Kam sa Slovensko posunulo v integrácii cudzincov v roku 2011?

MENŠINOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU
KRITICKÝ ŠTVRŤROČNÍK CENTRA PRE VÝSKUM ETNICITY A KULTÚRY

Alena Chudžíková

V Menšinovej politike na Slovensku 1/2011 sme reagovali na vydanie Súhrnnej správy o plnení opatrení vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR za rok 2010 (ďalej len „súhrnná správa za rok 2010"). Skonštatovali sme, že plnohodnotnému napĺňaniu opatrení Koncepcie integrácie cudzincov v SR (ďalej len „koncepcia") bráni nejasnosť pojmu integrácia, a teda aj vágnosť cieľov koncepcie, presúvanie zodpovednosti na mimovládny sektor zo strany štátnych inštitúcií a nemožnosť hodnotenia integrácie z dôvodu neexistencie potrebných štatistických dát. Ako sa s týmito výzvami vysporiadali relevantní aktéri v uplynulom roku?

Prevláda síce formálny prístup, ale objavujú sa i pozitívne príklady

Veľká časť súhrnnej správy vyznieva vágne, keďže, ako vysvetlím neskôr, stále nedokážeme vyhodnocovať úspešnosť integračných procesov. Väčšina inštitúcií uvádza ako nástroje plnenia napĺňanie formálnych podmienok, najčastejšie transponovanie smerníc EÚ. Ich reálny dopad na integráciu cudzincov však zhodnotiť nevieme. Treba tiež poznamenať, že nie všetky inštitúcie hovoria vo svojich odpočtoch napĺňania opatrení koncepcie o cudzincoch, ale explicitne hovoria o „všetkých občanoch".[1]

Pozitívnym príkladom sú však kroky ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) smerom k zjednodušeniu prístupu cudzincov s doplnkovou ochranou a tolerovaným pobytom na trh práce. Táto iniciatíva je výsledkom intenzívnej spolupráce MPSVR s mimovládnym sektorom a komunitami cudzincov, ktorú MPSVR iniciovalo v minulom volebnom období. Návrh novely zákona o službách zamestnanosti, do ktorého sa mali zmeny premietnuť, bol však zastavený. Ďalšou pozitívnou iniciatívou bolo zlepšenie dostupnosti informácií pre cudzincov na Slovensku pridaním samostatného odkazu v angličtine na webovej stránke ministerstva, obnovenie činnosti medzirezortnej expertnej komisie pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC) a vytvorenie pracovnej platformy odborníkov Fórum pre integráciu. Na lokálnej úrovni by som chcela vyzdvihnúť najmä aktivity Košického samosprávneho kraja (KSK), ktorý zrejme ako prvá mimobratislavská lokalita začal k téme integrácie cudzincov pristupovať zodpovedne, ako naznačuje odpočet plnení

[1] Napr. v oblasti poskytovania sociálnej pomoci cudzincom uvádza ÚPSVR, že „nárok na štátne sociálne dávky má každý **občan** s trvalým alebo prechodným pobytom na území SR a ak spĺňa aj ďalšie podmienky nároku v zmysle príslušného právneho predpisu, podľa ktorého si nárok uplatňuje." V oblasti zdravotnej starostlivosti Žilinský samosprávny kraj uvádza, že „bezodkladná starostlivosť je v prípade potreby poskytnutá každému **občanovi** bez rozdielu rasy, pohlavia, národnosti, etnickej príslušnosti, vierovyznania a pod." (zvýraznenie doplnené autorkou)

opatrení koncepcie napríklad v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, ktorý je založený na údajoch z praxe.[2]

Pretrvávajúce nedostatky v napĺňaní koncepcie

Súhrnná správa za rok 2011 nenaznačuje takmer žiadny posun v riešení nutnosti zberu štatistických dát o cudzincoch na Slovensku. Dlhodobo chýbajú napríklad dáta o bývaní cudzincov, hoci kvalita bývania, vlastníctvo bytov či domov je významným ukazovateľom socio-ekonomického statusu a mobility.[3] Nedostatočné sú tiež dáta o ekonomickej integrácii cudzincov, aj keď treba podotknúť, že v tejto oblasti sme v posledných dvoch rokoch zaznamenali zrejme najväčší pokrok.[4]

Úlohu vypracovať metodiku sledovania indikátorov integrácie cudzincov ukladá koncepcia rezortu práce v spolupráci so Štatistickým úradom SR (ŠÚ SR), ostatnými rezortmi a príslušnými výskumnými inštitúciami. Krokom k vypracovaniu súboru indikátorov je podľa ŠÚ SR Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011, ktoré umožní „bilancovanie cudzincov podľa štruktúr požadovaných EÚ (...) (vek, pohlavie, štátne občianstvo, krajina narodenia, rok prisťahovania) a údaje ekonomickej, vzdelanostnej, kultúrnej, jazykovej povahy (zamestnanie, postavenie v zamestnaní, dosiahnuté vzdelanie, počítačové znalosti, národnosť, náboženské vyznanie, materinský jazyk, najčastejšie používaný jazyk...).“[5] Sčítanie však nemôžeme považovať za nástroj integrácie, pretože ide o štatistické zisťovanie, ktoré sa robí raz za 10 rokov. Pri meniacej sa dynamike migrácie a možných zmenách migračnej politiky nemusia byť takto získané informácie o cudzincoch už o rok vôbec aktuálne.

„Krokom k vypracovaniu súboru indikátorov integrácie cudzincov má byť sčítanie obyvateľov. To však nemôžeme považovať za nástroj integrácie, keďže ide o zisťovanie, ktoré sa robí raz za 10 rokov. Pri meniacej sa dynamike migrácie nemusia byť takto získané informácie o cudzincoch už o rok aktuálne.“

Indikátory sledovania integrácie tak ani takmer tri roky po prijatí koncepcie neboli vytvorené. MPSVR v súhrnnej správe vyžaduje na naplnenie tohto opatrenia ráznejšiu iniciatívu a systematickejšie prepojenie štátnej, verejnej a mimovládnej sféry. Otázne je, kto by mal byť iniciátorom tohto prepojenia, ak MPSVR samotné zatiaľ iniciatívne nebolo.

---

[2] „Košický samosprávny kraj upozornil na absenciu informačného materiálu pre lekárov, ktorý by ich upozorňoval na odlišnosti v prístupe k pacientom, ktoré vyplývajú z rozdielnosti kultúr. Lekári a zdravotnícki pracovníci majú poznať limity, ktoré ovplyvňujú prístup k pacientom či pacientkám. Nárast cudzincov na našom území si vyžaduje aj poznanie odlišností, ktoré so sebou jednotlivé kultúry prinášajú.“ Súhrnná správa o plnení opatrení vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR za rok 2011, s. 37.

[3] Kimová, A. H., Boydová, M. (2009). Housing Tenures and Condos: Ownership by Immigrant Generations and the Timing Arrival. *Canadian Journal of Urban Research, 18(1),* p. 47-73.

[4] Chudžíková, A. (2011). Dostupnosť štatistických dát o migrantoch na Slovensku ako podmienka vyhodnocovania politík. In M. Vašečka (Ed.), *Indikátory integrácie pre 21. storočie. Vieme ako merať úspešnosť integrácie migrantov?* Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť.

[5] Súhrnná správa o plnení opatrení vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR za rok 2011, s. 3.

Prečo sa opatrenia vyplývajúce z koncepcie nenapĺňajú?

Okrem rezortu práce je téma integrácie cudzincov prijímaná stále pomerne vlažne. Častým zdôvodnením neplnenia opatrení koncepcie je princíp rovnosti, ktorého interpretácia zostáva zjavne nepochopená. Inštitúcie totiž často argumentujú tým, že nemôžu pri poskytovaní svojich služieb zvýhodňovať určitú skupinu obyvateľov tým, že by jej venovali zvláštnu pozornosť vo svojich strategických materiáloch (napr. na úrovni samospráv). Napríklad podľa rezortu dopravy, ktorému z koncepcie vyplývajú úlohy v oblasti podpory bývania cudzincov, musí byť Program rozvoja bývania prístupný všetkým oprávneným žiadateľom, teda aj cudzincom, pričom sa však špecifická situácia cudzincov nezohľadňuje.

Druhým argumentom štátnych inštitúcií je už tradične nedostatok kompetencií či neexistencia dopytu po ich službách zo strany cudzincov. Faktom však je, že v dôsledku obmedzeného sprístupňovania informácií v inom ako slovenskom jazyku mnohí cudzinci nevedia, že na nejaké služby vôbec majú nárok, a tak o ne logicky neprejavujú záujem.[6] Inšitúcie tak pohodlne tvrdia, že o ne záujem nie je.

„Častým zdôvodnením neplnenia opatrení koncepcie je zjavne nepochopený princíp rovnosti. Inštitúcie argumentujú tým, že nemôžu pri poskytovaní svojich služieb zvýhodňovať určitú skupinu obyvateľov tým, že by jej venovali zvláštnu pozornosť vo svojich strategických materiáloch. Druhým argumentom je už tradične nedostatok kompetencií.“

Žiadny pokrok sme neznamenali ani v oblasti jazykovej prípravy žiadateľov o slovenské občianstvo. Rovnako ako v roku 2010 aj v roku 2011 ministerstvo vnútra (MV SR), ktoré by malo byť za túto úlohu zodpovedné, považuje toto opatrenie za splnené s odôvodnením, že *„jazykové vzdelávanie cudzincov na tento účel je zabezpečované prostredníctvom Migračného úradu MV SR, prebieha v pobytových táboroch a je zabezpečované kvalifikovanými lektormi.“*[7] MV SR si zrejme ani za viac než dva roky od prijatia koncepcie nevšimlo, že medzi žiadateľmi o občianstvo a žiadateľmi o azyl je rozdiel. Zároveň ani v roku 2011 neidentifikovalo žiadne problémy s overovaním ovládania slovenského jazyka žiadateľmi o štátne občianstvo a úlohu, ktorá mu ukladá vypracovať na tento účel v spolupráci s iným relevantnými inštitúciami študijnú literatúru, považuje za zbytočnú. Požadovaná úroveň ovládania slovenčiny pritom nie je nikde definovaná a štát neposkytuje žiadnu podporu pri jej získavaní. Znalosť slovenčiny a slovenských reálií tak vyhodnocuje trojčlenná komisia bez akýchkoľvek oficiálnych usmernení. Takáto nejednoznačnosť, netransparentnosť a subjektívnosť môže u žiadateľov o občianstvo spôsobovať veľkú neistotu.[8] To však MV SR nepovažuje za problém.

---

[6] Zrov. napr. Gallová Kriglerová, E., Kadlečíková, J. (2009). Kultúrna integrácia migrantov na Slovensku. In E. Gallová Kriglerová, J. Kadlečíková, J. Lajčáková, *Migranti. Nový pohľad na staré problémy.* Bratislava: CVEK, pp.54. V tlači.

[7] Súhrnná správa o plnení opatrení vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR za rok 2011, s. 23.

[8] Zrov. Gallová Kriglerová, E., Kadlečíková, J. (2012). Podmienky pre udeľovanie štátneho občianstva Slovenskej republiky. In J.Lajčáková (Ed.), Menšinová politika na Slovensku v roku 2011. Výročná správa. Bratislava: CVEK.

V roku 2011 pretrvávalo tiež výrazné presúvanie zodpovednosti za integráciu cudzincov zo štátnych inštitúcií na mimovládne organizácie, ktoré však vzhľadom na svoju závislosť od projektového financovania nemôžu realizovať žiadne systémové opatrenia s udržateľným efektom. Súhrnná správa za rok 2011 tak naznačuje, že politika tzv. integrácie cudzincov na Slovensku stále nie je témou. Od cudzincov sa očakáva taká sebestačnosť a prispôsobenie, aby nebolo potrebné vyvíjať žiadnu dodatočnú energiu na ich integráciu na strane prijímajúcej spoločnosti.

„Problematická zostáva aj naďalej oblasť jazykovej prípravy žiadateľov o občianstvo SR. Ministerstvo vnútra však tieto problémy nevidí, pretože jazyková príprava predsa prebieha v pobytových táboroch. Ministerstvo si zrejme ani za viac než dva roky po prijatí koncepcie nevšimlo, že medzi žiadateľmi o občianstvo a žiadateľmi o azyl je rozdiel.“

Text bol vypracovaný vrámci projektu *Centra pre výskum etnicity a kultúry* (CVEK) **Monitorovanie menšinovej politiky na Slovensku** a bol publikovaný v kritickom štvrťročníku **Menšinová politika na Slovensku 1/2012**.