v novej krajine málokedy dokážu poradiť bez pomoci inej osoby. Z vykonaného prieskumu vyplynulo, že z oslovených cudzincov - respondentov potrebovala pomoc pri vybavovaní svojich záležitostí takmer polovica. Najčastejšie cudzincom pomáhali rodinní príslušníci, kamaráti, alebo MVO, či agentúry.

Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 574 z 31. augusta 2011 schválila **Migračnú politiku Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020**. Migračná politika je základným dokumentom a východiskom v oblasti migrácie. Na základe schválenej migračnej politiky bol spracovaný Akčný plán migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 na podmienky príslušných rezortov v časovom, vecnom a finančnom plnení.

¹⁰ § 2 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹¹ § 2 ods. 3 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹² § 2 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ Balaga, J.: Bezvízový režim Slovenskej republiky, Justičná revue, 1999, str. 36.

6.3. Inštitucionálne zabezpečenie migrácie

Inštitucionálne zabezpečenie v Slovenskej republike

MV SR vykonáva úlohy v oblasti migrácie a azylu prostredníctvom **MÚ MV SR** a **ÚHCP**. **MV SR** je zároveň zodpovedné za riadenie niektorých fondov EÚ v rámci Všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

„**ÚHCP** priamo riadi podriadené organizačné zložky pri plnení úloh v oblasti kontroly hraníc, boja proti nelegálnej migrácii a prevádzach, vyšetrovania trestnej činnosti spojenej s nelegálnou migráciou, analýzy rizík, spolupráce s agentúrou Frontex, analýzy cestovných dokladov, **povoľovania pobytu cudzincom, kontroly pobytu cudzincov, vyhost'ovania cudzincov, vízovej praxe a vo vymedzenom rozsahu na úseku azylového konania** a realizácii dublinského nariadenia.“¹⁴

MÚ MV SR rozhoduje o udeľovaní [azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany](#) cudzincom a postupuje v súlade s ustanoveniami zákona o azyle.

Za vydávanie víz a preberanie žiadostí o udelenie povolenia na pobyt na území Slovenskej republiky zodpovedá prostredníctvom zastupiteľských úradov **MZVaEZ SR**, ktoré zároveň asistuje pri návratoch maloletých cudzincov a pri príprave readmisných dohôd.

Oblasť pracovnej migrácie a integrácie má v pôsobnosti **MPSVaR SR**. Úlohy v tejto oblasti plní aj **Národný inšpektorát práce, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a úrady práce, sociálnych vecí a rodiny**.

V oblasti poskytovania právnej pomoci pôsobí štátne Centrum právnej pomoci.

Z uvedeného je zrejmé, že prvými inštitúciami, s ktorými príde cudzinec do kontaktu sú štátne inštitúcie, ktoré sa zaoberajú oprávnenosťou pobytu a aktivitami migrantov.

Poskytovaním poradenstva, služieb či terénnou prácou pre cudzincov sa zaoberajú IOM alebo MVO.

Porovnanie s inými krajinami

Organizácia azylovej a migračnej politiky členských štátov EÚ je čoraz komplexnejšia. Viac ako polovica členských štátov zapája viacero inštitúcií/orgánov jednak do tvorby politík, a jednak do ich následnej implementácie. **Členské štáty postupne smerujú**

¹⁴ Dostupné na: <http://www.minv.sk/?uhcp>.

od využívania donucovacích zložiek (polície, hraničnej polície/stráže) k presunu ich kompetencií na administratívne orgány a samosprávy, rôzne inštitúcie a medzinárodné organizácie.

V zhruba polovici členských štátov je však stále najdôležitejším ministerstvom, zaoberajúcim sa migráciou a azylom, ministerstvo vnútra. Vývoj smeruje aj ku tzv. *one-stop-shop* systému, kedy štát vytvorí jeden typ úradu, ktorý obsiahne väčšinu, resp. celú agendu týkajúcu sa cudzincov (povolenie na pobyt, povolenie na zamestnanie) na jednom mieste. V rámci krajín V4, na Slovensku a v Českej republike, pôsobí v oblasti migrácie a azylu hlavne cudzinecká polícia. V Českej republike však už došlo k presunu niektorých kompetencií cudzineckej polície na ministerstvo vnútra, s cieľom oddeliť administratívnu časť procesu s cudzincami, od časti donucovacej. V Poľsku sa migrantmi zaoberá Kancelária pre cudzincov (Office for Foreigners - Urząd do Spraw Cudzoziemców), Kancelária Vojvodiny (Office of Voivodeship - Urząd Wojewódzki) a mestský úrad (City Council - Urząd Miasta). V Maďarskej republike bola pre cudzincov zriadená Kancelária pre Imigráciu a Národnosť (Office for Immigration and Nationality – A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal), ktorá ma 7 regionálnych riaditeľstiev a 24 pobočiek. V okolitých štátoch, ako je napríklad Rakúsko, fungujú pre migráciu a pobyt regionálne administratívne orgány (Regional administrative authorities - Bezirksverwaltungsbehörde), tak isto ako v Nemecku (tzv. Ausländerbehörde - Foreigners Authorities of the Federal States), pôsobiace na úrovni mesta alebo obce. V Estónsku či Litve sa cudzinci, podobne ako u nás, dostanú do kontaktu hlavne s cudzineckou políciou.

7. Záver

Verím, že výsledky prieskumu povedú k tomu, **aby boli zmeny zrealizované v krátkom čase a ich výsledkom bude, že cudzinci budú mať zabezpečený bezproblémový prístup k potrebným informáciám v zrozumiteľnej podobe a v jazyku, ktorému rozumejú.** To im samozrejme pomôže lepšie sa orientovať v problematike svojich práv a ich uplatňovania. Pomôže to aj orgánom verejnej správy pri vybavovaní ich žiadostí.

Opatrenia, ktoré som navrhla, by mali zlepšiť podmienky na cudzineckej polícii a mali by viesť k tomu, aby prvé kontakty cudzincov so zástupcami verejnej správy v SR boli vnímané pozitívne.