

UNHCR poznámky k integrácii utečencov v strednej Európe



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Obsah

1. Úvod	5
2. Všeobecné úvahy	6
2.1. Prepojenie medzi fázou prijatia a fázou integrácie	6
2.2. Integrácia utečencov a podpora pre začleňovanie otázok integrácie utečencov (mainstreaming)	7
3. Právny rozmer integrácie	9
3.1. Získanie štátneho občianstva	10
4. Sociálno-ekonomický rozmer integrácie	12
4.1. Bývanie	12
4.2. Zamestnanie	15
4.3. Vzdelávanie detí a dospelých utečencov	17
4.4. Zdravie	22
4.5. Verejná podpora a sociálne zabezpečenie	24
5. Sociálno-kultúrna integrácia	26
5.1. Jazyková príprava a kultúrna orientácia	27
5.2. Prepojenie s miestnym obyvateľstvom a podpora spoluúčasti utečencov	30
5.3. Jednota a zlúčenie rodiny	31
6. Financovanie integrácie	33

UNHCR považuje integráciu utečencov za dynamický a širokospektrálny proces, ktorý vyžaduje úsilie všetkých zúčastnených strán. Na strane utečencov vyžaduje pripravenosť prispôbiť sa hostiteľskej spoločnosti bez toho, aby sa vzdali svojej vlastnej kultúrnej identity a na strane hostiteľského spoločenstva a verejných inštitúcií pripravenosť privítať utečencov a prispievať k napĺňaniu potrieb rozmanitej spoločnosti¹. Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951 a jeho Protokol z roku 1967 kladú zásadný dôraz na integráciu utečencov. Dohovor pritom vymenúva okruh sociálnych a ekonomických práv zameraných na proces integrácie, medzi ktoré patrí najmä sloboda pohybu, prístup k vzdelaniu a na trh práce, prístup k systémom verejnej podpory a pomoci, vrátane zdravotnej starostlivosti, právo vlastníť majetok a nakladať s ním ako aj možnosť cestovať s platnými cestovnými a identifikačnými dokladmi. Článok 34 tiež vyzýva štáty, aby utečencom čo najviac uľahčovali integráciu a získavanie štátneho občianstva.

Výkonný výbor UNHCR rešpektuje, že miestna integrácia je komplikovaný a postupný proces, ktorý sa opiera o tri rozličné, no vzájomne prepojené právne, ekonomické a sociálno-kultúrne rozmery, ktoré však majú rovnaký význam pre schopnosť utečencov úspešne sa integrovať ako plnohodnotní členovia spoločnosti². Poznámky k integrácii utečencov v strednej Európe oceňujú dosiahnutý pokrok pri príprave a zavádzaní širokej škály politik a programov zameraných na riešenie rôznych aspektov integrácie utečencov v krajinách pôsobnosti Regionálneho zastupiteľského úradu UNHCR pre strednú Európu (Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko). Oceňuje aj rastúci regionálny záujem o prijímanie a integráciu presídlených utečencov, pričom v prípade Českej republiky aj už prebiehajúce presídľovanie utečencov.

Cieľom Poznámok k integrácii utečencov v strednej Európe je načrtnúť prístup UNHCR k vybraným témam súvisiacim s právnou, ekonomickou a sociálno-kultúrnou integráciu utečencov, pri zohľadnení aktuálnych podmienok a situácie v tejto oblasti. Poznámky vychádzajú najmä zo záverov Výkonného výboru, Poznámok UNHCR k integrácii v Európskej únii³, Integračnej príručky⁴, výsledkov hodnotenia začleňovania žiadateľov o azyl a azylantov s ohľadom na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti (AGDM) v strednej Európe za roky 2007 a 2008, ako aj zo súčasných politik EÚ a súvisiaceho výskumu zameraného na integráciu. Aj keď sa EÚ sústreďuje najmä na integráciu migrantov, podobnosť problémov, ktorým čelia utečenci a migranti pri integrácii, umožňuje v tomto dokumente zohľadniť a aplikovať tie závery politik EÚ a odporúčané osvedčené postupy, ktoré majú význam aj pre situáciu utečencov v tejto oblasti.

Pojmom „utečenec“ sa v Poznámkach označujú všetky osoby, ktorým bol na základe Dohovoru z 1951 priznaný štatút utečenca, ako aj presídlení utečenci a osoby, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana v súlade so smernicou Rady o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu⁵.

UNHCR verí, že materiál obsiahnutý v Poznámkach k integrácii utečencov v strednej Európe pomôže pri ďalšom skúmaní alebo vyhodnocovaní súčasných integračných opatrení uplatňovaných v krajinách pôsobnosti Regionálneho zastupiteľského úradu UNHCR pre strednú Európu (RRCE) a tiež aj pri rozvoji ďalších činností zameraných na integráciu osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, vrátane tých utečencov, ktorí prichádzajú v rámci presídľovacích programov. UNHCR chce zdôrazniť svoju pripravenosť sa spolupodieľať s vládami štátov v regióne na organizovaní každoročného zasadania Stálej konferencie o integrácii, ktoré by sa zameralo na výmenu informácií a skúseností v oblasti integrácie utečencov.

¹ Výkonný výbor UNHCR, Záver o miestnej integrácii, č. 104 (LVI) - 2005.

² Tamtiež, písm. k).

³ UNHCR, Poznámky k integrácii utečencov v Európskej únii, Brusel, máj 2007.

⁴ UNHCR, Presídlenie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu, (Integračná príručka), september 2002, dostupná online v Refworld UNHCR na adrese: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=405189284>

⁵ Rada Európskej únie, smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany, (Kvalifikačná smernica) Ú. v. EÚ L 304/12, 30.9.2004.

2. Všeobecné úvahy

2.1. Prepojenie medzi fázou prijatia a fázou integrácie

UNHCR je často svedkom negatívneho vplyvu zdĺhavého azylového konania a celkových podmienok prijatia žiadateľov o azyl v strednej Európe na neskoršiu integráciu utečencov. Ich „vynútené“ ničnerobenie, spoločenská izolácia a odlúčenie od hostiteľskej populácie je nezriedka vedľajším produktom reštriktívnej alebo nevhodne nastavenej politiky prijatia, ktorá po dlhšie časové obdobie obmedzuje prístup žiadateľov o azyl na trh práce, k vzdelaniu, k odbornej príprave alebo ubytovaniu mimo kolektívnych zariadení.⁶

Podľa názoru UNHCR je prijímacia politika účinnejšia ak od začiatku počíta s možným dlhodobým priebehom azylového konania ako aj s budúcou integráciou tých, ktorým bude priznaná medzinárodná ochrana⁷. S ohľadom na vnútroštátnu právnu úpravu a situáciu v jednotlivých krajinách UNHCR odporúča:

- aby sa v plnej miere bral do úvahy dopad prijímacích podmienok pre žiadateľov o azyl a dĺžky azylového konania na integráciu utečencov; a aby bolo vynaložené maximálne úsilie čo najskôr začať s procesom integrácie a zároveň, aby sa zabezpečilo rýchle rozhodovanie o žiadostiach o azyl,⁸
- aby opatrenia prijímacej politiky minimalizovali izoláciu a odlúčenie od hostiteľských spoločenstiev a umožnili žiadateľom o azyl rozvinúť ich ľudský potenciál a zručnosti⁹, vrátane základného alebo odborného vzdelávania,
- aby boli zaručené podmienky na dosiahnutie sebestačnosti a prístup na trh práce, berúc do úvahy trvanie a povahu azylového konania, najneskôr po uplynutí 6 mesiacov od podania žiadosti o priznanie štatútu utečenca,¹⁰

PHOTO: LIBA TAYLOR



UNHCR často pozoruje dopad zdĺhavého azylového konania

(čakajúc na Vianoce v „Zastávka“ – českom pobytovom utečeneckom tábore)

⁶ UNHCR, Byť utečencom: Skúsenosti utečencov a žiadateľov o azyl so životom v strednej Európe, Hodnotenie začleňovania žiadateľov o azyl a utečencov s ohľadom na ich vek, pohlavie a iné odlišnosti (AGDM) 2006/07 a Hodnotenie AGDM 2007.

⁷ Tamtiež, pozn. 3, ods. 8.

⁸ UNHCR, Postrehy k oznámeniu Európskej komisie „Spoločný program pre integráciu: Rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie“, (KOM (2005) 389 v konečnom znení, 1.9.2005).

⁹ Výkonný výbor UNHCR: Miestna integrácia a sebestačnosť, Stály výbor, 33. zasadanie, EC/55/SC/CRP.15, 2. jún 2005, ods.10.

¹⁰ Výkonný výbor UNHCR, Závery o prijímaní žiadateľov o azyl v kontexte individuálnych azylových systémov, č. 93 (LII) - 2002, písm. b) bod vii.; UNHCR, Prípomienky k smernici Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003 o minimálnych podmienkach pre prijímanie žiadateľov o azyl, pozri pripomienky k článku 11.

- aby boli prijaté vhodné opatrenia na vytvorenie a rozvoj harmonických vzťahov s prijímajúcimi spoločnosťami, podporoval sa rešpekt voči žiadateľom o azyl a utečencom, povedomie o ich potrebách, ako aj ich rešpektovanie miestnej kultúry, zvykov a náboženstva, najmä prostredníctvom poskytovania základnej výučby jazyka prijímajúcej krajiny,¹¹
- aby sa so žiadateľmi o azyl konzultovali rôzne aspekty podmienok prijatia a aby boli zainteresovaní na činnosti prijímacích zariadení,
- aby sa pri prijímaní žiadateľov o azyl zohľadňovali rodové a vekové kritériá a tiež aj osobitné potreby obetí mučenia, traumatizovaných osôb, slobodných žien, maloletých bez sprievodu, odlúčených maloletých, rodín so školopovinnými deťmi a ďalších zraniteľných skupín,¹²
- aby boli v prijímacích zariadeniach zamestnávaní kvalifikovaní sociálni pracovníci, ktorých úlohou by malo byť aj poskytovanie širokého spektra poradenských služieb žiadateľom o azyl vrátane poučenia o následkoch ich nepovoleného pohybu napríklad do ďalších európskych krajín.

2.2. Integrácia utečencov a podpora pre začleňovanie otázok integrácie utečencov (mainstreaming)

Spoločné základné princípy politiky integrácie prisťahovalcov v Európskej únii definujú integráciu ako „obojsmerný proces vzájomného prispôsobovania sa všetkými prisťahovalcami a obyvateľmi členských štátov“.¹³ Spoločné základné princípy uznávajú potrebu adaptácie prisťahovalcov, no zároveň zdôrazňujú potrebu zainteresovania prijímajúcej spoločnosti, ktorá „by mala vytvoriť prisťahovalcom podmienky na ich plnú hospodársku, sociálnu, kultúrnu a politickú spoluúčasť“. Spoločný základný princíp č. 10 zdôrazňuje význam zavádzania opatrení integračnej politiky z pohľadu potenciálneho dopadu prisťahovalectva na ďalšie súvisiace politiky na jednotlivých úrovniach verejnej správy a služieb, vrátane vzdelávania, sociálnych služieb a ďalších.

Zatiaľ čo sa často predpokladá, že všeobecné integračné politiky popri ostatných kategóriách migrantov pokrývajú aj potreby osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, UNHCR upozorňuje, že utečenci majú nezriedka špeciálne potreby a v súvislosti s ich integráciou musia hľadať osobitné problémy vyvolané ich minulými skúsenosťami spojenými s prenasledovaním, útekem a exilom. Pred získaním štatútu utečenca, mnohí zo žiadateľov strávili dlhý čas oddelení od prijímajúcich spoločností, najmä vďaka zdĺhavému azylovému konaniu alebo v takých podmienkach, ktoré obmedzili ich prístup na trh práce, k vzdelaniu, k odbornej príprave alebo k ubytovaniu mimo kolektívnych zariadení. Ako dôsledok prenasledovania môžu byť utečenci psychicky alebo fyzicky traumatizovaní alebo mať pretrvávajúce zdravotné problémy či iné potreby, ktoré si vyžadujú špecializovanú podporu. Niektorí z nich zasa museli prerušiť svoje vzdelávanie alebo nie sú schopní predložiť úradný doklad o dosiahnutom akademickom vzdelaní, odbornej príprave alebo predchádzajúcej odbornej praxi.

UNHCR upozorňuje na potrebu služieb osobitne zameriavaných na utečencov, služieb, ktoré by reagovali na ich špecifické potreby a dopĺňali všeobecné podporné služby. UNHCR zastáva názor, že opatrenia na integráciu utečencov môžu byť úspešné iba vtedy, ak budú súčasťou širšej stratégie, ktorá bude aktívne presadzovať rovnosť a podporí premenu verejných inštitúcií a spoločnosti na otvorenejšie a flexibilnejšie pri reakciách na výzvy spojené s narastajúcou rôznorodosťou.¹⁴

UNHCR nabáda vlády v regióne strednej Európy k tomu, aby opatrenia na integráciu utečencov zaradili do širšieho rámca integračnej politiky, programov a plánov vytvorených pre migrantov a príslušníkov členských štátov EÚ prichádzajúcich do krajín v tomto regióne.¹⁵ Opatrenia na integráciu utečencov by mali byť súčasťou aj širšieho úsilia zameraného proti diskriminácii, za rovnaké zaobchádzanie, sociálnu inklúziu a rovnosť príležitostí pre všetkých.

¹¹ Tamtiež, písm. d). Pozri tiež pripomienky UNHCR k článku 10 smernice Rady 2003/9/ES.

¹² Tamtiež, písm. b) bod iii.

¹³ Rada Európskej únie, Spoločné základné princípy integračnej politiky prisťahovalcov v Európskej únii, KOM (2005) 0389, v konečnom znení.

¹⁴ Rada Európskej únie, Spoločné základné princípy integračnej politiky prisťahovalcov v Európskej únii, KOM (2005) 0389, v konečnom znení.

¹⁵ Op. cit. pozn. 3, ods. 6-7.

V tomto kontexte a v nadväznosti na tie oblasti sociálnej politiky, ktoré majú osobitný význam pre integráciu utečencov, UNHCR vyzýva vlády, ktoré tak doposiaľ neurobili, aby preskúmali vlastné právne predpisy o vzdelávaní, zdravotnej starostlivosti, sociálnom zabezpečení a zamestnanosti ako aj ďalšie existujúce politiky v týchto oblastiach. Cieľom by mala byť identifikácia možností ako lepšie reagovať na osobitné potreby utečencov a zabezpečenie rovnosti ich prístupu k službám, ktoré štáty poskytujú v týchto oblastiach. Na dosiahnutie uvedeného UNHCR odporúča, aby sa na príslušných ministerstvách ustanovili vyšší štátni úradníci, ktorí by sa zamerali na problematiku integrácie. Ich úlohou by mala byť podpora pre začleňovanie otázok integrácie utečencov (mainstreaming) do aktivít ich ministerstiev a zabezpečenie toho, aby tieto boli vykonávané v súlade so záväzkami o rovnakom zaobchádzaní s utečencami.¹⁶

Integračné politiky môžu byť účinné iba vtedy, ak sú budované na základe partnerstva. Aj preto je potrebné, aby základom ich tvorby bola podpora takých mechanizmov a štruktúr, ktoré umožnia koordináciu a trvalý dialóg medzi hlavnými zainteresovanými subjektami podieľajúcimi sa na prijímaní žiadateľov o azyl, na integrácii utečencov ako aj na poskytovaní všeobecných sociálnych a komunitných služieb. UNHCR preto podporuje aj vytvorenie medzi-rezortných platforiem, ktoré by združovali všetky rozhodujúce subjekty, vrátane štátnych inštitúcií, miestnych organizácií, zástupcov občianskej spoločnosti, utečencov a ich komunít.¹⁷ Na tieto platformy by mali prejsť úlohy súvisiace s tvorbou, rozvojom a zavádzaním integračných stratégií a služieb, ktoré by boli osobitne prispôbené potrebám utečencov a tiež aj vyhodnocovaním dopadu všeobecnej sociálnej politiky na proces integrácie utečencov. Ich úlohou by malo byť aj vytváranie hodnotiacich nástrojov a systematické monitorovanie implementácie integračných politik a programov zameraných na utečencov, s cieľom zvýšiť ich účinnosť a dlhodobé dopady.

PHOTO: BÉLA SZANDELSZKY



Utečenci môžu mať osobitné potreby a potrebovať odlišné služby

(modlitebňa v záchytnom zariadení v Poľsku)

¹⁶ Pozri tiež Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť, Príručka o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov (druhé vydanie), máj 2007, Kapitola 1: Uplatňovanie integrácie prisťahovalcov.

¹⁷ Pozri tiež Kapitola V: Uskutočňovanie miestnej integrácie prostredníctvom zlepšovania miestnych integračných kapacít a partnerstiev, op. cit. pozn. 9.

3. Právny rozmer integrácie



Výkonný výbor UNHCR opätovne potvrdil zásadný význam právneho rámca integrácie, ktorého základom je povinnosť prijímajúcich štátov poskytovať utečencom stabilné právne postavenie, potrebný okruh hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv a zabezpečovať ich nároky na úrovni porovnateľnej so štátnymi občanmi.¹⁸ Pri budovaní právneho rámca integrácie, záver ExCom-u č. 104 zvýraznil aj potrebu prispôbiť a revidovať vnútroštátne legislatívne a administratívne prostredie v prijímajúcich štátoch tak, aby umožňovalo utečencom využívať všetky práva, služby a programy bez akejkoľvek diskriminácie. Význam právneho rámca integrácie zdôrazňuje aj druhé vydanie Príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov Európskej komisie. Potvrzuje, že pravidlá týkajúce sa prijatia utečencov „možno považovať za štartovacie body integrácie a vytvárajú dôležité podmienky pre jej neskoršiu realizáciu“.¹⁹ Prístup utečencov k inštitúciám, verejným a súkromným službám a tovarom bez diskriminácie a na rovnakej úrovni ako u štátnych občanov, pokladajú za kľúčové východisko pre ich lepšiu integráciu aj Spoločné základné princípy integračnej politiky prisťahovalcov v Európskej únii.²⁰

UNHCR je preto znepokojený praxou, ktorú zaviedli niektoré štáty nielen v strednej Európe a ktorá je založená na rozdielnom zaobchádzaní s utečencami podľa Dohovoru z 1951 a osobami s poskytnutou doplnkovou ochranou alebo s inou formou humanitárnej ochrany, v súvislosti s ich prístupom k osobitnej integračnej pomoci a k niektorým právam (vrátane práva na zlúčenie rodiny alebo na získanie stabilného právneho postavenia). Vážne obavy UNHCR sa dotýkajú aj niektorých právnych a administratívnych ustanovení v tých krajinách, ktoré neposkytujú utečencom základné práva na rovnakej úrovni ako štátnym občanom (napr. prístup k sociálnemu bývaniu alebo zamestnaniu). UNHCR tiež zaznamenal, že v niektorých krajinách dochádza k určitým ad hoc presídľovacím aktivitám, ktoré sa realizujú mimo dohodnutého globálneho rámca presídľovania UNHCR. Utečencom presídleným v rámci takýchto aktivít pritom štáty ponúkajú priaznivejšie podmienky ako osobám, ktoré na ich území získali štatút utečenca v rámci vnútroštátneho azylového konania.

Rozdielne zaobchádzanie pri prístupe k právam a osobitným nárokom medzi jednotlivými kategóriami osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu (a tiež medzi utečencami na jednej strane a štátnymi občanmi prijímajúcej krajiny na strane druhej) nie je podľa názoru UNHCR v kontexte medzinárodného práva o ľudských právach a pri rešpektovaní princípu zákazu diskriminácie ospravedliteľné. Zatiaľ čo individuálne skúsenosti jednotlivých utečencov spojené s ich prenasledovaním a útekem sa môžu líšiť, potreba medzinárodnej ochrany rôznych kategórií vyššie uvedených osôb môže byť rovnako naliehavá; navyiac, v prípade osôb s poskytnutou doplnkovou alebo inou formou humanitárnej ochrany môže byť aj potreba jej trvania porovnateľná so situáciou utečencov.²¹ Osobitnou otázkou je dopad takéhoto rozdielneho zaobchádzania na vzťahy vo vnútri komunity utečencov a na proces integrácie všetkých osôb v záujme UNHCR.

UNHCR teda presadzuje, aby sa všetkým príjemcom medzinárodnej pomoci (bez ohľadu na to, či ide o utečencov, ktorým bol priznaný štatút v zmysle Dohovoru, presídlených utečencov alebo o osoby, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana alebo iná forma humanitárnej ochrany) bolo zaručené rovnaké zaobchádzanie a rovnaký prístup k všetkým právam a službám potrebným pre uľahčenie ich integrácie v prijímajúcej krajine.²² Medzi tieto práva pritom patrí aj právo na zlúčenie rodiny a na stabilné právne postavenie, ktoré nie je predmetom pravidelného prehodnocovania. UNHCR preto naliehavo vyzýva vlády, aby priznali všetkým osobám, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, rovnaké práva a oprávnenia vo vzťahu k zamestnaniu, sociálnemu bývaniu a ďalším verejným službám na takej úrovni ako sa tieto práva a oprávnenia poskytujú občanom danej krajiny. Odporúčame, aby vlády, ktoré tak ešte neurobili, preskúmali vlastnú právnu úpravu a

¹⁸ Op.cit. pozn. 1, ods. I. Pozri tiež Fórum Vysokého komisára, Mnohostranný rámec chápania presídľovania, FORUM/2004/6, 16. september 2004, ods. 41.

¹⁹ Pozri tiež, op. cit., pozn. 8, kapitola 3.

²⁰ Op. cit. pozn. 13, Spoločný základný princíp č. 6.

²¹ Pripomienky UNHCR k smernici Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304/12, 30.9.2004).

²² Op.cit. pozn. 3, ods. 4.

odstránili prekážky pre integráciu osôb ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana a zabezpečili pre nich rovnaké zaobchádzanie ako poskytujú utečencom podľa Dohovoru. UNHCR pritom podporuje aj prijímanie pozitívne diskriminačných opatrení, ktorých cieľom je predchádzanie alebo kompenzácia znevýhodnenia utečencov, ku ktorému dochádza v dôsledku ich predchádzajúceho prenasledovania a úteku alebo v dôsledku diskriminácie podmienenej rasovou alebo etnickou príslušnosťou.

3.1. Získanie štátneho občianstva

Článok 34 Dohovoru o právnom postavení utečencov ustanovuje, že všetky štáty by mali v čo najväčšej miere uľahčovať utečencom získavanie štátneho občianstva, najmä urýchlením konania o udelenie štátneho občianstva a znížením jeho poplatkov a trov. V rámci Európy, Európsky dohovor o občianstve požaduje, aby štáty uľahčili získanie ich občianstva osobám s priznaným štatútom utečenca ktoré sa zákonne a obvykle zdržiavajú na ich území.²³

Nadobudnutie občianstva (naturalizácia) je záverečným právnym krokom v integračnom procese, nakoľko jeho následkom je zánik postavenia utečenca v súlade s bodom 3 článku 1C Dohovoru o právnom postavení utečencov.²⁴ Tento krok môže byť tiež chápaný ako ukončenie procesu spoločensko-kultúrnej integrácie utečenca ktorý sa snaží o získanie občianstva prijímajúcej krajiny ako dôkazu jeho úplného začlenenia do spoločnosti a spolupatričnosti k prijímacej krajine.

Cesta utečenca k získaniu občianstva nie je ľahká. V niektorých krajinách patriacich do pôsobnosti Regionálneho zastupiteľského úradu UNHCR pre strednú Európu musia utečenci čakať dlhé obdobie pokiaľ dokážu splniť požadované kritériá a podať žiadosť o udelenie štátneho občianstva. Vo väčšine týchto krajín nie je vytvorený priestor pre výhodnejší prístup utečencov k štátnemu občianstvu. Aj v tých krajinách, ktoré poskytujú istý výhodnejší prístup utečencov k štátnemu občianstvu sa však čas strávený čakaním na rozhodnutie o žiadosti o azyl nezapočítava do celkovej dĺžky pobytu, ktorú je potrebné dosiahnuť pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva. Ďalšie problematické momenty v niektorých krajinách sa spájajú s osobitnou úpravou týkajúcou sa dĺžky konania o udelenie štátneho občianstva, nedostatočnej transparentnosti tohto konania, nemožnosti odvolať sa proti negatívnemu rozhodnutiu a tiež aj s neexistenciou alebo nedostatkom poradenských programov a zrozumiteľných informačných materiálov, ktoré by pripravili utečencov na testy a pohovory, ktoré musia absolvovať v priebehu konania o udelenie štátneho občianstva. Aj v krajinách, kde takéto poradenstvo existuje, je obvykle poskytované ad hoc dobrovoľníkmi alebo podľa možností dostupných projektov.

UNHCR sa snaží o to, aby štáty strednej Európy prehodnotili obsah a uplatňovanie ich vnútroštátnej legislatívy tak, aby sa utečencom uľahčil prístup k štátnemu občianstvu. Na základe osvedčených postupov UNHCR odporúča, aby štáty zväžili nasledujúce možnosti:

- vyhodnocovať postavenie utečenca ako priaznivú skutočnosť pre účely konania o udelení štátneho občianstva,²⁵
- pri posudzovaní splnenia podmienok požadovaných pre udelenie štátneho občianstva započítavať do požadovanej dĺžky celé obdobie oprávneného pobytu v krajine vrátane obdobia priebehu azylového konania,
- odstrániť alebo obmedziť právne prekážky pre získanie štátneho občianstva, medzi ktoré patrí požiadavka stáleho zamestnania počas minimálne ustanoveného obdobia, požiadavka týkajúca sa minimálnej dĺžky pobytu, ktorá presahuje obdobie 5 rokov a príliš dlhé rozhodovanie o žiadosti o udelenie štátneho občianstva,²⁶
- pre utečencov zaviesť menej prísne požiadavky na preukázanie jazykovej spôsobilosti, vrátane úplného oslobodenia zraniteľných skupín (starších osôb, obetí mučenia, traumatizovaných osôb alebo negramotných osôb) od tejto povinnosti,²⁷

²³ Pozri článok 4 písm. g) Európskeho dohovoru o občianstve. Všetky krajiny, okrem Slovinska, spadajúce pod Regionálne zastúpenie UNHCR pre strednú Európu tento dohovor podpísali. Poľsko Dohovor zatiaľ neratifikovalo.

²⁴ Op.cit. pozn. 3, ods. 40. Pozri tiež pozn. 9 ods. 20.

²⁵ Rada Európy, Výbor ministrov, Odporúčanie č. R (84)21 o získavaní štátneho občianstva hostiteľskej krajiny utečencami. 1984

²⁶ Pozri tiež Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, Odporúčanie 564 (1969) o získavaní štátneho občianstva krajiny pobytu utečencami.

²⁷ Pozri Rada Európy, Vysvetľujúca správa k Európskemu dohovoru o občianstve, (ETS č. 166) ods. 52, Štrasburg, 1997.

- v maximálnej miere uľahčiť získanie štátneho občianstva maloletým utečencom,²⁸
 - zaviesť jednoduché, transparentné a rýchle konanie, odstrániť požiadavky na predkladanie dokumentov, ktoré môže utečenec získať iba v krajine svojho pôvodu a utečencom znížiť alebo odpustiť administratívne poplatky, ktoré presahujú ich finančné možnosti,²⁹
 - podporovať rozvoj právnych a iných poradenských služieb, ako aj prípravu užívateľsky dostupných informačných materiálov, ktoré budú utečencom nápomocné v procese získania štátneho občianstva (pri podávaní žiadosti, príprave na jazykové a vedomostné skúšky a podobne).
-

²⁸ Výkonný výbor UNHCR, Záver o Deťoch v ohrození, č. 107 (LVII) - 2007, ods. xvii.

²⁹ Op. cit. pozn. 27, pozri tiež článok 25 Dohovoru o utečencoch o správnej pomoci.

4. Sociálno-ekonomický rozmer integrácie

4.1. Bývanie

Komisia OSN pre ľudské obydlia a globálnu stratégiu bývania do roku 2000 definuje „primerané bývanie“ ako „primerané súkromie, primeraný priestor, primeranú bezpečnosť, primerané osvetlenie a vetranie, primeranú základnú infraštruktúru a primerané umiestnenie vzhľadom na prácu a základné služby – a všetko toto za primeranú cenu“.³⁰ UNHCR zastáva názor, že okrem toho, že právo na bývanie predstavuje základné ľudské právo; bezpečné, stabilné a finančne dostupné bývanie zohráva kľúčovú úlohu pre zabezpečenie zdravia a prosperity človeka. Bývanie je tiež základňou, ktorá umožňuje utečencom nájsť si zamestnanie, obnoviť svoje rodinné vzťahy a nadviazať aj kontakty s miestnym spoločenstvom.³¹ Napriek tomu, že bývanie nie je zahrnuté do Spoločných základných princípov politiky integrácie, možno sa stretnúť s argumentáciou, že výklad Spoločného základného princípu 7 umožňuje politiku bývania umiestniť do integračného rámca.³² Upozorňuje totiž na skutočnosť, že „spoločné fóra, medzikultúrny dialóg, vzdelávanie o migrantoch a ich kultúrach ako aj podpora života v mestskom prostredí posilňuje vzájomné pôsobenie medzi prisťahovalcami a občanmi členských štátov“.

V snahe o získanie primeraného bývania sa utečenci v strednej Európe stále stretávajú s mnohými prekážkami. Okrem problémov súvisiacich so všeobecným nedostatkom cenovo dostupného bývania v tomto regióne (ktoré vplývajú rovnako aj na miestne obyvateľstvo), trpia utečenci zväčša aj nedostatkom finančných zdrojov, kontaktov a nemajú miestne znalosti, ktoré by im pomohli nájsť a udržať si cenovo dostupné a slušné bývanie. V niektorých krajinách nemajú nárok na získanie dotovaného sociálneho bývania vzhľadom na to, že zákonné alebo administratívne ustanovenia podmieňujú prístup k takémuto bývaniu štátnym občianstvom alebo celkovou dĺžkou pobytu v krajine alebo v jej niektorej časti. Utečenci sa často stretávajú aj s diskrimináciou v dôsledku rasizmu a xenofóbie. Verejní a súkromní vlastníci bytového fondu nerešpektujú alebo nepoznajú ich práva. V krajinách, kde je sociálne bývanie dostupné aj pre utečencov, sa často nachádza v chudobných a zanedbaných mestských častiach alebo v miestach s nedostatkom pracovných príležitostí či nevyhovujúcou základnou občianskou vybavenosťou. Cenovo prijateľné bývanie u súkromných vlastníkov býva zväčša zle udržiavané alebo s horším vybavením. Prístup utečencov k tomuto bývaniu sťažuje aj skutočnosť, že vlastníci nehnuteľností sa často zdráhajú uzatvárať oficiálne zmluvy o prenájme v snahe vyhnúť sa plateniu daní. Mnohí utečenci, ktorí nenájdu inú možnosť, preto zotrvávajú v kolektívnych prijímacích alebo integračných zariadeniach maximálny možný čas a následne sa presťahujú do neistého a podradného súkromného bývania za ktoré musia platiť vysoké trhové ceny. Bez oficiálnej zmluvy o prenájme si utečenci nemôžu uplatniť nárok na sociálny príspevok na nájom a bývanie, zaregistrovať sa na úrade práce (v niektorých krajinách je adresa trvalého pobytu podmienkou pre registráciu uchádzača o zamestnanie) a ani získať doklady totožnosti potvrdzujúce ich zákonný alebo trvalý pobyt v krajine azylu.³³

Zabezpečenie rýchleho prístupu utečencov k stabilnému a cenovo prijateľnému bývaniu je v celej Európe bezpochyby obrovskou výzvou. Táto výzva je ešte vypuklejšia v strednej Európe poznamenatej privatizáciou verejného bytového fondu, poklesom štátnej výstavby sociálnych bytov a neexistenciou regulácie výšky nájomného. Pri tvorbe stratégií a programov na riešenie potrieb bývania utečencov je preto nevyhnutný koordinovaný postup všetkých zainteresovaných relevantných aktérov vrátane ústredných štátnych orgánov, miestnych úradov, mimovládnych organizácií, komunitných sietí a miestnych spoločenstiev. Pozornosť sa musí zamerať nielen na dostupnosť bývania a špecifické charakteristiky trhu s nehnuteľnosťami určenými na bývanie v

³⁰ Úrad Vysokého komisára OSN pre ľudské práva, Všeobecná pripomienka Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (CESCR) č. 4: Právo na primerané bývanie, čl.11 bod 1: 13/12/91.

³¹ Op.cit. pozn. 4, Kapitola 2.8 Miesto, ktoré nazývame domovom: Prístup k bezpečnému a cenovo prístupnému bývaniu.

³² Op. cit. pozn. 16, Kapitola 2: Bývanie v mestskom prostredí.

³³ Op. cit. pozn. 6.



PHOTO: BÉLA SZANDELSZKY

Bezpečné,
stále a cenovo
prijateľné bývanie
je základným
ľudským právom

(domov
utečeneckej
rodiny v Lubľane,
Slovinsko)

jednotlivých krajinách, ale aj na celkový integračný potenciál regiónu v ktorom by sa mali utečenci usadiť. Zhodnotiť by sa mali tiež podmienky na miestnom trhu práce, pracovné a vzdelávacie príležitosti, vzťahy a postoje miestneho obyvateľstva a dostupnosť sociálnych služieb (vrátane škôl, predškolských zariadení a zdravotníckych zariadení potrebných pre integráciu utečencov).³⁴

Dokument UNHCR Presídlenie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu v hlavných rysoch popisuje série krokov, ktoré je potrebné prijať pre účinné riešenie potrieb bývania utečencov.³⁵ Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší aktéri mali okrem iného zväziť:

a) Rozvoj partnerstiev a budovanie kapacít poskytovateľov bývania

- zvyšovanie informovanosti a rozvoj partnerstiev so súkromnými vlastníkami a prenajímateľmi nehnuteľností, agentmi realitných kancelárií, orgánmi verejnej správy spravujúcimi sociálne bývanie, komunitami utečencov a mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa zaoberajú presadzovaním práva na bývanie, poradenstvom a podporou v oblasti bývania,
- organizovanie školení pre verejných a iných poskytovateľov bývania a tých, ktorí obhajujú práva utečencov a prijímanie krokov, ktoré zabezpečia, že pridelovanie bývania a súvisiace konania budú zohľadňovať potreby a skúsenosti utečencov,
- konzultácie s utečencami a ich zástupcami v rámci prípravy alebo revízie národnej stratégie zameranej na problematiku bývania,³⁶

b) Cielená finančná alebo iná podpora na uľahčenie prístupu k bývaniu

- poskytovanie ekonomických stimulov verejným a súkromným vlastníkom bytového fondu, zameraných na podporu jeho prenajímania utečencom (napríklad prostredníctvom vládnych dotácií alebo grantov zameraných na renováciu alebo opravy, prostredníctvom programov mestskej obnovy alebo prostredníctvom mechanizmov pre využívanie dobrovoľníckej práce pri oprave alebo renovácii bytového fondu),

³⁴ Op.cit. pozn. 30 ods. 8 písm. f).

³⁵ Mnoho nižšie uvedených odporúčaní vychádza z kapitoly 2.8 o „Prístupe k bezpečnému a cenovo prístupnému bývaniu“ Integračnej príručky UNHCR. I keď príručka sa zameriava špecificky na presídlených utečencov, obsahuje veľa odporúčaní relevantných pre všetky kategórie osôb vyžadujúcich si medzinárodnú ochranu v súvislosti s otázkami prístupu k primeranému bývaniu.

³⁶ Op.cit. pozn. 30, ods. 12.

- vytvorenie sprostredkovateľských služieb, v rámci ktorých vládna alebo mimovládna organizácia dokáže poskytovať súkromným vlastníkom zálohu na nájomné, poistenie, prípadne iné záruky požadované v súvislosti s poskytovaním prenájmu pre utečencov,
- dotovanie nájomného, poskytovanie grantov a návratných pôžičiek na pokrytie „úvodných“ nákladov na ubytovanie. Takáto podpora by mala byť poskytovaná vo výške primeranej situácii na trhu s bývaním, osobitnej situácii jednotlivca ako aj znevýhodneniu ktorému sú utečenci vystavení na trhu s bývaním,
- upustenie od požiadavky povinne predkladať nájomnú zmluvu pri podávaní žiadosti o podporu na bývanie utečencami, ktorí preukážu, že zmluvu nemôžu predložiť bez vlastného zavinenia,

c) Posilňovanie schopností utečencov

- informovanie utečencov o právach a povinnostiach nájomcov a prenajímateľov, o službách spojených s bývaním a spôsoboch platby za ne, o vlastníckych schémach nehnuteľností a o dostupných službách podpory bývania by malo byť pravidelnou súčasťou ich orientačných kurzov a jednotlivých integračných programov,
- podpora rozvoja poradenských služieb utečencom poskytovaných na miestnej úrovni (napr. vo forme následného poradenstva o bývaní, informovania a poskytovania právnej pomoci v konkrétnych prípadoch, vrátane vecí súvisiacich s prenájomom, osobitne v situáciách, keď sa utečenec vysťahuje zo štátom prevádzkovaného integračného zariadenia alebo pri hľadaní nového bydliska). Takéto služby môžu poskytovať mimovládne organizácie so zameraním na podporu utečencov alebo poskytovatelia všeobecných služieb vytvorených pre znevýhodnených štátnych občanov prijímajúcej krajiny,
- zapojenie dobrovoľníkov, ktorí poznajú miestne pomery a utečencom dokážu poskytnúť okamžitú praktickú pomoc pri hľadaní cenovo prístupného bývania,

d) Ďalšie otázky

- zabezpečenie prednostného prístupu zraniteľných utečencov (napr. staršie osoby, telesne postihnutí, deti), k sociálnemu bývaniu, v tomto zmysle novelizovať alebo upraviť príslušné právne predpisy a politiku bývania,³⁷
- zrušenie povinnosti utečencov predkladať oficiálnu zmluvu o nájme pri registrácii na úrade práce ako uchádzača o zamestnanie alebo pri registrovaní trvalého pobytu,
- monitorovanie uplatňovania právnych predpisov zameraných na predchádzanie diskriminácii a rasizmu a odstraňovanie štrukturálnych prekážok s ktorými zápasia utečenci pri hľadaní stáleho a cenovo dostupného bývania,
- podľa potreby prepracovať štátnu, regionálnu a miestnu politiku a prax tak, aby sa odstránilo podmieňovanie získavania štátom dotovaného/sociálneho bývania štátnym občianstvom alebo ustanovenou dĺžkou pobytu a zabezpečilo úplné zosúladenie s povinnosťou rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie v tejto oblasti.

³⁷ Op.cit. pozn. 30, ods. 8 písm. e).

4.2. Zamestnanie

Záver UNHCR o miestnej integrácii nabáda všetky štáty prijímajúce utečencov k tomu, aby hľadali spôsoby ako utečencom pomôcť pri získavaní zamestnania alebo pri ich aktívnom zapájaní sa do hospodárskeho života v krajine azylu okrem iného aj vzdelávaním sa a rozvojom vlastných zručností. UNHCR odporúča, aby štáty preskúmali vlastné zákonodarstvo a prax, identifikovali existujúce prekážky pre uplatnenia sa utečencov na trhu práce a tieto v čo možno najväčšom rozsahu odstránili.³⁸ Podobné odporúčania možno nájsť aj v Spoločných základných princípoch integračnej politiky prisťahovalcov v Európskej únii. Uvedený dokument význam zamestnanosti charakterizuje nasledovne: „...zamestnanosť je rozhodujúca pre proces integrácie ... je základom pre účasť prisťahovalcov a zároveň ich príspevkom pre hostiteľskú spoločnosť“.³⁹ „Princípy“ hovoria aj o potrebe prijať „...aktívne kroky, ktoré zabezpečia v čo najväčšej miere sprístupnenie verejných úradov, politik, fondu bývania a služieb pre prisťahovalcov.“



PHOTO: BÉLA SZANDELSZKY

Zamestnanie je kľúčovým momentom integrácie utečencov

(žena na odbornom výcviku v Poľsku)

Zamestnanie je kľúčovým momentom integrácie utečencov. UNHCR vďaka pravidelnému monitorovaniu ochrany a hodnoteniam AGDM identifikoval mnoho prekážok, s ktorými sa pri snahe o získanie zamestnania stretávajú utečenci v strednej Európe. Mnoho utečencov nie je schopných preukázať svoje akademické vzdelanie, profesijnú kvalifikáciu alebo odbornú prax, pretože im chýba potrebná dokumentácia. Nemôžu tiež absolvovať formálny proces verifikácie dokladov alebo uznávania dosiahnutého vzdelania, nakoľko prísne pravidlá takéhoto konania si vyžadujú nadviazanie kontaktu s úradmi krajiny pôvodu, čo v prípade utečencov neprichádza do úvahy. Nezriedka utečenci nemajú informácie o prebiehajúcich náboroch, školeniach, službách alebo programoch, ktoré sú zamerané na umiestňovanie uchádzačov na trhu práce. V dôsledku mnohí z nich zostávajú nezamestnaní alebo získajú zamestnanie, ktoré je neprimerané ich vzdelaniu a praxi. Osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou sa navyše stretávajú aj s ďalšími prekážkami pri udržaní si už získaného zamestnania. Spôsobuje to skutočnosť, že majú iba krátkodobé povolenia na pobyt a nemajú prakticky žiadny prístup k službám cielene zameraným na získanie zamestnania či integráciu.

Mnoho utečencov konštatuje, že úplne nepozná svoje práva a oprávnenia na pracovisku. Aj vzhľadom na uvedené sú vystavení zvýšenému riziku vykorisťovania alebo zneužívania. Ďalším významným zdrojom znepokojenia utečencov je diskriminácia na trhu práce. Mnoho z nich hovorí o problémoch s prístupom k voľným pracovným miestam. Tieto vyplývajú z neznalosti práv

³⁸ Op.cit. pozn. 1, písm. m) bod ii.

³⁹ Op.cit. pozn. 13, ods. 3.

utečencov pracovnými agentúrami, či potenciálnymi zamestnávateľmi, ale aj z xenofóbie a rasizmu. Utečenci často nepoznajú podmienky za ktorých môžu vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť a nemajú informácie o dostupných službách zameraných na podporu začínajúcich podnikateľov. Vo väčšine prípadov tiež nie sú schopní zaručiť svoju schopnosť splácať úver alebo zložiť záruku, ktorú vyžaduje banková inštitúcia pre udelenie štartovacieho úveru. V niektorých krajinách je právo na vykonávanie istých regulovaných druhov samostatnej zárobkovej činnosti priznané iba štátnym občanom. Aj takáto právna úprava diskriminuje utečencov.

Dokument UNHCR *Presídľovanie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu v hlavných rysoch* popisuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v snahe o dosiahnutie ekonomickej sebestačnosti utečencov.⁴⁰ Tam, kde je to potrebné, vlády a ďalší aktéri by mali sústrediť svoju pozornosť na⁴¹:

a) Rozvoj partnerstiev a budovanie kapacít aktérov v oblasti zamestnanosti

- rozvíjanie partnerstiev a nadväzovanie kontaktov s kľúčovými partnermi z verejného a súkromného sektora, vrátane pracovných agentúr, jednotlivých zamestnávateľov, združení zamestnávateľov, poskytovateľov odborného výcviku a sietí miestnych spoločenstiev s potenciálnym prepojením na pracovné príležitosti,
- zvýšenie informovanosti zamestnávateľov o možnostiach konaní o verifikácii dokladov alebo o uznaní dosiahnutého vzdelania utečencov na štátnej úrovni ako aj o platnosti kvalifikácií ktoré utečenci získali na odborných výcvikoch, v rámci programov na rozvoj ich základných zručností alebo iných kurzov špecificky zameraných na utečencov,
- zavedenie opatrení uľahčujúcich nábor utečencov prostredníctvom poskytovania jazykovej a inej pomoci potenciálnemu zamestnávateľovi súvisiacej so zaškolením utečenca v zamestnaní alebo poskytovaním hospodárskych stimulov na podporu zamestnávania utečencov (ako zraniteľných skupín uchádzačov o zamestnanie s osobitnými potrebami).

b) Posilňovanie schopností utečencov

- zavádzanie pružných a účinných opatrení pre včasnú identifikáciu, zhodnotenie a uznanie zručností, kompetencií a kvalifikácií jednotlivých utečencov,⁴²
- orientácia na trhu práce, v možnostiach odborného výcviku, rozvoja jednotlivých zručností súvisiacich s hľadaním zamestnania, ako aj vyhodnotenie individuálnych zručností a kvalifikácií by malo byť súčasťou jednotlivých integračných programov a orientačných kurzov; prvkom takýchto programov by malo byť aj poradenstvo a podpora pre vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti,
- rozvoj základných komunikačných zručností zodpovedajúcich konkrétnym záujmom utečenca o zamestnanie a jeho predchádzajúcej odbornej praxi by sa mal stať súčasťou aj jazykových kurzov,
- príprava individuálneho vedenia utečencov dobrovoľníkmi,/kolegami v ich povolani, vďaka ktorým by sa utečenci zorientovali v špecifických odborných oblastiach prijímajúcej krajiny, získali by podporu pri hľadaní zamestnania, pri rozvoji vlastných zručností ako aj pri kontaktoch so zamestnávateľmi a inými kolegami z profesie,
- vytvorenie postupov, ktoré umožnia utečencom získať odbornú prax a potrebné praktické zručnosti počas výkonu práce (tréning „počas výkonu práce“) a tieto si aj overovať v miestnom pracovnom prostredí,

⁴⁰ Op.cit. pozn. 4, Kapitola 2.9: Budovanie mostov k hospodárskej sebestačnosti: Zamestnanie a školenie. I keď príručka sa zameriava špecificky na presídlených utečencov, obsahuje veľa odporúčaní relevantných pre všetky kategórie osôb vyžadujúcich si medzinárodnú ochranu v súvislosti s otázkami podpory sebestačnosti a účasti na trhu práce.

⁴¹ Pozri tiež, op.cit. pozn. 16, Kapitola 3: Hospodárska integrácia. Tiež, Komisia Európskych spoločenstiev, Oznámenie o spoločnom programe pre integráciu: Rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie, KOM (2005) 389 v konečnom znení, Brusel, 1.9.2005, kapitola 2.3 a Príloha.

⁴² Rada Európy, Vysvetľujúca správa k Dohovoru Rady Európy/UNESCO o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne podpísaného 11. apríla 1997 v Lisabone a Odporúčania o kritériách a postupoch hodnotenia zahraničných kvalifikácií prijaté 6. júna 2001 Lisabonským výborom Dohovoru o uznávaní kvalifikácií. Pozri tiež op.cit. pozn. 1, písm. m) bod iii.

- podpora rozvoja poradenských služieb poskytovaných na miestnej úrovni (okrem iného aj formou následného pracovného poradenstva po získaní zamestnania, poskytovania informácií a právnej pomoci v konkrétnych prípadoch, vrátane vecí súvisiacich s obsahom pracovných zmlúv a ďalších týkajúcich sa pracovného trhu alebo samostatného podnikania osobitne v situáciách, keď sa utečenec vysťahuje zo štátom prevádzkovaného integračného zariadenia alebo pri hľadaní nového zamestnania). Takéto služby môžu poskytovať mimovládne organizácie zamerané na integráciu alebo aj poskytovatelia všeobecných sociálnych služieb pre občanov znevýhodnených na pracovnom trhu,
- zavedenie mechanizmov podporujúcich malé podnikanie, ktoré by motivovali utečencov k vykonávaniu samostatnej podnikateľskej činnosti, okrem iného napríklad aj zameraním na tradičné remeslá a ľudové umenie.

c) Ďalšie opatrenia

- prijímanie opatrení na podporu zostavovania odborných profilov utečencov, monitorovanie ich účasti na trhu práce a riešenie praktických prekážok pri výkone zamestnania alebo samostatného podnikania (napr. súvisiacich s nedostatkom cenovo prístupnej starostlivosti o deti alebo predškolskej prípravy, nedostupnosťou prostriedkov alebo nástrojov potrebných pre výkon povolania, ako aj nedostatkom vhodných možností dopravy do zamestnania či nedostupnosťou bankových/úverových služieb),
- sledovanie uplatňovania právnych noriem zameraných na predchádzanie diskriminácii a rasizmu, na odstraňovanie štrukturálnych bariér, s ktorými sa stretávajú utečenci pri hľadaní zamestnania a na podporu presadzovania rovnosti príležitostí v zamestnaní,
- podľa potreby prehodnocovanie štátnej náborovej politiky a praxe (s cieľom odstrániť prekážky brániace zamestnávaniu utečencov vo verejných službách, podmienkou štátneho občianstva alebo určitej ustanovenej dĺžky pobytu) aby v plnej miere rešpektovali princíp rovnakého zaobchádzania a nepôsobili diskriminačne,
- prehodnotenie právnych noriem obmedzujúcich právo zamestnať sa alebo právo slobodne vykonávať povolanie v regulovaných profesiách podmienkou štátneho občianstva, určenou dĺžkou trvalého pobytu alebo inými podmienkami,⁴³
- prehodnotenie právnych noriem s cieľom odstrániť existujúce obmedzenia v oblasti zamestnávania a samostatného podnikania osôb s poskytnutou doplnkovou ochranou vrátane obmedzení súvisiacich s ich krátkodobými povoleniami na pobyt alebo spôsobených tým, že nie sú oprávnené využívať služby na podporu zamestnanosti/integrácie.

4.3 Vzdelávanie detí a dospelých utečencov

Vzdelanie je právom ale zároveň aj nevyhnutným prostriedkom na realizáciu ďalších práv. Vzdelanie, ktoré každého človeka posilňuje v uplatňovaní jeho ďalších práv, môže byť pre utečencov (deti aj dospelých), základným nástrojom na vymanenie sa z chudoby a tiež aj nástrojom na ich úplné začlenenie sa do života spoločnosti v krajine azylu.⁴⁴ Záver UNHCR o miestnej integrácii vyzdvihuje význam vzdelávania a rozvoja zručností pri uľahčovaní účasti utečencov na hospodárskom živote prijímajúcej krajiny. V kontexte snáh o sprístupnenie vzdelávania pre deti utečencov vysvetľuje však aj vzájomnú súvislosť medzi vzdelaním a dosahovaním trvalých riešení pre utečencov⁴⁵ a zdôrazňuje aj dôležitú úlohu vzdelávacích a voľnočasových aktivít pri opätovnom získavaní každodenných návykov detí a mladistvých utečencov.⁴⁶

Spoločný základný princíp 5 integrácie prisťahovalcov charakterizuje úsilie vynaložené na vzdelávanie ako zásadný moment, ktorý umožní aby sa prisťahovalci a ich potomkovia mohli „úspešnejšie a aktívnejšie zúčastňovať na živote spoločnosti“. Navrhované opatrenia podporujú zavedenie koncepcie rozmanitosti do vzdelávacích programov, sú zamerané na predchádzanie

⁴³ Pozri tiež záver ExCom č. 50 (XXXIX) 1988, Všeobecný záver o medzinárodnej ochrane, písm. k).

⁴⁴ Pozri tiež Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecná pripomienka č. 13, Právo na vzdelanie (čl.13 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach), dvadsiate prvé zasadanie, 1999.

⁴⁵ Op.cit. pozn. 1, písm. n) bod iii.

⁴⁶ UNHCR, Stratégia vzdelávania 2007-2009, Výzvy a ciele politiky, Sekcia technickej podpory, Divízia operatívnych služieb, jún 2007. Pozri tiež záver ExCom o utečeneckých deťoch, č. 59 (XL) - 1989, písm. f).

zlych školských výsledkov, proti predčasnému ukončeniu školskej dochádzky zo strany mládeže a podporujú účasť na vysokoškolskom vzdelávaní a riešenie kriminality mladistvých.⁴⁷

Utečenci v strednej Európe sa môžu stretnúť s ťažkosťami aj v súvislosti s prístupom k vzdelávaniu. Niektorí dospelí utečenci vo svojej krajine pôvodu nezískali alebo neukončili základné vzdelanie. Chýbajú im preto základné zručnosti a kvalifikácia nevyhnutná pre ich účasť na ďalšom odbornom výcviku, na programoch ďalšieho vzdelávania a teda pre ich uplatnenie sa v niektorých odboroch. Negramotní utečenci majú zvyčajne závažné problémy naučiť sa jazyk prijímajúcej krajiny a získať aj ďalšie zručnosti nevyhnutné pre ich nezávislý život. Utečenci s vysokoškolským vzdelaním zasa nezriedka riešia problémy spojené s uznaním ich kvalifikácie nakoľko nevedia predložiť potrebnú dokumentáciu a neexistujú zákonné postupy pre príslušné orgány ako v týchto prípadoch vyhodnotiť úroveň dosiahnutého vzdelania, ale napríklad aj v dôsledku požiadavky overenia dokladov o vzdelaní príslušnými orgánmi krajiny pôvodu - čo v prípade utečencov neprípadá do úvahy.

PHOTO: BÉLA SZANDELSZKY



Vzdelanie je právom a zároveň nevyhnutným prostriedkom pre uplatnenie ďalších ľudských práv

(trieda základnej školy Csapókert v Debrecíne, Maďarsko)

Vážne problémy zažívajú aj deti a mládež z radov utečencov v školách. Časté sťahovanie počas azylového konania ako aj neskôr po priznaní štatútu utečenca podporuje v nich pocit neistoty a bráni im v aktívnej účasti na vzdelávacom procese. UNHCR opakovane dostáva správy o problémoch s hľadaním miesta pre deti utečencov v školách umiestených blízko prijímacích alebo pobytových zariadení a s tým spojených diskriminačných postojoch vedenia škôl alebo učiteľov, či ťažkostiach s poskytovaním dokladov o predchádzajúcej školskej dochádzke a dosiahnutých výsledkoch. V niektorých krajinách učitelia nedisponujú dostatočnými odbornými znalosťami a skúsenosťami, aby mohli pedagogicky pôsobiť v etnicky rozmanitých skupinách žiakov s materinským jazykom odlišným od úradného jazyka prijímajúcej krajiny. Navyše aj v prípadoch, keď sú na škole učitelia s primeranými skúsenosťami, nemajú prístup k špecializovaným vyučovacím pomôckam a materiálom alebo škola nemá dostatočné finančné prostriedky na to, aby pomohla deťom utečencov zapojiť sa do jej činností alebo zaviesť koncepciu rozmanitosti do vlastného školského výchovno-vzdelávacieho programu. Aj keď niektoré krajiny dokázali vytvoriť podmienky na poskytovanie prípravných jazykových kurzov, tieto často nie sú dostatočne intenzívne alebo netrávajú dostatočne dlho na to, aby pripravili deti a mládež na vstup do všeobecného školského systému, vrátane vysokoškolského vzdelávania. Nedostatočná úroveň znalosti jazyka prijímajúcej krajiny je preto častou príčinou toho, že staršie deti utečencov musia navštevovať nižšie ročníky

⁴⁷ Op.cit. pozn. 41, kapitola 2.5.

než do akých vzhľadom na svoj vek, intelektuálny vývoj alebo potreby patria. Uvedené ich nielen opakovane zraňuje, ale má za následok aj ich ďalšie vytlačanie na okraj spoločnosti a opätovnú stigmatizáciu.⁴⁸

Program ochrany UNHCR vyzýva štáty, aby uznali význam základného a vyššieho vzdelávania pre utečencov.⁴⁹ UNHCR sa obracia na vlády v strednej Európe, aby prehodnotili svoje podmienky za ktorých prijímajú žiadateľov o azyl a zabezpečili, aby sa pri ich nastavení prihliadalo aj na vek.⁵⁰ V snahe podporiť pocit stability a predvídateľnosti, ktorý je nevyhnutný pre život dieťaťa, odporúčame príslušným orgánom, aby rodiny žiadateľov o azyl so školopovinnými deťmi sťahovali len pokiaľ je to absolútne nevyhnutné. Utečeneckým deťom a ich rodinám je potrebné čo najskôr, už v priebehu azylového konania, poskytnúť cieleňú a špecializovanú podporu, ktorá by mala pokračovať aj ďalej po jeho ukončení. Táto podpora by mala riešiť vzdelávacie, psychologické, voľnočasové a ďalšie osobitné potreby detí s cieľom napomôcť im prispôbiť sa školskému systému prijímajúcej krajiny, získať jazykové znalosti a postupne odstrániť negatívne dôsledky ich



PHOTO: IVAN GRIGOROV

Niektorí dospelí utečenci nemali možnosť získať alebo ukončiť ani základné vzdelanie

(učíme sa o novej krajine – integračné stredisko SAR v Bulharsku)

pravdepodobne narušeného vzdelávacieho alebo intelektuálneho vývoja, či vývojového omeškania zapríčineného prežitým útekem a exilom.⁵¹

Na dosiahnutie týchto cieľov je potrebné zväziť vyčlenenie dodatočných finančných prostriedkov, napríklad vo forme špeciálnych grantov, pre školy ktoré navštevujú utečenecké deti a mládež. Pokiaľ to situácia umožní, príslušné orgány by mali vytvoriť aj systém vhodného monitorovania efektívneho využívania týchto finančných prostriedkov na školách so zmiešanými triedami žiakov. Vzhľadom na skutočnosť, že ústrednú úlohu v integrácii detí a mládeže do spoločnosti prijímajúcej krajiny zohrávajú ich rodiny, je potrebné zamerať úsilie aj na zainteresovanie utečeneckých rodín do školského vzdelávania ich detí, napríklad prostredníctvom informovania rodičov o systéme vzdelávania prijímajúcej krajiny, o výchovných zvyklostiach, školskej disciplíne a kontrole, ale aj o šikanovaní a rasizme, či možnom tlaku spolužiakov.

⁴⁸ Op.cit. pozn. 6.

⁴⁹ UNHCR, Program ochrany, Cieľ 6, Oddiel 2: Opatrenia na zlepšenie rámca na ochranu utečeneckých detí, Oddelenie medzinárodnej ochrany, október 2003.

⁵⁰ Op.cit. pozn. 10, písm. b) bod iii.

⁵¹ Op.cit. pozn. 4, kapitola 3.3: Investovanie do budúcnosti: Utečenecké deti a mládež.

Dokument UNHCR Presídľovanie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu v hlavných rysoch popisuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v súvislosti so vzdelávaním utečeneckých detí a mládeže.⁵² Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší aktéri mali okrem iného zamerať svoju pozornosť na:

a) Prijímacie a integračné služby zamerané na dieťa

- prehodnotiť podmienky prijatia žiadateľov o azyl so zameraním na riešenie vzdelávacích, psychologických, voľnočasových a ďalších osobitných potrieb detí,⁵³
- pokiaľ to nebude absolútne nevyhnutné vyhnúť sa častému premiestňovaniu rodín žiadateľov o azyl so školopovinnými deťmi,

b) Prístup utečeneckých detí a mládeže ku vzdelaniu

- vytváranie špecializovaných jazykových a orientačných programov, ktoré pripravia deti utečencov alebo žiadateľov o azyl na vstup do všeobecného vzdelávacieho systému prijímajúcej krajiny a zoznámia ich s jej kultúrou a reáliami.⁵⁴ Tieto programy by sa mali realizovať okamžite po vstupe utečencov do krajiny azylu. V závislosti na špecifických podmienkach by mohli prebiehať mimo všeobecného vzdelávacieho systému alebo pružne umožňovať ich paralelnú realizáciu so všeobecnou školskou dochádzkou,
- používanie flexibilných kritérií pre zaraďovanie utečeneckých detí a mládeže do študijných ročníkov podľa úrovne ich vzdelanostného vývoja a potrieb, nie podľa dostupnosti ich dokladov o predchádzajúcej školskej dochádzke v krajine pôvodu,
- poskytovanie dodatočnej pomoci utečeneckým deťom a mládeži s cieľom predchádzať ich predčasnému ukončeniu školskej dochádzky a vychádzať v ústrety ich špecifickým vzdelávacím potrebám prostredníctvom bilingválnych pedagógov, bilingválnych študijných a ďalších materiálov,
- zabezpečenie prístupu malých detí žiadateľov o azyl do predškolských zariadení čo najskôr po ich príchode alebo hneď po tom čo ich rodičia podajú žiadosť o azyl,
- vytváranie podmienok na rekreačné, športové a kultúrne činnosti pre všetky deti/mládež utečencov a žiadateľov o azyl mimo vyučovania, vrátane podmienok pre ich združovanie sa s inými deťmi/mládežou,⁵⁵
- osobitné podmienky pre vzdelávanie a odbornú prípravu mladých utečencov, ktorí onedlho dosiahnu alebo už dosiahli plnoletosť, vrátane sprístupnenia grantov a štipendií, ktoré by im umožnili dokončiť štúdium alebo získať potrebné osvedčenia,
- poskytovanie osobitnej podpory pre dospelých utečencov, ktorí nedokončili základné vzdelanie, formou sprístupnenia kurzov gramotnosti pre dospelých, školiacich kurzov, učňovského vzdelávania a ďalšieho neformálneho vzdelávania, ktoré by im umožnilo nadobudnúť základnú gramotnosť a ďalšie zručnosti,
- zavedenie postupov na spravodlivé a rýchle vyhodnotenie toho, či utečenci splnili všetky potrebné požiadavky pre vstup do vysokoškolských vzdelávacích programov alebo programov ďalšieho vzdelávania a to aj v prípadoch, keď nemôžu svoje predchádzajúce vzdelanie preukázať príslušnými dokladmi,⁵⁶

⁵² Mnoho nižšie uvedených odporúčaní vychádza z kapitoly 3.3 o „Utečeneckých deťoch a mládeži“ Integrovannej príručky UNHCR. Pozri tiež UNHCR, Stratégia a aktivity týkajúce sa utečeneckých detí, prioritné otázky 4 a 5 o vzdelávaní a špecifických problémoch dospelých utečencov, Ženeva, október 2005, Výkonný výbor UNHCR, Deti v ohrození, Stály výbor, 38. zasadanie, EC/58/SC/CRP 7, 22. február 2007 a Záver ExCom č. 107 (LVIII) - 2007 o deťoch v ohrození.

⁵³ Op.cit. pozn. 10, písm. b) bod iii.

⁵⁴ Op.cit. pozn. 28, písm. h) bod xvii.

⁵⁵ Tamtiež, písm. h) bod vii.

⁵⁶ Pozri Dohovor Rady Európy/UNESCO o uznávaní kvalifikácií týkajúci sa vysokoškolského vzdelania v európskom regióne prijatý 11. apríla 1997 v Lisabone (ETS č. 165), čl. VII. Ďalej pozri Vysvetľujúcu správu k Lisabonskému dohovoru a Odporúčanie o kritériách a postupoch hodnotenia zahraničných kvalifikácií prijaté 6. júna 2001 Lisabonským výborom Dohovoru o uznávaní kvalifikácií v Rige. Tiež pozri ods. 30 Nóty UNHCR o integrácii utečencov v Európskej únii.

c) Budovanie kapacít poskytovateľov vzdelávania

- organizovanie špecializovaných školení pre pedagogických pracovníkov, ktorí sa zameriavajú na prácu s deťmi pochádzajúcimi z rôznych kultúr a príprava podporných vzdelávacích programov a vyučovacích materiálov,
- zavedenie mechanizmov na podporu nepretržitého pedagogického výskumu vzdelávania detí utečencov a monitorovanie implementácie medzikultúrnych vzdelávacích programov vrátane pridelenia rozpočtových prostriedkov všetkým vzdelávacím inštitúciám zabezpečujúcim starostlivosť o deti pochádzajúce z rozmanitých kultúrnych prostredí,

d) Ďalšie opatrenia

- so súhlasom rodičov, vytváranie individuálnych integračných plánov pre deti utečencov, ktoré by zohľadnili ich vzdelávacie a sociálne potreby a boli prepojené s ich vzdelávacími, voľnočasovými, oddychovými a ďalšími programami.

V súvislosti s dospelými utečencami, ktorí neukončili základné vzdelanie zvyčajne UNHCR okrem iného:

- podporu prípravy programov zameraných na gramotnosť, ktoré by realizovali špecialisti zo vzdelávacích inštitúcií a ktoré by sa zameriavali na dospelých utečencov bez základného vzdelania. UNHCR vychádza z predpokladu, že gramotnosť je nevyhnutným základom pre rozvoj ďalších zručností potrebných pre rozvoj osobnosti,⁵⁷
- potrebu riešenia ďalších vzdelávacích potrieb dospelých utečencov prostredníctvom odborného výcviku alebo iných foriem odborného vzdelávania popri výkone povolania, podporou dobrovoľníctva alebo výkonu odbornej praxe alebo stáže, ako aj neformálneho vzdelávania v oblasti zdravotnej starostlivosti, životného prostredia, rodinného života a v ďalších otázkach,
- uplatňovanie flexibilných vzdelávacích riešení, medzi ktoré patrí napríklad zriadenie výlučne ženských tried, ktoré kladne vplyvajú na účasť žien bez základného vzdelania na vzdelávacích aktivitách alebo na odbornom výcviku zameranom na rozvíjanie základných životných zručností, vrátane gramotnosti,
- organizovanie špecializovaných školení pre vyučujúcich a ďalších pracovníkov, ktorí sa zaoberajú dospelými utečencami a príprava kultúrne citlivých vzdelávacích programov, vyučovacích a školiacich materiálov,
- potrebu vychádzať v ústrety utečencom v súvislosti s požadovaním poplatkov za vysokoškolské štúdium alebo iných poplatkov za vzdelávanie alebo poskytovať štipendiá na získanie vysokoškolského alebo ďalšieho vzdelania.

⁵⁷ Svetová konferencia o vzdelaní pre všetkých, Svetová deklarácia o vzdelaní pre všetkých (Thajsko, marec 1990), článok 5.

4.4. Zdravie

Právo na ochranu zdravia patrí medzi ľudské práva, nakoľko zdravie je nevyhnutné pre uplatňovanie ďalších ľudských práv. Každá ľudská bytosť má nárok na využívanie najvyššieho dosiahnuteľného štandardu zdravia, vďaka ktorému môže svoj život prežívať dôstojne.⁵⁸ Utečencov však často trápia aj telesné a duševné problémy, ktoré spôsobili minulé skúsenosti z prenasledovania a trauma úteku. Tieto problémy zvyčajne nepozná všeobecná populácia v krajine, ktorá ich prijala. Presídlení utečenci môžu mať zasa problémy, ktoré vyplývajú z obmedzeného prístupu k preventívnej alebo inej zdravotnej starostlivosti, dlhotrvajúceho obmedzeného prístupu k základným zdrojom potrebným na udržanie dobrého zdravia alebo aj z nekvalitnej zdravotnej starostlivosti v prvej krajine azylu.⁵⁹

Pri prístupe k zdravotnej starostlivosti sa však aj utečenci v strednej Európe stretávajú s mnohými problémami. Napriek tomu, že v súlade s Kvalifikačnou smernicou majú mať zaručený prístup k zdravotnej starostlivosti za rovnakých podmienok ako štátni občania prijímacej krajiny,⁶⁰ tento môže byť obmedzený na základné a bezodkladné úkony a teda jeho súčasťou nie je vždy komplexná zdravotná starostlivosť. Veľa utečencov pritom ani nepozná ako funguje systém zdravotnej starostlivosti prijímajúcej krajiny.

PHOTO: BÉLA SZANDELSZKY



Prístup utečencov k zdravotnej starostlivosti môže byť limitovaný na základné alebo bezodkladné úkony

(ošetrovňa v prijímacom stredisku v Bicske, Maďarsko)

Bez základných jazykových znalostí alebo prístupu k tlmočnickým a prekladateľským službám, utečenci často nie sú schopní komunikovať so zdravotníckymi pracovníkmi a získať tak správnu odbornú zdravotnú starostlivosť. Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti nie vždy poznajú dokumenty preukazujúce nároky utečencov v rámci zdravotného poistenia, čo môže spôsobiť že ich odmietnu ošetriť alebo poslať k príslušnému špecialistovi. V niektorých krajinách sa utečenci musia povinne zúčastňovať na integračnom programe (napríklad na jazykových kurzoch), aby neprišli o zdravotné poistenie. Pritom sa môže stať, že práve utečenci s osobitnými potrebami nie sú schopní navštevovať tieto integračné programy (staršie osoby, osoby, ktoré prežili traumu či mučenie a ďalší) v dôsledku čoho môžu prísť o zdravotné poistenie aj napriek tomu, že práve oni najviac potrebujú zdravotnú starostlivosť a je najmenej pravdepodobné, že sa im podarí zamestnať

⁵⁸ Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecná pripomienka č. 14 (2000), Právo na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia (článok 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach).

⁵⁹ Op.cit. pozn. 4, kapitola 2.10: Zdravý začiatok: Prístup k zdravotnej starostlivosti.

⁶⁰ Op.cit. pozn. 5, čl. 29.

sa. Osobitná pomoc pre traumatizované osoby a obeť mučenia je pritom často k dispozícii iba v hlavných mestách alebo v pobytových zariadeniach alebo nepostačuje kvalita a intenzita jej poskytovania. UNHCR má správy o xenofóbných a diskriminačných postojoch niektorých lekárov a ďalších zdravotníckych pracovníkov a tiež aj sťažnosti, že niektorí lekári alebo zdravotné sestry očakávajú pri vážnejších operáciách alebo pri pôrodoch peňažné vyjadrenie vďačnosti pacientov v podobe „všimného“.⁶¹

Dokument UNHCR Presídľovanie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu v hlavných rysoch popisuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v súvislosti s plánovaním a podporou zdravého začiatku ďalšieho života utečencov.⁶² Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší aktéri mali okrem iného zamerať pozornosť na:

a) Budovanie kapacít poskytovateľov zdravotnej starostlivosti

- organizovanie školení a vzdelávacích programov pre zdravotníckych pracovníkov ktoré budú zamerané na zvýšenie ich vedomostí o potrebách, predchádzajúcich skúsenostiach a zážitkoch utečencov a celkové posilňovanie ich schopností poskytovať primeranú a účinnú zdravotnú starostlivosť,
- podpora pre rozvoj miestnych prekladateľských a tlmočnických služieb vrátane školení tlmočníkov zameraných na uľahčenie komunikácie medzi utečencami (zvlášť tými s novopriznaným azylom a s osobitnými potrebami) a zdravotníckymi pracovníkmi,
- zriadenie poradenskej služby schopnej v prípade potreby informovať zdravotníkov o rozsahu nárokov utečencov na zdravotnú starostlivosť a súvisiace služby,

b) Posilňovanie schopností utečencov

- zaradenie základných vedomostí o zdraví, o systéme zdravotnej starostlivosti a o právach súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v prijímajúcej krajine do jazykového vzdelávania alebo kurzu kultúrnej orientácie pre utečencov,
- podpora rozvoja poradenských služieb poskytovaných na miestnej úrovni (okrem iného aj formou následného poradenstva, poskytovania všeobecných informácií a právnej pomoci v individuálnych prípadoch v zdravotných otázkach vrátane prístupu k špecializovanej zdravotnej starostlivosti najmä v situácii, keď sa utečenec vysťahuje z vládou prevádzkovaného integračného zariadenia). Takéto služby môžu poskytovať mimovládne organizácie so zameraním na integráciu alebo poskytovatelia všeobecných služieb vytvorených pre štátnych občanov s osobitnými potrebami v prijímajúcej krajine,

c) Poskytovanie osobitne zameranej pomoci a odbornej podpory

- zabezpečenie krytia komplexnej zubnej, očnej a zodpovedajúcej doplnkovej starostlivosti a odborných lekárskejších služieb v rámci bezplatnej zdravotnej starostlivosti pre utečencov počas úvodnej etapy ich integračného procesu,
- zabezpečenie bezplatnej zdravotnej starostlivosti pre utečencov s osobitnými potrebami pokiaľ si tieto sami nedokážu uhrádzať a to aj po uplynutí úvodnej etapy ich integračného procesu,
- zabezpečenie osobitne zameranej lekárskej a psycho-sociálnej starostlivosti pre ohrozené skupiny žien a dievčat, ktorá im pomôže zotaviť sa a integrovať sa v prijímajúcej krajine,⁶³
- poskytovanie špecializovanej starostlivosti, poradenstva a ďalších služieb utečencom, ktorí sú obeťami mučenia alebo prežili traumu, za pomoci medzikultúrnych mediátorov a tlmočníkov,⁶⁴
- zabezpečenie vzdelávania všetkých vekových kategórií utečencov o zdraví, vrátane reprodukčného zdravia, v rámci orientačných, jazykových alebo iných vzdelávacích programov.

⁶¹ Op.cit., pozn. 23.

⁶² Mnohé z nasledujúcich odporúčaní vychádzajú z kapitoly 2.10 Integračnej príručky, Zdravý začiatok: Prístup k zdravotnej starostlivosti.

⁶³ Pozri Výkonný výbor UNHCR, Záver č. 105 (LVII) - 2006, Ženy a dievčatá v ohrození, písm. p) bod v.

⁶⁴ Op.cit., pozn. 3, ods. 23-25.

d) Ďalšie opatrenia

- prehodnotenie politiky a praxe pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti aby sa zabezpečilo jej nediskriminačné poskytovanie a prístup utečencov k cenovo dostupnej, primeranej a tiež aj špecializovanej zdravotnej starostlivosti na rovnakej úrovni ako pre štátnych občanov prijímajúcej krajiny,⁶⁵
- vydávanie preukazov o zdravotnom poistení krátko po priznaní štatútu utečenca a vo forme, ktorú rozoznajú všetci poskytovatelia zdravotnej starostlivosti. Preukazy by mali zreteľne deklarovať nárok utečenca na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, v prípade potreby aj vrátane nárokov vyplývajúcich z dodatkového zdravotného poistenia.

4.5. Verejná podpora a sociálne zabezpečenie

Všeobecná deklarácia ľudských práv ustanovuje právo človeka na životnú úroveň zabezpečujúcu jemu a jeho rodine zdravie a blahobyt vrátane výživy, ošatenia, bývania, lekárskej starostlivosti a nevyhnutných sociálnych služieb; ako aj na právo na zabezpečenie pri nezamestnanosti, chorobe, pracovnej nespôsobilosti, vdovstve, starobe alebo v iných prípadoch ním nezavinenej núdze o živobytie.⁶⁶ V prípade utečencov články 23 a 24 Dohovoru o právnom postavení utečencov špecificky pojednávajú o ich práve na verejnú pomoc a podporu ako aj na sociálne zabezpečenie.

PHOTO: IVAN GRIGOROV



Mnoho utečencov žije v chudobe a strachu zo straty strechy nad hlavou

(rozdeľovanie verejnej pomoci v kancelárii Červeného kríža v Sofii, Bulharsko)

Najväčšou výzvou v mnohých krajinách strednej Európy je vytvorenie systémov finančnej podpory utečencov na takej úrovni, ktorá by ich na jednej strane neurobila závislými, no na druhej strane im umožnila dôstojný život a napĺňanie ich materiálnych potrieb od momentu priznania štatútu utečenca až do času keď dosiahnu samostatnosť a začnú viesť nezávislý život. V jednej z krajín sa takáto pomoc poskytuje väčšinou vo forme materiálnej pomoci počas úvodnej etapy integrácie a poskytuje sa iba dovtedy, pokiaľ sa utečenci nepresťahujú do samostatného bývania. Podľa získaných informácií od utečencov, tento spôsob dostatočne nezabezpečuje ani ich najzákladnejšie potreby. Dôsledkom je, že mnoho utečencov dá prednosť nekvalifikovanej práci pred účasťou na integračných aktivitách (napríklad jazykových a kultúrnych orientačných kurzoch), ktoré by im zo strednodobého hľadiska umožnili naplno uplatniť ich pracovný potenciál v súlade s ich zručnosťami a ambíciami. V ďalších krajinách, kde výška poskytovanej pomoci zodpovedá výške minimálnej mzdy, táto suma nie vždy postačuje na pokrytie skutočných životných nákladov utečencov, najmä v situácii, keď nemajú k dispozícii dotácie na prenájom ubytovania, ktoré patrí súkromným vlastníkom. Ak v takýchto prípadoch utečenci nemajú prístup k neinštitucionalizovaným formám podpory, mnoho z nich ostáva žiť v chudobe a nepretržitom strachu zo straty strechy nad hlavou. Takáto situácia môže veľmi vážne ohroziť proces ich integrácie.

⁶⁵ Op.cit. pozn. 58, ods. 12 písm. b), 18 a 19.

⁶⁶ Článok 25 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.

Program ochrany UNHCR podporuje zavedenie asistenčných programov pre utečencov, ktorých súčasťou je stratégia na dosiahnutie ich sebestačnosti a posilnenie ich postavenia. Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší zainteresovaní mali okrem iného zamerať pozornosť na:⁶⁷

- zabezpečenie takej finančnej podpory pre utečencov, ktorá dostatočne pokryje ich základné výdavky na bývanie, stravu, dopravu, oblečenie a vzdelávanie, po dobu, po ktorú sa budú zúčastňovať na integračných programoch. Výška tejto dávky by mala zohľadňovať aj ďalšie výdavky, ktoré musí utečenec vynaložiť po priznaní štatútu utečenca s cieľom svojho etablovania sa v prijímajúcej krajine,
- zriadenie mechanizmov zabezpečujúcich osobitné jednorazové pôžičky, nenávratné príspevky alebo materiálnu pomoc, ktoré budú určené na pokrytie osobných nákladov a výdavkov na založenie domácnosti v čase, keď sa utečenec presťahuje do nezávislého bývania,
- zabezpečenie poskytovania primeraných podporných dávok a cielenej integračnej pomoci pre utečencov s osobitnými potrebami a utečencov v dôchodkovom veku (ak nie sú schopní splniť podmienky na priznanie starobného dôchodku), maloletých bez sprievodu, osamelých rodičov starajúcich sa o maloleté deti, postihnutých utečencov a utečencov s akútnymi telesnými alebo duševnými zdravotnými problémami spôsobenými prežitou traumou alebo mučením,
- zabezpečenie školení pre štátnych úradníkov zodpovedajúcich za administráciu dávok sociálnej pomoci zameraných na rozšírenie ich vedomostí o právach a nárokoch utečencov v oblasti sociálneho zabezpečenia a zvyšovanie ich vnímanosti k osobitným potrebám utečencov,
- podpora rozvoja poradenských služieb poskytovaných na miestnej úrovni (okrem iného vo forme priameho poradenstva a právnej pomoci v konkrétnych prípadoch pri prístupe k sociálnym dávkam a iným formám sociálnej pomoci utečencom s osobitnými potrebami). Takéto služby môžu poskytovať mimovládne organizácie so zameraním na integráciu alebo priamo poskytovatelia všeobecných sociálnych služieb.

⁶⁷ Mnohé z týchto odporúčaní vychádzajú z kapitoly 2.4 Integračnej príručky, Plnenie okamžitých materiálnych potrieb: sociálna podpora a zdroje na štart do nového života.

5. Sociálno-kultúrna integrácia

Záver ExCom-u č. 104 o miestnej integrácii definuje obsah sociálno-kultúrnej integrácie ako obojsmerný proces, ktorého realizáciu podporujú hodnoty ako rozmanitosť, zákaz diskriminácie a tolerancia. Záver vyzýva k uplatneniu antidiskriminačných politík a aktivít zameraných na rozširovanie povedomia a porozumenia verejnosti, k tvorbe vhodných právnych predpisov a takej sociálnej politiky, ktorá by utečencom umožnila aktívne sa zúčastňovať na občianskom, ekonomickom, sociálnom a kultúrnom živote prijímajúcej krajiny. Veľký dôraz pritom kladie na jednotu a opätovné spájanie sa rodín.⁶⁸

PHOTO: TUDOR VINTILOIU



Sociálno-kultúrna integrácia je obojsmerný proces, ktorého realizáciu podporujú hodnoty ako rozmanitosť, zákaz diskriminácie a tolerancia

(stretnutie v priestoroch mimovládnej organizácie ARCA v Bukurešti, Rumunsko)

Z pohľadu sociálno-kultúrnej integrácie majú zásadný význam aj viaceré princípy zo Spoločných základných princípov integračnej politiky prisťahovalcov v Európskej únii. Ide najmä o tie, ktoré hovoria o získavaní základov jazyka prijímajúcej spoločnosti, základných poznatkov o jej dejinách, spoločenskom a štátnom zriadení,⁶⁹ o snahách pripraviť ľudí na aktívnu účasť na živote spoločnosti,⁷⁰ o rovnosti zaobchádzania a o ochrane pred diskrimináciou,⁷¹ o medzikultúrnom dialógu⁷² a o účasti na demokratickom procese a formulovaní integračných politík a opatrení.⁷³ Nasledujúca časť dokumentu sa zaoberá otázkami súvisiacimi s jazykovou a kultúrnou orientáciou, účasťou na spoločenskom živote a významom jednoty rodiny a zlučovania rodín.

⁶⁸ Op.cit. pozn. 1, písm. n).

⁶⁹ Spoločný základný princíp č. 4.

⁷⁰ Spoločný základný princíp č. 5.

⁷¹ Spoločný základný princíp č. 6.

⁷² Spoločný základný princíp č. 7.

⁷³ Spoločný základný princíp č. 9.

5.1. Jazyková príprava a kultúrna orientácia

Ovládanie jazyka a získanie základných vedomostí o prijímajúcej krajine tvoria základné predpoklady na dosiahnutie nezávislosti, sebastačnosti a zaradenia sa do spoločnosti. Pre utečencov je splnenie týchto predpokladov zároveň prostriedkom na opätovné získanie pocitu stability, dôstojnosti a sebaúcty.⁷⁴

Schopnosť utečencov naučiť sa jazyk alebo spoznávať kultúru prijímajúcej krajiny ovplyvňuje množstvo faktorov. Patrí medzi ne predchádzajúce vzdelanie, znalosť školského prostredia, vek, pohlavie, zdravotný stav, zážitky z minulosti, prežité traumy alebo mučenie, zodpovednosť za rodinu či okolnosti súvisiace s ich ekonomickou situáciou alebo bývaním.

Vonkajšie faktory môžu súvisieť s dostupnosťou kvalifikovaných pracovníkov, so spôsobom akým vzdelávací program pristupuje k potrebám utečencov s osobitnými vzdelávacími požiadavkami a tiež aj s dostupnosťou podpory, ktorá napríklad umožní preplatiť cestovné náklady alebo starostlivosť o dieťa umožní tak niektorým utečencom účasť na jazykových a orientačných programoch.

Napriek tomu, že kultúrna orientácia a výučba jazyka prijímajúcej krajiny predstavujú kľúčové prvky integračnej politiky a programov vlád krajín v strednej Európe, v súčasnosti existujúce obavy sa dotýkajú najmä ich primeranosti a účinnosti mechanizmov ich realizácie.

V niektorých krajinách je na výučbu jazyka vyčlenený nedostatočný počet hodín, ktorý začiatčovníkom neumožní osvojiť si základné jazykové poznatky nevyhnutné na dorozumenie sa, a ani pokročilým ďalej sa zdokonaľiť v jazyku prijímajúcej krajiny. Vo väčšine prípadov majú utečenci možnosť navštevovať jazykové kurzy bezplatne iba počas prvého roku od pridelenia medzinárodnej ochrany. Výsledkom je, že osoby, ktoré napríklad zo zdravotných, rodinných alebo iných dôvodov nie sú schopné počas prvého roka tieto kurzy navštevovať, strácajú možnosť bezplatne sa učiť jazyk a spoznávať kultúru hostiteľskej krajiny. Ponúkané bezplatne sú často kurzy iba na základnej úrovni. Veľa utečencov preto nemá možnosť ďalej rozvinúť svoje jazykové schopnosti natoľko, aby sa mohli zúčastniť na ďalšom vzdelávaní alebo zamestnať na pracovných pozíciách, ktoré si vyžadujú pokročilé ovládanie jazyka. V súvislosti s kultúrne orientačnými kurzami viacerí utečenci poukazujú na to, že niektoré sú svojim obsahom úplne odtrhnuté od skutočného života, ich skúseností a potrieb.

Ďalšie obavy vyvoláva nedostatok kvalifikovaných učiteľov a absencia podpory účasti utečencov s osobitnými potrebami na jazykovej a kultúrnej orientácii (starší utečenci, traumatizovaní jednotlivci, obeť mučenia, osoby bez základného vzdelania alebo ženy, ktoré sa musia starať o deti alebo o iných závislých rodinných príslušníkov). Problémy spôsobuje tiež nepružný prístup k zamestnaným, ktorý im neumožňuje zúčastňovať sa na jazykových alebo kultúrne orientačných kurzoch po práci alebo počas víkendov. V krajinách, v ktorých je účasť na týchto kurzoch povinná a sociálne dávky nepostačujú na pokrytie základných potrieb, nemajú utečenci a ich rodiny väčšinou inú možnosť než obetovať účasť na jazykových a kultúrne orientačných programoch a namiesto toho pracovať, aby prežili. Nedostatok osobitných opatrení na podporu účasti žien utečenkýň na vzdelávacích a kultúrne orientačných aktivitách je tiež záležitosťou, ktorá si vyžaduje naliehavé riešenie. V situácii, keď nie sú k dispozícii kurzy iba pre ženy, ak pochádzajú z tradične rodovo segregovaných spoločností nemajú inú možnosť, než sa vzdať výučby jazyka a ďalšieho štúdia. V podobnej situácii sú aj ženy, ktoré sa starajú o deti alebo iných závislých členov rodiny, pokiaľ pre ne nie je zabezpečená pomoc pri starostlivosti o deti alebo iné podporné služby.



PHOTO: LIBA TAYLOR

Ovládanie jazyka hostiteľskej krajiny je tiež prostriedkom pre opätovné nadobudnutie pocitu stability, dôstojnosti a vlastnej sebaúcty

(nástenka pražskej Modrej školy v Českej republike)

⁷⁴ Op.cit. pozn. 4, kapitola 2.6: Podporovanie nezávislej komunikácie: Programy jazykového vzdelávania pre dospelých presídlených utečencov.

Dokument UNHCR Presídlenie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu v hlavných rysoch popisuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v súvislosti s plánovaním a podporou jazykového vzdelávania utečencov.⁷⁵ Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší aktéri mali okrem iného zamerať pozornosť na:

- zainteresovanie utečencov do plánovania, realizácie a hodnotenia vyučovacích činností, ktoré sú dôležité pre ich každodenný život a potreby ako rodičov, spotrebiteľov, občanov, zamestnancov a podobne,
- poskytovanie možností pre jazykové vzdelávanie aj po uplynutí prvého roku po získaní štatútu utečenca, s prepojením aj na iné činnosti (ako napríklad odborný výcvik, pracovné umiestnenie, dobrovoľníctvo a ďalšie),
- zavádzanie flexibilných a kultúrne citlivých foriem výučby jazyka (napr. v podobe výlučne ženských tried, programov pre osobitné skupiny utečencov, výučbu v domácnostiach, výučbu na pracovisku, výučbu po skončení pracovnej doby, individuálnej výučby) prostredníctvom platených alebo dobrovoľných učiteľov),
- poskytovanie možností pre pokročilé jazykové vzdelávanie a ďalšieho vzdelávanie utečencov, ktorí o to prejavia záujem, v spolupráci so všeobecnými poskytovateľmi vzdelávania,
- príprava špeciálnych vzdelávacích materiálov vrátane osnovy pre vyučovanie národného jazyka(ov), seminárov a programov odborného rozvoja pre učiteľov, ako aj pomôcok na výučbu jazykov, ktoré využívajú interaktívne vyučovacie metódy a širokú škálu tlačených a audiovizuálnych materiálov.

PHOTO: LIBA TAYLOR



Vo väčšine prípadov majú utečenci možnosť navštevovať jazykové kurzy bezplatne iba počas prvého roka od udelenia štatútu

(jazykový kurz v integračnom zariadení Stráž v Českej republike)

Kurzy kultúrnej orientácie sú účinné ak poskytnú utečencom nevyhnutné zručnosti a poznatky o kultúre a hodnotách prijímajúcej spoločnosti, ak:

- v počiatočnej etape integračných programov sú poskytované v jazyku, ktorému rozumejú, alebo aspoň majú k dispozícii služby profesionálnych tlmočníkov,
- zamerajú sa na rozvoj zručností, ktoré sú potrebné na zvládnutie každodenných potrieb a úloh utečencov,
- spájajú výučbu s praktickými príkladmi a nácvikom,
- využívajú interaktívne vyučovacie metódy, napr. diskusiu, prácu v skupinách a hranie rolí,

⁷⁵ Tieto odporúčania vychádzajú z kapitoly 2.6 Integračnej príručky UNHCR o jazykovom vzdelávaní dospelých presídlených utečencov.

- využívajú širokú škálu médií a poskytujú rozličné vzdelávacie skúsenosti, ktoré rešpektujú kultúrne odlišnosti, gramotnosť, úroveň vzdelania a osobitné potreby utečencov,
- spájajú sa s vecami, ktoré sú významné pre špecifické etapy integrácie utečencov,
- pri výučbe vychádzajú z poznatkov utečencov z krajiny ich pôvodu a pokiaľ je to možné, zainteresujú do sprostredkovania kultúrne orientačných programov aj už etablovaných členov utečeneckej komunity.⁷⁶

Pri príprave kultúrne orientačných kurzov UNHCR navrhuje, aby vlády a ostatní zainteresovaní okrem iného zamerali svoju pozornosť na:

- zaradenie kultúrne integračných kurzov do rámca jazykového vzdelávania alebo integračných programov. V takomto systéme by jazykové vzdelávanie a pomoc pri riešení konkrétnych situácií prostredníctvom individuálneho integračného programu mohlo slúžiť ako základňa pre sústavné upevňovanie a prehľbovanie informácií získaných prostredníctvom kultúrne orientačných kurzov,
- zainteresovanie dobrovoľníkov a poskytovateľov všeobecných služieb, vrátane pracovníkov prvého kontaktu s utečencami, na zabezpečovaní kultúrne orientačných činností. Angažovanie miestne známych osobností pri kultúrnej orientácii by lepšie napomohlo utečencom zorientovať sa v osobitných službách a v prostredí miestneho spoločenstva, ale zároveň by prispelo k zlepšeniu povedomia a informovanosti samotných poskytovateľov všeobecných služieb a domáceho obyvateľstva o profile a charakteristikách utečencov. Uvedené by tak prispelo aj k posilneniu vzájomného porozumenia a akceptovania.



PHOTO: LIBA TAYLOR

Vlády by mali vytvoriť osobitný vzdelávací program pre vyučovanie národného jazyka pre utečencov

(jazykový kurz v integračnom zariadení Stráž v Českej republike)

- prípravu takých informačných prameňov, príručiek a odborných školení, ktoré by prispeli ku kvalitnejšej účasti dobrovoľníkov a zamestnancov poskytovateľov všeobecných služieb na kultúrne orientačných kurzoch a tiež poskytli podporu samotným utečencom pri ich kultúrnej orientácii mimo rámca týchto osobitných programov,
- tvorbu programov, ktoré by utečencom umožnili zažiť hodnoty, kultúru a verejné služby prijímajúcej krajiny v priamej interakcii s poskytovateľmi služieb a členmi miestnych komunit v rôznych prostrediach (na školách, náboženských ustanovizniach, komunitných centrách, úradoch a ďalších) a podporu účasti utečencov na mentorských a dobrovoľníckych programoch.

⁷⁶ Tamtiež, s. 144-145.

5.2. Prepojenie s miestnym obyvateľstvom a podpora spoluúčasti utečencov

Záver ExCom-u č. 104 vyzýva k aktivitám zameraným na podporu pozitívnych aspektov rozmanitej spoločnosti a vzájomnej interakcie utečencov s miestnym obyvateľstvom a utečeneckými organizáciami. Táto vzájomná interakcia je tiež hlavnou témou Spoločných základných princípov integrácie prisťahovalcov. Spoločné základné princípy považujú kontakty medzi prisťahovalcami a domácim obyvateľstvom za základný mechanizmus integrácie, podporujú účasť prisťahovalcov na demokratickom procese a tiež aj na tvorbe integračnej politiky a jej opatrení. Témou občianskej účasti sa zaoberá aj prvé vydanie Príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov.⁷⁷

UNHCR vyjadruje svoje obavy v súvislosti s chýbajúcou účasťou utečencov na tvorbe, realizácii a hodnotení integračných programov a aktivít v strednej Európe. Čo sa týka účasti utečencov na širších spoločenských alebo politických procesoch, mnohí z nich sa dostávajú na okraj spoločnosti. Vytláča ich tam nedostatok vedomostí a prostriedkov potrebných pre aktívnu účasť vo verejnom živote, v regionálnych alebo celoštátnych procesoch. V niektorých krajinách musia utečenci, ktorí nemajú aktívne a pasívne volebné právo ani na miestnej alebo regionálnej úrovni, čakať dlhé obdobie a podstúpiť veľmi zložitý proces, kým sa im podarí získať občianstvo a získajú právo zúčastňovať sa na oficiálnom politickom živote.

Prístupy založené na princípoch účasti utečencov a podpory miestnych spoločenstiev prispievajú k budovaniu možností miestnej integrácie utečencov

(schôdza Združenia utečeneckých žien OFRR v Rumunsku)

PHOTO: TUDOR VINTILOIU



UNHCR zároveň v strednej Európe pozoruje obmedzený záujem miestnych spoločenstiev a inštitúcií o proces integrácie utečencov. Miestne spoločenstvá a inštitúcie majú iba zriedkavo možnosť prispieť k obsahu integračných aktivít a zohrávajú len obmedzenú alebo žiadnu úlohu pri ich napĺňaní. Ako konštatovala aj Rada Európskej únie v roku 2007, proces integrácie sa odohráva najmä na miestnej úrovni.⁷⁸ Nedostatočná zainteresovanosť miestnych spoločenstiev je preto nielen závažnou medzerou, ale zároveň i významnou prekážkou integrácie utečencov.

Nedostatočný alebo obmedzený dialóg a vzájomné kontakty medzi utečencami a miestnym obyvateľstvom, ako aj nedostatočné kontakty vo vnútri samotných spoločenstiev, ktoré prijímajú utečencov, podporuje ovzdušie nedôvery, predsudkov a diskriminácie v tomto regióne. UNHCR obdržalo informácie o tom, že poskytovatelia služieb (napríklad zdravotníci alebo vlastníci nehnuteľností) odmietli poskytnúť svoje služby utečencom. K dispozícii sú aj správy o verbálnych útokoch na utečencov pre ich odlišný spôsob obliekania alebo ich odlišnú reč. V niektorých krajinách sa spoločenské neduhy pripisujú prítomnosti žiadateľov o azyl a utečencov bez akýchkoľvek konkrétnych dôkazov, ktoré by podporovali takéto všeobecné domnienky.

⁷⁷ Pozri tiež Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť, Príručka o integrácii pre tvorcov politiky a odborníkov, 2004, Kapitola 2: Občianska účasť.

⁷⁸ Rada EU, Závery Rady: Posilňovanie integračných politík v Európskej únii, Postupim, 12.-13. jún 2007, ods. 2.

Integrácia je interaktívny proces, na ktorom sa zúčastňujú nielen utečenci ale i občania a inštitúcie prijímajúceho štátu. Výsledkom je vznik spoločnosti, ktorá je rozmanitá a otvorená, spoločnosti v ktorej ľudia formujú jedno spoločenstvo bez ohľadu na rozdiely, ktoré medzi nimi existujú. Dokument UNHCR „Presídlenie utečencov: Medzinárodná príručka pre prijímanie a integráciu“ v hlavných rysoch popisuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v súvislosti s vytváraním spoločenstiev priateľsky naladených voči utečencom.⁷⁹ Tam, kde je to potrebné, by vlády a ďalší zainteresovaní mali okrem iného zamerať pozornosť na:

- zabezpečenie prenikania prístupov podporujúcich spoluúčasť utečencov a rozvoj miestneho spoločenstva do všetkých aktivít podporujúcich schopnosť utečencov integrovať sa na miestnej úrovni⁸⁰ a v tom zmysle zainteresovať miestne spoločenstvá/inštitúcie spolu s utečencami do tvorby, realizácie a hodnotenia integračnej politiky a integračných programov,
- podporu spolupráce medzi utečencami a prijímajúcimi spoločnosťami budovaním miestnych prepojení medzi poskytovateľmi služieb, miestnymi úradmi, zástupcami občianskej spoločnosti a utečencov,
- podporu prípravy osobitných projektov zameraných na uľahčenie dialógu medzi utečencami a miestnou komunitou, projektov, ktoré im umožnia ich spoluprácu na presadzovaní spoločných programov a priorit,
- podporu pre iniciatívy, ktoré premostia špecializované integračné služby so všeobecnými službami poskytovanými na miestnej úrovni,
- rozšírenie aktívneho a pasívneho volebného práva na miestnej a regionálnej úrovni pre všetkých utečencov, v súlade s právnymi požiadavkami vzťahujúcimi sa na občanov daného štátu ohľadne predpísanej dĺžky pobytu na konkrétnom mieste pred konaním volieb, ktorá by ale nemala presahovať päť rokov,⁸¹
- podporu aktivít zameraných na zvyšovanie informovanosti a povedomia širokej verejnosti o utečencoch, boj proti predsudkom, podporu prijímania utečencov a zvýrazňovanie ich pozitívneho prínosu pre život prijímajúcich spoločností, pokiaľ im to bude umožnené,
- podporu vzniku monitorovacích systémov zameraných na predchádzanie a boj s diskrimináciou a na podporu pozitívnych prvkov rozmanitej spoločnosti.

5.3. Jednota rodiny a zlúčenie rodiny

Rodina je prirodzenou základnou jednotkou spoločnosti, ktorá má nárok na ochranu zo strany spoločnosti a štátu.⁸² Výkonný výbor UNHCR prijal niekoľko záverov, ktoré opätovne potvrdzujú základný princíp jednoty rodiny a zlúčenia rodiny a vyzývajú k uľahčeniu vstupu rodinných príslušníkov osôb, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana na báze liberálnejších kritérií.⁸³ V súvislosti s integráciou Záver ExCom-u č. 104 zvýrazňuje aj potenciálnu úlohu rodinných príslušníkov v uľahčení a urýchlení integrácie utečeneckých rodín posilnením siete sociálnej podpory.

V krajinách, v ktorých pôsobí Regionálny zastupiteľský úrad UNHCR pre strednú Európu sa stretávame s mnohými problémami pri rešpektovaní práva utečencov na jednotu rodiny. UNHCR pravidelne dostáva žiadosti o pomoc a intervenciu u príslušných štátnych orgánov od utečencov, ktorí sa nedokážu zjednotiť s členmi svojich rodín, ktorí zostali v krajine pôvodu alebo v krajine prvého azylu. Deje sa tak následkom toho, že vlády neuznávajú platnosť cestovných dokladov, ktoré vydávajú niektoré krajiny pôvodu utečencov, ale aj kvôli technickým problémom pri poskytovaní víz rodinným príslušníkom utečencov žijúcim na miestach kde krajina azylu nemá svoje zastupiteľstvo alebo pre ťažkosti spojené s financovaním cestovných nákladov potrebných na cestu do Európy. Problémy môžu vzniknúť aj v súvislosti s vyžadovanou povinnosťou utečenca predložiť dôkaz o svojej schopnosti materiálne sa postarať o členov svojej rodiny, ak predloží žiadosť o zlúčenie rodiny až po uplynutí ustanovenej doby od poskytnutia medzinárodnej ochrany. Jednote rodiny a zlučovaniu rodín neprispievajú ani veľmi obmedzujúce kritéria určujúce koho možno považovať za člena rodiny. Osobám s poskytnutou doplnkovou ochranou, v súlade s postupmi uplatňovanými v ďalších krajinách Európskej únie, nemusí byť garantované právo na zlúčenie rodiny alebo ich rodinnému príslušníkovi môže byť zaručená iba nižšia úroveň ochrany než bola priznaná tomu, kto požiadal o zlúčenie rodiny.

⁷⁹ Tieto odporúčania vychádzajú z kapitoly 2.11 Integračnej príručky UNHCR, Vytváranie priateľských a pohostinných komunit a obnova dôvery vo vládu.

⁸⁰ Op.cit. pozn. 1, písm. o).

⁸¹ Rada Európy, Dohovor o účasti cudzincov na verejnom živote na miestnej úrovni (1992) (č. 144), čl.6.

⁸³ Pozri predovšetkým záver ExCom o zlúčení rodiny č. 9 (XXVIII), 1997 a č. 24 (XXXII), 1981; záver ExCom o utečeneckých deťoch a mladistvých č. 84 (XLVIII), 1997; a záver ExCom o ochrane rodiny utečenca, č. 88 (L), 1999.

UNHCR považuje zjednocovanie rodín za životne nevyhnutné pre úspešnú integráciu utečencov a vo svetle príslušných záverov ExCom-u vyzýva vlády, aby okrem iného, zväžili :

- vynakladanie maximálneho úsilia na dosiahnutie opätovného zjednotenia rozdelených rodín utečencov bez zbytočného odkladu,⁸⁴
- uplatňovanie liberálnych kritérií pre určovanie koho možno považovať za rodinného príslušníka, s cieľom podporiť komplexné zjednotenie rodiny vrátane zjednotenia s príslušníkmi širšej rodiny,⁸⁵
- prijatie potrebných krokov na uľahčenie rýchleho zjednotenia maloletých bez sprievodu s ich rodinnými príslušníkmi,
- udeľovanie rovnakého štatútu rodinným príslušníkom (odvodnený štatút), teda aj rovnakých práv a integračných nárokov aké sú priznávané utečencom alebo osobám s poskytnutou doplnkovou ochranou,
- zabezpečenia rovnosti zaobchádzania s utečencami a s osobami s poskytnutou doplnkovou ochranou vo vzťahu k zlučovaniu rodín,
- vytvorenia podmienok pre uľahčenie zjednotenia rodín za pomoci financovania zriadenia služby vyhľadávania rodinných príslušníkov, tam kde takáto služba neexistuje, pre využívanie cestovných dokladov Medzinárodného výboru červeného kríža alebo iných cestovných dokladov v prípadoch, keď rodinní príslušníci nemajú platné cestovné doklady z krajiny pôvodu,
- vyčlenenia osobitných finančných zdrojov v štátnom rozpočte na podporu hradenia cestovných nákladov rodinných príslušníkov, ktorí prichádzajú za účelom zlúčenia rodín s utečencami alebo osobami, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana,
- využívanie testov DNA na preverenie príbuzenských vzťahov iba v prípadoch závažných pochybností ak boli už vyčerpané ostatné dôkazné prostriedky alebo ak existuje dôvodné podozrenie z podvodu a tieto testy ho dokážu spoľahlivým spôsobom potvrdiť alebo vylúčiť.⁸⁶

PHOTO: LIBA TAYLOR



Pri uplatňovaní práva na jednotu rodiny musia utečenci často prekonávať veľké úskalia

(Integračné zariadenie Stráž v Českej republike)

⁸⁴ Záver ExCom o zlúčení rodiny č. 24 (XXXII), 1981, ods. 1 a 2.

⁸⁵ Tamtiež, ods.5. Pozri tiež záver ExCom č. 88, písm. b) bod ii.

⁸⁶ UNHCR, Nóta o testovaní DNA na účely overovania rodinnej príbuznosti v kontexte utečencov, jún 2008, ods. 13.

6. Financovanie integrácie

Financovanie integrácie z vnútroštátnych zdrojov vo viacerých krajinách v pôsobnosti Regionálneho zastupiteľského úradu UNHCR pre strednú Európu nepostačuje ani na pokrytie tých najzákladnejších služieb. Výsledkom je, že tieto krajiny sa pri zabezpečovaní fungovania najzákladnejších aspektov azylového systému, vrátane integračných služieb pre utečencov, vo veľkej miere spoliehajú na podporu Európskeho fondu pre utečencov (ERF). Takýto postup sa z viacerých dôvodov ukázal ako veľmi problematický.

Výpočet prostriedkov pridelovaných z ERF vychádza z počtu žiadateľov o azyl a uznaných alebo registrovaných utečencov v jednotlivých krajinách počas predchádzajúcich troch rokov. Finančné čiastky pripadajúce na jednotlivé členské štáty EÚ v roku 2008 vychádzali zo štatistík za roky 2004-2005 a 2006. Ak však z roka na rok dôjde k významnému nárastu počtu žiadateľov (akého sme v niektorých krajinách boli svedkami v roku 2007) a neexistujú dodatočné finančné zdroje zo štátneho rozpočtu, výdavky ERF pripadajúce na jedného žiadateľa o azyl sa v tomto roku významne znížia. Rovnaká situácia nastane aj v prípade ak by došlo k značnému nárastu počtu uznaných žiadostí o udelenie azylu alebo poskytnutia doplnkovej ochrany.

Vzhľadom na cyklus schvaľovania finančných prostriedkov ERF v rámci EÚ⁸⁷ môže trvať prinajmenšom jeden rok, kým sa zmeny v počte prichádzajúcich žiadateľov o azyl a počte uznaných žiadostí o medzinárodnú ochranu prejavia a kým Komisia upraví výšku financovania z ERF na úroveň, ktorá zohľadní tento medziročný nárast. Pri dĺžke vnútroštátnych administratívnych procesov schvaľovania grantov z prostriedkov ERF, môže uplynúť ďalších deväť až dvanásť mesiacov, pokiaľ bude možné prispôbiť objem služieb financovaných z ERF tak, aby odrážal skutočný dopyt po službách pri prijímaní žiadateľov o azyl a ich integrácii. Dovtedy bude existovať riziko zásadného zníženia základných služieb, ktoré dokáže štát poskytovať per capita na jedného utečenca/žiadateľa o azyl, pokiaľ nedokáže sám poskytnúť vlastné vnútroštátne zdroje na pokrytie zvýšeného dopytu po službách alebo na riešenie dôsledkov inflačných trendov. Ak nebudú k dispozícii dostatočné finančné prostriedky na zabezpečenie základných potrieb a dôstojného života utečencov, mnoho z nich bude v podstate donútených pokúsiť sa postarať o svoju budúcnosť inde a za týmto účelom odíde do ďalších európskych krajín.

Potenciálnym zdrojom finančných prostriedkov na rozvoj integračne zameranej infraštruktúry v strednej Európe by okrem ERF mohol byť aj Európsky integračný fond (EIF). Aj napriek tomu, že utečenci a osoby, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana sú z rozsahu pôsobnosti tohto fondu vyňatí (a preto z neho nemôžu byť financované žiadne činnosti, ktoré sa osobitne na nich zameriavajú) implementácia mnohých cieľov tohto fondu, pokiaľ sa uskutočňuje aj s podporou pre začleňovanie otázok integrácie utečencov do všeobecnej integrácie cudzincov (mainstreaming), by mohla prispieť k rozvoju inštitucionálnych rámcov jednotlivých krajín podporujúcich integráciu všetkých cudzincov z tretích krajín, vrátane utečencov a osôb s udelenou doplnkovou ochranou. Proaktívny postoj treba tiež zaujať k Európskemu sociálnemu fondu (ESF) ako k užitočnému zdroju financovania činností zameraných na integráciu a spadajúcich do jeho cieľov. Medzi tieto patrí zvyšovanie účasti na pracovnom trhu zamerané na podporu hospodárskeho rastu, zlepšovanie pracovných príležitostí na trhu práce pre znevýhodnené skupiny a modernizácia vzdelávacích a školiacich systémov.

V zmysle vyššie uvedeného UNHCR vyzýva vlády strednej Európy, pokiaľ tak ešte neurobili, aby:

- zabezpečili popri prostriedkoch ktoré pochádzajú z Európskeho utečeneckého fondu alebo iných fondov EÚ dostatočné rozpočtové prostriedky na pokrytie identifikovaných integračných potrieb utečencov,
- zabezpečili, aby prostriedky na rozvoj infraštruktúry a tzv. „podporných služieb“ (podpora sociálnej práce a spoločenských alebo vzdelávacích činností) boli pridelované na základe zvázenia skutočne existujúcich potrieb,

⁸⁷ Článok 20 Rozhodnutia, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov stanovuje, že „Komisia do 1. marca príslušného roka prijme rozhodnutie o financovaní, ktorým sa schvaľuje ročný program.“

- zväžili možnosť využitia prostriedkov EIF na rozvoj integračnej infraštruktúry vrátane rozvoja integračnej politiky a legislatívy, zriadenia Stáleho medzi-rezortného výboru pre integráciu s účasťou UNHCR a vytvorenia stratégie, ktorá by sa zamerala na využívanie ďalších fondov ES na podporu rozvoja služieb integrácie utečencov,
- vytvorili pre utečencov programy na podporu zamestnanosti, vzdelávania a sociálnej inklúzie financované z Európskeho sociálneho fondu ako doplnkového zdroja prostriedkov k ERF.



United Nations High Commissioner for Refugees
Regionálny zastupiteľský úrad pre strednú Európu

1022 Budapest, Felvinci út 27. Hungary

tel. +36 1 336 3060, +36 1 336 3070

fax: +36 1 336 3080

email: hunbu@unhcr.org

www.unhcr-budapest.org

Budapešť, Marec 2009