

#IBELONG



Mapovanie
**OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ
PRÍSLUŠNOSTI**
na Slovensku

Mapovanie **OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI** na Slovensku



POĎAKOVANIA

© UNHCR Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov 2022
Autorky: Miroslava Mittelmannová a Monika Chaloupková

Tento dokument je určený na všeobecnú distribúciu. Všetky práva vyhradené. Reprodukcia a preklad je povolený, s výnimkou komerčných účelov, a to za predpokladu, že UNHCR je uvedený ako zdroj.

Názory vyjadrené v tejto publikácii sú názormi autoriek a nemusia nevyhnutne reprezentovať názory UNHCR.

© UNHCR, 2022
Titulné fotografie: © UNHCR

Rozloženie a návrh: BakOS DESIGN

OBSAH

SKRATKY	6
ZHRNUTIE	7
1. ÚVOD	9
1.1 Štruktúra a metodológia	9
2. SITUÁCIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA SLOVENSKU	11
2.1 Súvislosti	11
2.1.1 Historické súvislosti	11
2.1.2 Vnútroštátny právny rámec	11
2.2 Demografia osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku	12
2.2.1 Aktuálne údaje o osobách bez štátnej príslušnosti na Slovensku	12
2.2.2 Register obyvateľov Slovenskej republiky	15
2.2.3 Štatistiky migrácie a azylu	15
2.2.4 Chýbajúce údaje a osoby bez štátnej príslušnosti nezaradené do štatistických údajov	22
2.3 Situácia rómskej komunity	23
2.4 Zhrnutie hlavných zistení	25
3. PRIZNÁVANIE POSTAVENIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI A PRÁVA SPOJENÉ S TÝMTO POSTAVENÍM	26
3.1 Vnútroštátny právny rámec	26
3.2 Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov	27
3.2.1 Príslušný orgán	28
3.2.2 Začatie a priebeh konania	28
3.2.3 Práva žiadateľa v priebehu konania	29
3.2.4 Otázky dokazovania	32
3.2.5 Ďalšie procesné aspekty	33
3.2.6 Prístup k súdom	34
3.2.7 Práva osôb bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na päť rokov	34

3.3 Iné správne konania, v ktorých osoby bez štátnej príslušnosti vystupujú ako účastníci konania a práva účastníka konania	37
3.3.1 Azylové konanie	37
3.3.2 Konanie o administratívnom vyhostení	39
3.3.3 Konanie o zaistení	43
3.3.4 Inštitút „Zotrvania“ a tolerovaný pobyt	46
3.4 Zhrnutie hlavných zistení	49
4. PREDCHÁDZANIE A ODSTRÁNENIE POSTAVENIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA SLOVENSKU	51
4.1 Vnútroštátny právny rámec	51
4.2 Nadobudnutie a strata štátneho občianstva podľa zákona o štátnom občianstve SR a zlučiteľnosť s medzinárodnými normami	51
4.2.1 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri narodení	52
4.2.2 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri zmene občianskeho stavu	53
4.2.3 Predchádzanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti v kontexte zrieknutia sa, straty alebo odňatia štátnej príslušnosti	54
4.2.4 Zníženie počtu osôb bez štátnej príslušnosti udelením štátneho občianstva SR	57
4.3 Zhrnutie hlavných zistení	61
Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri narodení	61
Naturalizácia	61
Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri zmene osobného stavu	61
Predchádzanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti v kontexte zrieknutia sa, straty alebo odňatia štátnej príslušnosti	61
5. ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY A ODPORÚČANIA	62
5.1 Záverečné poznámky	62
5.2 Odporúčania	64
5.2.1 Všeobecné odporúčanie	64
5.2.2 Identifikácia a registrácia osôb bez štátnej príslušnosti	64
5.2.3 Určenie osôb bez štátnej príslušnosti a práva spojené s týmto postavením	64
5.2.4 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti a znižovanie počtu osôb bez štátnej príslušnosti	65

SKRATKY

OCP	Oddelenie cudzineckej polície
ÚHCP	Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru
CEDAW	Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien
CERD	Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie
CRC	Dohovor o právach dieťaťa
EDĽP	Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
EDO	Európsky dohovor o občianstve
ESĽP	Európsky súd pre ľudské práva
ICCPR	Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach
IOM	Medzinárodná organizácia pre migráciu
IS ECU	Register cudzincov s povolením na pobyt v SR
IS MIGRA	Informačný systém migrácie a medzinárodnej ochrany
MÚ	Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MVO	Mimovládna organizácia
ÚSVRK	Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
VOP	Verejný ochranca práv
RFO	Register fyzických osôb
ROB	Register obyvateľov Slovenskej republiky
SIS	Slovenská informačná služba
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
OSN	Organizácia Spojených národov
UNHCR	Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov
UDHR	Všeobecná deklarácia ľudských práv
UNRWA	Agentúra OSN pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe

ZHRNUTIE

Slovensko je zmluvnou stranou hlavných medzinárodných a regionálnych zmlúv týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti. Predovšetkým 3. apríla 2000 Slovensko pristúpilo k Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti (Dohovor z roku 1954) a Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti (Dohovor z roku 1961). Slovensko si uplatňuje svoju výhradu k článku 27 Dohovoru z roku 1954 a vydáva cestovné doklady podľa Dohovoru z roku 1954 len osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré majú udelený trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Slovensko ratifikovalo aj Európsky dohovor o občianstve (EDO). Slovensko ako zmluvná strana týchto dohovorov prevzalo záväzky týkajúce sa identifikácie a ochrany osôb bez štátnej príslušnosti žijúcich na Slovensku, ako aj záväzky týkajúce sa predchádzania a znižovania počtu osôb bez štátnej príslušnosti vo vzťahu k osobám v jeho jurisdikcii. Väčšina týchto záväzkov sa stala súčasťou slovenského vnútroštátneho práva, stále však existujú určité medzery, najmä pokiaľ ide o identifikáciu osôb bez štátnej príslušnosti.

Presný počet osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku nebolo možné zistiť pre rôzne ťažkosti pri zhromažďovaní a evidencii presných údajov. Absencia jednotnej definície osoby bez štátnej príslušnosti a jednotného spôsobu uplatňovania tejto definície v praxi často vedie k nesprávnemu určeniu a registrácii štátnej príslušnosti príslušnými štátnymi orgánmi. Tieto faktory spolu s chýbajúcim konaním o priznanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti spôsobujú, že potenciálne osoby bez štátnej príslušnosti nie sú na Slovensku dostatočne identifikované ani chránené.

Napriek ťažkostiam pri stanovení spoľahlivého odhadu populácie bez štátnej príslušnosti dostupné údaje naznačujú, že populácia bez štátnej príslušnosti na Slovensku je pomerne malá a homogénna v porovnaní s inými skupinami cudzincov žijúcich na Slovensku, pričom prevládajú osoby bez štátnej príslušnosti pochádzajúce zo Slovenska alebo susedných krajín. Počet osôb bez štátnej príslušnosti prichádzajúcich z tretích krajín bol vždy veľmi nízky, čo môže byť dôvodom, prečo je problematika osôb bez štátnej príslušnosti už roky okrajovým záujmom štátnych orgánov.

Hoci je na Slovensku pomerne vysoký počet Rómov, dostupné štatistiky naznačujú veľmi nízky počet osôb bez štátnej príslušnosti medzi nimi.

Ako bolo uvedené, Slovensko nemá konkrétne konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, čo môže vysvetľovať obmedzenú identifikáciu prípadov. Konanie o udelenie trvalého pobytu na päť rokov z dôvodu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, aj keď sa oficiálne nepovažuje za konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti ako také, je najbližšie ku konaniu o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré na Slovensku existuje. Zatiaľ čo konanie o udelenie trvalého pobytu na päť rokov je v súlade s predmetom a účelom Dohovoru z roku 1954, samotné konanie nie je v súlade s usmerneniami uvedenými v príručke UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti. Dôvodom je predovšetkým chýbajúci procesný rámec a nepredvídateľnosť výsledku konania, keďže postavenie osoby bez štátnej príslušnosti nezabezpečuje žiadateľovi automaticky právo na trvalý pobyt. Rozhodnutie o udelení tohto druhu povolenia na pobyt je v kompetencii Úradu hraničnej a cudzineckej polície. Okrem toho získanie tohto povolenia na pobyt v praxi nepreukazuje, že žiadateľovi bolo priznané postavenie osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré by bolo všeobecne platné pre iné štátne orgány.

Keďže na Slovensku neexistuje konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, posudzovanie občianstva alebo postavenia osoby bez štátnej príslušnosti sa zvyčajne objavuje v súvislosti s azylovým alebo iným konaním pred políciou, ako aj v procese nadobudnutia štátneho občianstva SR. Vo väčšine prípadov sa s osobami bez štátnej príslušnosti zaobchádza podobne ako s inými cudzincami bez toho, aby sa nejako osobitne zohľadňovalo ich potenciálne postavenie osôb bez štátnej príslušnosti. Osoby bez štátnej príslušnosti sa zvyčajne dostávajú do kontaktu s rôznymi oddeleniami Úradu hraničnej a cudzineckej polície pri nelegálnom vstupe do krajiny alebo pri

zistení neoprávneného pobytu v krajine. Dôsledkom toho môže byť začatie konania o administratívnom vyhostení alebo zaistení. Napriek tomu, že právne predpisy Slovenska zabezpečujú ochranu osôb bez štátnej príslušnosti pred vyhostením (okrem prípadov súvisiacich s bezpečnosťou štátu a verejným poriadkom), chýbajúce usmernenia v priebehu konania o administratívnom vyhostení bránia správnej identifikácii týchto osôb ako osôb bez štátnej príslušnosti. Ak žiadateľ o azyl tvrdí, že je osobou bez štátnej príslušnosti, môže mu byť v rámci posudzovania totožnosti počas azylového konania uznané (nie však preskúmané) aj postavenie osoby bez štátnej príslušnosti.

Osobám, ktoré nespĺňajú podmienky na trvalý pobyt po dobu piatich rokov, zostáva iba jedna možnosť: „Zotrvanie“, ktoré ponúka len právo zostať v krajine bez možnosti legálne pracovať, mať prístup k zdravotnej starostlivosti alebo dokladom totožnosti alebo sa plne integrovať do spoločnosti.

V oblasti predchádzania a znižovania počtu osôb bez štátnej príslušnosti poskytuje slovenské vnútroštátne právo pomerne silnú ochranu deťom bez štátnej príslušnosti narodeným na Slovensku. Dôkazné bremeno je však výlučne na rodičoch takéhoto dieťaťa, ktorí musia nielen predložiť relevantné dôkazy, ale aj preukázať svoj oprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

Zníženie počtu osôb bez štátnej príslušnosti sa zabezpečuje udelením štátneho občianstva SR osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré majú na území SR nepretržitý pobyt najmenej tri roky pred podaním žiadosti. Ukázalo sa to ako účinný postup, o čom svedčí vysoká úspešnosť žiadostí podaných osobami bez štátnej príslušnosti. Existuje však priestor na zlepšenie, pokiaľ ide o dĺžku konania, dodržiavanie procesných práv žiadateľov, spoluprácu so žiadateľmi v priebehu konania a výšku správneho poplatku.

Pri zrieknutí sa, strate alebo odňatí štátnej príslušnosti, slovenské vnútroštátne právo stanovuje dva spôsoby, ako možno stratiť štátne občianstvo SR. Prvá možnosť spočíva v prepustení zo štátneho zväzku na vlastnú žiadosť. Pri tomto spôsobe musí byť preukázané, že osoba má štátne občianstvo iného štátu alebo že jej bol daný prísľub jeho udelenia. Druhá možnosť predstavuje automatickú stratu štátneho občianstva SR pri nadobudnutí štátneho občianstva iného štátu. Deti a osoby zosobášené s cudzím štátnym príslušníkom sú chránené pred automatickou stratou štátneho občianstva SR. Od 1. februára 2015 majú bývalí občania SR, ktorí stratili štátne občianstvo SR podľa druhej možnosti, uľahčený prístup k jeho opätovnému nadobudnutiu.

Na záver je potrebné uviesť, že zabezpečenie prístupu ku konaniu o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, ktorý zahŕňa udelenie povolenia na pobyt a prístupu k udeleniu štátneho občianstva, by bolo vo všeobecnosti preferovaným riešením pre väčšinu osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku. Predstavovalo by to pre nich najvhodnejší spôsob, ako efektívne využívať režim ochrany ľudských práv.

1. ÚVOD

Napriek úsiliu, ktoré štáty s podporou Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) vynaložili na predchádzanie a znižovanie počtu osôb bez štátnej príslušnosti, sa odhaduje, že na celom svete sú milióny ľudí bez štátnej príslušnosti.¹ Presný počet je ťažké určiť. Osoby bez štátnej príslušnosti možno nájsť takmer v každej krajine. V rámci Európy sa počet ľudí bez štátnej príslušnosti odhaduje na viac než 600 000.²

Organizácia Spojených národov (OSN) udelila UNHCR mandát na identifikáciu situácií osôb bez štátnej príslušnosti, na ochranu práv osôb bez štátnej príslušnosti a na podporu predchádzania a znižovania počtu osôb bez štátnej príslušnosti. V novembri 2014, pri príležitosti 60. výročia Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti (Dohovor z roku 1954),³ spustil UNHCR kampaň na ukončenie existencie osôb bez štátnej príslušnosti do konca roka 2024. Stratégia tejto kampane bola stanovená v Globálnom akčnom pláne na ukončenie existencie osôb bez štátnej príslušnosti⁴, ktorý obsahuje desať opatrení na vyriešenie existujúcich situácií osôb bez štátnej príslušnosti a na zabránenie vzniku nových prípadov osôb bez štátnej príslušnosti.⁵ V tejto súvislosti sú štáty vyzvané, aby prijali svoje vlastné národné akčné plány zahŕňajúce všetky opatrenia, ktoré sa považujú za potrebné na ukončenie existencie osôb bez štátnej príslušnosti v ich vlastnom národnom kontexte, pri zohľadnení skutočnosti, že mnohé z nich už môžu byť zavedené.

UNHCR realizuje množstvo štúdií mapovania osôb bez štátnej príslušnosti v Európe.⁶ Táto správa mapuje situáciu osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku s cieľom zvýšiť informovanosť a poskytnúť lepšie pochopenie problematiky osôb bez štátnej príslušnosti na vnútroštátnej úrovni.

1.1 Štruktúra a metodológia

Pri tomto výskume sa použila zmiešaná metóda pozostávajúca z teoretickej analýzy (desk research) kvantitatívnych údajov a právnych textov, stretnutia so zainteresovanými stranami a rozhovorov s osobami bez štátnej príslušnosti. Výskum, ako aj písanie správy uskutočnili v období od septembra do decembra 2019 dve právničky: Miroslava Mittelmanová⁷ a Monika Chaloupková.⁸ Štatistické informácie použité v tejto správe boli získané zo žiadostí

¹ Správy OSN, „12 miliónov ľudí bez štátnej príslušnosti na celom svete, varuje šéf UNHCR, ktorý vyzýva štáty na rozhodné kroky“, 12. decembra 2018, dostupné na adrese: <https://bit.ly/2Py3zE>.

² Pozri: UNHCR, Osoby bez štátnej príslušnosti na celom svete, dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/statelessness-around-the-world.html>.

³ Valné zhromaždenie OSN, *Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti*, 28. septembra 1954, Organizácia Spojených národov, Zbierka zmlúv, zv. 360, s. 117, dostupné na adrese: <https://bit.ly/30Fme0F>.

⁴ Pozri: UNHCR, Globálny akčný plán na ukončenie existencie osôb bez štátnej príslušnosti: 2014 – 2024, dostupné na adrese: <https://bit.ly/2nr6xpl> (Globálny akčný plán UNHCR).

⁵ Opatrenie 1: Vyriešiť existujúce závažné situácie osôb bez štátnej príslušnosti. Opatrenie 2: Zabezpečiť, aby sa žiadne dieťa nenarodilo bez štátnej príslušnosti. Opatrenie 3: Odstrániť rodovú diskrimináciu zo zákonov o štátnej príslušnosti. Opatrenie 4: Zabrániť odmietnutiu, strate alebo odňatiu štátnej príslušnosti z diskriminačných dôvodov. Opatrenie 5: Zabrániť postaveniu osoby bez štátnej príslušnosti v prípadoch prístúpenia štátu. Opatrenie 6: Udeliť štatút ochrany migrantom bez štátnej príslušnosti a uľahčiť ich naturalizáciu. Opatrenie 7: Zabezpečiť registráciu narodení, aby sa predišlo postaveniu osoby bez štátnej príslušnosti. Opatrenie 8: Vydávať doklady o štátnej príslušnosti osobám, ktoré na to majú nárok. Opatrenie 9: Pristúpiť k dohovoru OSN o osobách bez štátnej príslušnosti. Opatrenie 10: Zlepšiť kvantitatívne a kvalitatívne údaje o populáciách bez štátnej príslušnosti.

⁶ Vráťane Albánska, Belgicka, Chorvátska, Českej republiky, Dánska, Estónska, Fínska, Holandska, Írska, Islandu, Litvy, Maďarska, Malty, Nórska, Poľska, Portugalska, Rakúska, Spojeného kráľovstva, Srbska, Švajčiarska, Švédska a Ukrajiny. Viac podrobností nájdete na adrese refworld.org.

⁷ Miroslava Mittelmanová je advokátkou, ktorá od roku 2005 spolupracuje so slovenskou mimovládnu organizáciou Liga za ľudské práva na právnom zastupovaní žiadateľov o azyl a cudzincov. Pôsobí aj na Katedre medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, kde vyučuje Kliniku azylového práva a Kliniku migračného práva.

⁸ Monika Chaloupková je právnička pracujúca niekoľko rokov v slovenskej mimovládnej organizácii Liga za ľudské práva, ktorá sa zaoberá rôznymi otázkami súvisiacimi s azylom a migráciou na Slovensku, vrátane výskumu na tieto témy.

podľa zákona č. 211/2000 Z. Z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) alebo prevzaté z týchto informačných systémov: Register cudzincov s povolením na pobyt v SR (IS ECU), Informačný systém migrácie a medzinárodnej ochrany (IS MIGRA), Register obyvateľov (ROB), Register fyzických osôb (RFO), Ústredná evidencia nadobudnutia a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky a sčítanie obyvateľstva za rok 2011.

Teoretický výskum (desk research) zahŕňal analýzu relevantnej slovenskej legislatívy, súvisiacich zákonov a vykonávacích nariadení, ako aj všetkých relevantných medzinárodných nástrojov, ktorých je Slovensko zmluvnou stranou, a viacerých rozhodnutí orgánov štátnej správy a slovenských súdov týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti. Analyzované rozhodnutia boli právničkám buď známe na základe ich právnej praxe, získané z verejne dostupných webových stránok justičných orgánov alebo poskytnuté v anonymizovanej forme na základe oficiálnej žiadosti o prístup k informáciám. Počas výskumu sa uskutočňovali pravidelné osobné stretnutia alebo telefonáty s rôznymi zainteresovanými stranami.

2. SITUÁCIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA SLOVENSKU

2.1 Súvislosti

2.1.1 Historické súvislosti

Na základe ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o Československej federácii bolo Československo považované za federáciu dvoch rovnocenných národov, Čechov a Slovákov. Občan každej z oboch republík bol zároveň občanom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky⁹ a zásady nadobúdania a straty štátneho občianstva republík boli ustanovené v zákone Národnej rady Československej socialistickej republiky č. 165/1968 Zb. o zásadách nadobúdania a straty českého a slovenského štátneho občianstva¹⁰ a zákone Slovenskej národnej rady č. 206/1968 Zb. o nadobúdaní a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky.¹¹

Tieto právne predpisy upravujú nadobúdanie a stratu štátneho občianstva v rámci Československa až do samého konca existencie spoločného štátu. Dňa 1. januára 1993 sa Československo rozdelilo na dve samostatné republiky, vznikla samostatná Slovenská republika a samostatná Česká republika, čím došlo k zániku československého občianstva. Jedným z prvých zákonov prijatých Národnou radou Slovenskej republiky bol zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky¹², ktorý je považovaný za základ slovenskej vnútroštátnej legislatívy v otázkach občianstva.

2.1.2 Vnútroštátny právny rámec

Slovenská republika je zmluvnou stranou rôznych medzinárodných a regionálnych dohovorov týkajúcich sa občianstva a postavenia osôb bez štátnej príslušnosti a to buď na základe nástupníctva vo vzťahu k dohovorom, ktoré pôvodne nadobudli platnosť pre Československú socialistickú republiku, alebo na základe ratifikácie dohovorov vládou SR.

Národná rada Slovenskej republiky schválila Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti, ako aj Dohovor o znížení počtu osôb bez štátnej príslušnosti prijatím uznesenia č. 621 zo 7. decembra 1999. Dohovory z roku 1954 a 1961 nadobudli platnosť 2. júla 2000, respektíve na základe článku 39 ods. 2¹³ a článku 18 ods. 2.¹⁴ Slovensko vznieslo k dohovoru z roku 1954 jednu výhradu: „Slovenská republika nie je viazaná článkom 27 v tom zmysle, že vydá osobný doklad každej osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá nemá platný cestovný doklad. Slovenská republika vydá osobný doklad len osobám bez štátnej príslušnosti zdržiavajúcim sa na území Slovenskej republiky, ktorým povolila dlhodobý alebo trvalý pobyt.“

⁹ Pozri § 5 ods. 1 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii.

¹⁰ Pozri: <https://bit.ly/3gl0rv4>.

¹¹ Pozri: <https://bit.ly/33FmPkW>.

¹² Pozri: <https://bit.ly/3in36dX>.

¹³ Pozri Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 206/2001 Z. z. dostupné na adrese: <https://bit.ly/3gl3nYv>.

¹⁴ Pozri Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 192/2001 Z. z. dostupné na adrese: <https://bit.ly/2PDk2AQ>.

Na základe pristúpenia sa Slovensko stalo zmluvnou stranou Dohovoru z roku 1962, ktorý pre Československú socialistickú republiku nadobudol platnosť 4. júla 1962.¹⁵

Vláda SR ratifikovala Európsky dohovor o občianstve Rady Európy dňa 30. apríla 1998 na základe uznesenia vlády č. 789 zo 4. novembra 1997.¹⁶

Ústava Slovenskej republiky obsahuje všeobecnú úpravu štátneho občianstva SR. Na základe čl. 5¹⁷ „*nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon a nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“.

Ako bolo uvedené, jedným z prvých zákonov prijatých Národnou radou Slovenskej republiky vo svojej histórii bol zákon č. 40/1993 Zb. o štátnom občianstve Slovenskej republiky. Predstavuje základný prameň slovenskej vnútroštátnej legislatívy v otázkach občianstva. Účelom tohto zákona bolo ustanoviť podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva SR. Štátne občianstvo SR možno podľa tohto zákona nadobudnúť určením štátneho občianstva SR, voľbou štátneho občianstva SR, narodením, osvojením alebo udelením (naturalizáciou). Tento zákon obsahuje zásadu nediskriminácie a zásadu, že medzinárodné zmluvy majú prednosť pred vnútroštátnymi právnymi predpismi: „*práva pri uplatňovaní tohto zákona sa zaručujú rovnako všetkým osobám bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo k etnickej skupine v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou osobitným zákonom*“¹⁸ a „*v prípade, že medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, upravuje niektoré otázky vo veci štátneho občianstva odlišne od tohto zákona, platí úprava v medzinárodnej zmluve*“.¹⁹

2.2 Demografia osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Táto podkapitola sa zaoberá existujúcimi štatistickými informáciami o osobách bez štátnej príslušnosti na Slovensku. Vzhľadom na to, že niektoré údaje neboli dostupné, nebolo možné uskutočniť úplnú analýzu údajov a výsledkov sčítania obyvateľov.

2.2.1 Aktuálne údaje o osobách bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Štatistický úrad Slovenskej republiky (ŠÚ SR)²⁰ vykonáva v desaťročných intervaloch sčítanie obyvateľov, domov a bytov, ktoré upravuje osobitný zákon prijatý spravidla pred jeho vykonaním. Pri vypracovaní tejto štúdie bralo do úvahy sčítanie obyvateľov z roku 2011²¹, pričom nedávne sčítanie z roku 2021 nebolo do tejto štúdie zahrnuté.²² Sčítanie obyvateľov okrem iného poskytuje údaje o cudzincoch zdržiavajúcich sa na Slovensku v príslušnom čase sčítania. Je potrebné poznamenať, že sčítanie obyvateľov sa vykonáva prostredníctvom vlastného vyhlásenia, t. j. osoba uvádza skutočnosti v dotazníku na základe svojej vlastnej identifikácie²³

¹⁵ Pozri: <https://bit.ly/31yOpzv>.

¹⁶ Pozri: <https://bit.ly/3a9wZvl>.

¹⁷ Podľa článku 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁸ Podľa § 19a zákona o štátnom občianstve.

¹⁹ Podľa § 17 zákona o štátnom občianstve.

²⁰ Štatistický úrad SR je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky, ktorý plní úlohy ustanovené zákonom č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, a to zverejňovanie výsledkov štatistických zisťovaní pre Slovensko a jeho jednotlivé územné a správne celky, pravidelné informovanie verejnosti o sociálno-ekonomickom a demografickom vývoji a štatistických údajoch. Na tento účel spolupracuje s ostatnými štátnymi orgánmi, ktoré na základe písomnej žiadosti poskytnú ŠÚ SR údaje získané, zhromaždené, spracované alebo uložené pri výkone svojej činnosti podľa určených zákonov, okrem iného aj údaje z ROB.

²¹ Podľa zákona č. 263/2008 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²² Pri sčítaní obyvateľov v roku 2021 budú údaje z Registra obyvateľov poskytované Štatistickému úradu SR ako jeden z administratívnych podkladov pre sčítanie. Doteraz si Štatistický úrad SR mohol len vyžiadať tieto údaje, pričom podľa novej právnej úpravy je to už povinnosť orgánu zodpovedného za riadenie ROB. Cieľom tohto opatrenia je pomôcť získať presnejšie údaje zo sčítania.

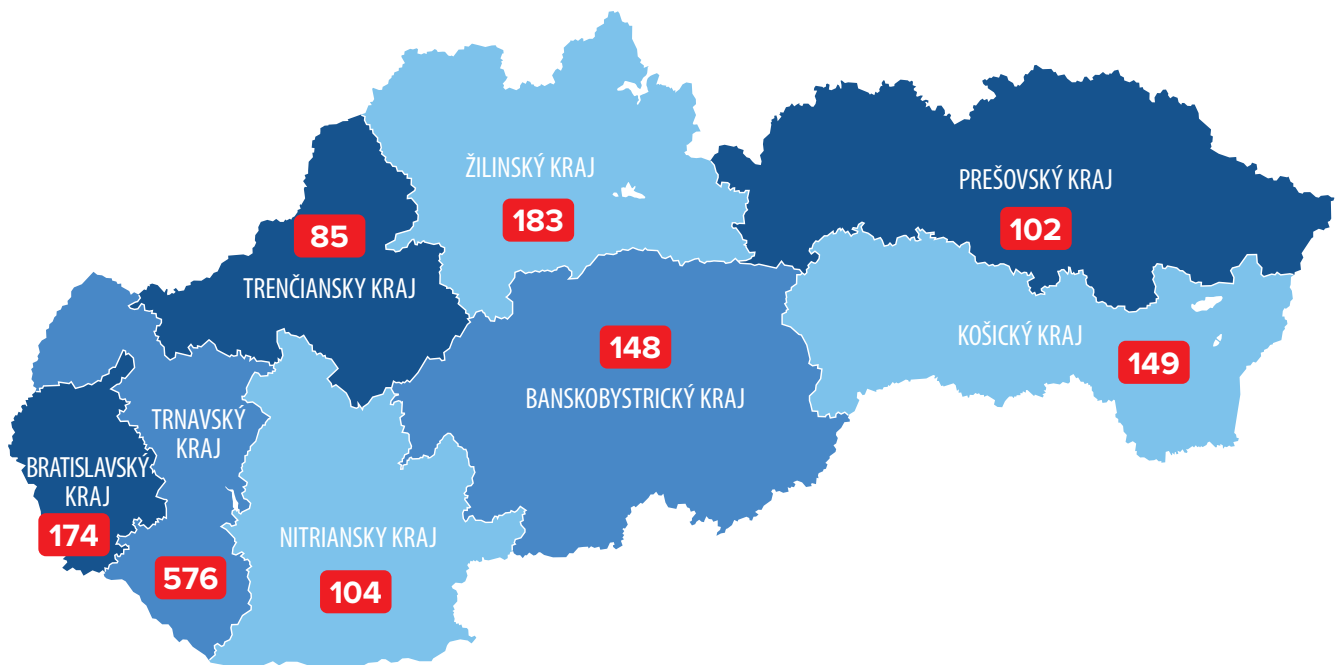
²³ Každý obyvateľ poskytne včas úplné, správne a pravdivé informácie v zmysle § 3 ods. 8 zákona č. 263/2008 Z. z.

a správnosť týchto údajov už nie je predmetom overovania zo strany ŠÚ SR.²⁴ Aj keď údaje zozbierané metódou vlastnej identifikácie nemusia byť vždy úplne presné, stále poskytujú zaujímavý údaj o možných aspektoch osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku.

Pri sčítaní obyvateľov v roku 2011 sa 1 523 osôb nahlásilo ako osoby bez štátnej príslušnosti na Slovensku, pričom 393 100 osôb bolo zaznamenaných s neznámym štátnym občianstvom.²⁵ Tento vysoký počet osôb s „nezisteným“ občianstvom môže byť spôsobený metódou vlastnej identifikácie, resp. tým, že niektorí ľudia mohli pri vyplňaní dotazníka vynechať informáciu o svojom občianstve. Na porovnanie, pri sčítaní obyvateľov v roku 2001 sa za osoby bez štátnej príslušnosti označilo 911 osôb.²⁶

Pohľad na rozdelenie obyvateľstva bez štátnej príslušnosti na Slovensku podľa krajov ukazuje, že najvyšší počet osôb bez štátnej príslušnosti bol zistený v Trnavskom kraji, celkovo 576,²⁷ pričom druhý najvyšší počet osôb bez štátnej príslušnosti bol zaznamenaný v Žilinskom kraji, celkovo 183. Najmenej osôb bez štátnej príslušnosti bolo zistených v Trenčianskom kraji, celkovo 85 osôb. Vo všeobecnosti medzi regiónmi Slovenska nie sú výrazné rozdiely.

Mapa 1: Rozdelenie obyvateľstva bez štátnej príslušnosti na Slovensku podľa krajov v roku 2011²⁸



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky²⁹

²⁴ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 3. decembra 2019.

²⁵ Informácie dostupné na adrese: <https://bit.ly/3fH3Hpd>.

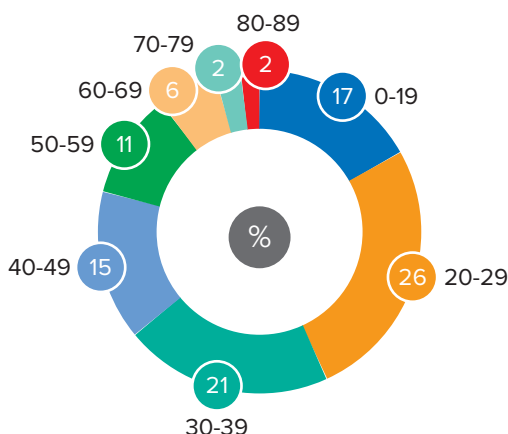
²⁶ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 8. januára 2020.

²⁷ Štatistický úrad SR vo svojej odpovedi z 3. decembra 2019 uviedol, že vysoký počet osôb bez štátnej príslušnosti v Trnavskom kraji môže byť dôsledkom nesprávnej vlastnej identifikácie.

²⁸ Mapa je dostupná na adrese: https://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_Slovakia.

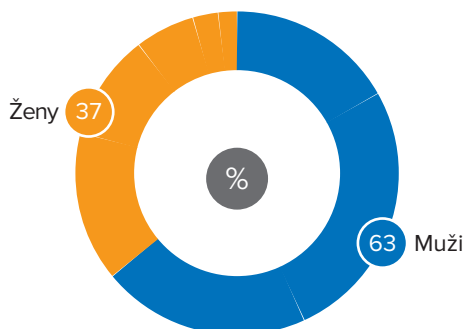
²⁹ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 10. októbra 2019.

Obrázok 1: Vekové členenie obyvateľstva bez štátnej príslušnosti na Slovensku



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky³⁰

Obrázok 2: Rodové členenie obyvateľstva bez štátnej príslušnosti na Slovensku

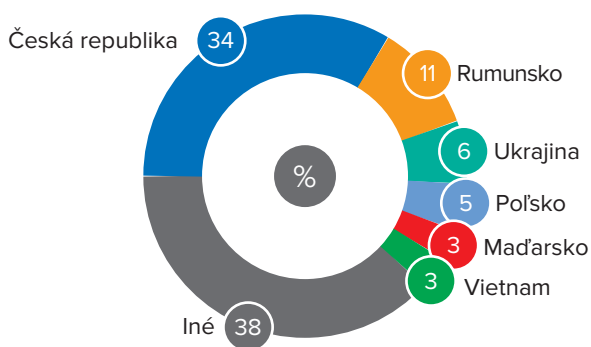


Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky³¹

Obrázok 1 znázorňuje, že medzi osobami bez štátnej príslušnosti boli zastúpené všetky vekové kategórie – od 0 do 99 rokov. Obyvateľstvo bez štátnej príslušnosti na Slovensku k roku 2011 zahŕňalo spolu 221 detí. Pokiaľ ide o rodové členenie osôb bez štátnej príslušnosti, výrazne prevažujú muži nad ženami (964 mužov k 561 ženám).³²

Sčítanie obyvateľov v roku 2011 poukazuje na vysoký počet osôb bez štátnej príslušnosti určených na základe svojej vlastnej identifikácie narodených na Slovensku. Počtom 1 155 osôb predstavujú väčšinu osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku. Ako už bolo uvedené, možné vysvetlenie môže spočívať v metóde vlastnej identifikácie použitej pri zbere údajov. Druhým najčastejším regiónom pôvodu osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku je Európa, kde sa 234 osôb narodilo v niektorom z členských štátov EÚ a 45 v ostatných častiach Európy. Ďalšími viac zastúpenými regiónmi pôvodu obyvateľstva bez štátnej príslušnosti na Slovensku sú Ázia (spolu 46), Afrika (spolu 22) a Severná Amerika (spolu 12).

Obrázok 3: Krajiny pôvodu osôb bez štátnej príslušnosti narodených mimo Slovenska



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky³³

Najviac osôb bez štátnej príslušnosti narodených mimo územia Slovenska, ktoré sa zdržiavajú na Slovensku, bolo zaznamenaných zo susedných krajín, a to osoby bez štátnej príslušnosti narodené v Českej republike (spolu 124), na Ukrajine (spolu 23), v Poľsku (spolu 17), Maďarsku (spolu 11) a Rakúsku (spolu 7), čo sa prejavuje aj v pomerne vysokom počte osôb bez štátnej príslušnosti narodených v členských štátoch EÚ. Prevládajúci štatistický údaj o osobách bez štátnej príslušnosti narodených v Českej republike a na Slovensku môže byť spôsobený zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v roku 1992 a novými zákonmi o štátnom občianstve, ktoré každá z nových krajín prijala po zániku.

³⁰ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 10. októbra 2019.

³¹ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 10. októbra 2019.

³² Odchýlka dvoch môže byť spôsobená nepresnosťami v tabuľkách poskytnutých zo strany Štatistického úradu SR.

³³ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 10. októbra 2019.

2.2.2 Register obyvateľov Slovenskej republiky

ROB³⁴ obsahuje údaje o občanoch SR (s trvalým pobytom na Slovensku alebo bez neho) a cudzincoch s povolením na pobyt alebo postavením utečenca, ktorí sa zdržiavajú³⁵ na území SR. Zákon č. 253/1998 Z. z. v súčasnosti neobsahuje taxatívny zoznam povolení na pobyt, ktoré cudzincovi umožňujú zaradenie do registra. Namiesto toho odkazuje na zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o pobyte cudzincov), ktorý ustanovuje tri hlavné druhy povolení na pobyt (trvalý pobyt, prechodný pobyt a tolerovaný pobyt). Inými slovami, do ROB môžu byť zaradení len cudzinci, ktorí sú držiteľmi jedného z týchto povolení na pobyt. Podľa § 17 zákona č. 253/1998 Z. z., register obsahuje údaje o cudzincoch s povolením na pobyt alebo postavením utečenca v rozsahu uvedenom v doklade o pobyte vydanom podľa zákona o pobyte cudzincov,³⁶ t. j. meno a priezvisko, druh pobytu, pridelené rodné číslo (len v slovenskej verzii), dátum a miesto narodenia, pohlavie, štátna príslušnosť a doplňujúce poznámky (spravidla adresa na Slovensku).³⁷

Zákon č. 253/1998 Z. z. zriaďuje aj register fyzických osôb (RFO), ktorý má podobnú funkciu ako ROB, t. j. poskytnúť relevantný zdroj úplných a presných údajov o fyzických osobách žijúcich na Slovensku. Rozdiel medzi RFO a ROB je v tom, že RFO obsahuje aj údaje o cudzincoch bez platného povolenia na pobyt na Slovensku, ktorí sú zapísaní do informačných systémov podľa osobitných predpisov. Údaje uchovávané o osobách bez platného povolenia na pobyt zahŕňajú okrem iného miesto narodenia, štát narodenia, štátnu príslušnosť, štát bydliska a poslednú známu adresu takejto osoby.³⁸

Aj keď ROB a RFO predstavujú dva hlavné registre, ktoré by mali obsahovať štatistické údaje cudzincov s povolením na pobyt alebo bez neho alebo osôb s postavením utečenca na Slovensku, z týchto registrov sa na účely tejto štúdie nepodarilo získať žiadne relevantné údaje o osobách bez štátnej príslušnosti alebo o osobách, ktorým hrozí postavenie osoby bez štátnej príslušnosti.

2.2.3 Štatistiky migrácie a azylu

V § 45a ods. 2 zákona o pobyte cudzincov je osoba bez štátnej príslušnosti definovaná ako „osoba, ktorú žiadny štát podľa svojich zákonov nepovažuje za svojho občana“, čiže rovnako ako je definovaná v Dohovore z roku 1954. Podľa § 2 ods. 4 tohto zákona sa osoba bez štátnej príslušnosti považuje za štátneho príslušníka tretej krajiny. Zákon o azyle neobsahuje vlastnú definíciu osoby bez štátnej príslušnosti, aj keď sa v ňom tento pojem používa.

Existujú dva hlavné informačné systémy, ktoré prevádzkuje Ministerstvo vnútra (MV SR) prostredníctvom Úradu hraničnej a cudzineckej polície (ÚHCP) a Migračný úrad, ktoré poskytujú údaje o legálnej a nelegálnej migrácii na Slovensku. Štatistické údaje o legálnej migrácii sa spracúvajú na základe výstupov z Registra cudzincov s povolením na pobyt v SR (IS ECU).³⁹ Akákoľvek zmena v konaní o udelení pobytu sa zapíše do databázy a automaticky sa premietne do štatistiky. Štatistické údaje o nelegálnej migrácii a medzinárodnej ochrane sa spracúvajú na základe

³⁴ ROB predstavuje hlavný zdroj údajov o veľkosti a štruktúre obyvateľstva SR pre potreby štátnych orgánov, samospráv, iných právnických osôb a fyzických osôb. ROB bol zriadený zákonom č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky (zákon č. 253/1998 Z. z.). Za jeho prevádzku zodpovedá Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (MV SR). Údaje môžu do registra zapisovať rôzne príslušné orgány určené zákonom č. 253/1998 Z. z., a to aj Úrad hraničnej a cudzineckej polície (ÚHCP) a jeho jednotlivé útvary, ktoré vkladajú údaje o povoleniach na pobyt cudzincov a azylantov žijúcich na Slovensku do vlastných informačných systémov (pozri nižšie), odkiaľ sú automaticky prevedené do ROB.

³⁵ S najväčšou pravdepodobnosťou aj informácie o osobách s poskytnutou doplnkovou ochranou. Znenie zákona môže byť len zastarané.

³⁶ V EÚ je zavedený jednotný formát dokladov o pobyte podľa nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov.

³⁷ Mierny rozdiel môže byť pri vkladaní údajov v prípade cudzincov s tolerovaným pobytom, keďže sa im neposkytuje klasický doklad o pobyte podľa § 73 zákona o pobyte cudzincov, ale iba písomné potvrdenie o udelení/predĺžení tolerovaného pobytu.

³⁸ Podľa § 23b ods. 1 písm. d) alebo ods. 2 zákona č. 253/1998 Z. z.

³⁹ IS ECU predstavuje základ pre štatistické informácie o počte platných povolení na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín a občanov EÚ na každé oddelenie cudzineckej polície. Za zadávanie a aktualizáciu údajov uvedených v IS ECU sú zodpovedné rôzne oddelenia ÚHCP, predovšetkým oddelenia cudzineckej polície.

výstupov z Informačného systému migrácie a medzinárodnej ochrany (IS MIGRA),⁴⁰ ktorý využíva ÚHCP, ako aj Migračný úrad. Tento informačný systém je zároveň dôležitým analytickým nástrojom, pretože zbiera údaje o zadržaných cudzincoch, ktorí sa neoprávnene na Slovensku zdržiavajú alebo neoprávnene prekročili štátne hranice, a zaznamenáva priebeh všetkých opatrení prijatých v súvislosti s nimi. ÚHCP zverejňuje na základe štatistických informácií z IS ECU a IS MIGRA ročný a polročný Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike na webovej stránke MV SR.⁴¹ Migračný úrad zostavuje vlastné podrobné mesačné a ročné štatistiky o žiadateľoch o medzinárodnú ochranu a výsledkoch ich azylového konania, ktoré sú dostupné aj na webovej stránke MV SR.⁴²

Prevádzku týchto informačných systémov upravuje zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore, zákon o pobyte cudzincov, zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o azyle) a rôzne vykonávacie vyhlášky [napr. Metodika využívania informačného systému migrácie a medzinárodnej ochrany (IS MIGRA)]. Na ochranu spracúvaných osobných údajov v týchto informačných systémoch sa vzťahuje zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

2.2.3.1 Štatistiky migrácie

MV SR na účely tejto štúdie poskytlo štatistické informácie o osobách bez štátnej príslušnosti rozčlenené podľa druhu pobytu v zmysle zákona o pobyte cudzincov za obdobie od 2011 do 2019.

Tabuľka 1: Štatistický prehľad platných povolení na pobyt osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Druh povolenia na pobyt			Spolu	Pohlavie	
	Trvalý pobyt	Prechodný pobyt	Tolerovaný pobyt		Muž	Žena
2019 (31.08.2019)	43	3	0	46	29	17
2018	36	3	0	39	23	16
2017	35	3	7	45	29	16
2016	39	3	8	50	34	16
2015	39	4	9	52	36	16
2014	46	5	9	60	43	17
2013	55	5	9	69	48	21
2012	43	3	7	53	36	17
2011	47	10	6	63	47	16

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky⁴³

⁴⁰ IS MIGRA je spoločnou databázou vo vzťahu k žiadateľom o medzinárodnú ochranu a cudzincom, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území Slovenskej republiky alebo boli zadržaní pri neoprávnenom prekročení štátnej hranice.

⁴¹ Pozri: <https://bit.ly/2Dta5U6>.

⁴² Pozri: <https://bit.ly/33NOxMm>.

⁴³ Informácie poskytlo Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

Tabuľka 1 ukazuje, že počet povolení na pobyt udelených osobám bez štátnej príslušnosti je nízky v porovnaní s povoleniami na pobyt udelenými iným štátnym príslušníkom tretích krajín na území Slovenskej republiky.⁴⁴

Zákon o pobyte cudzincov (prijatý 21. októbra 2011 s účinnosťou od 1. januára 2012) zaviedol nový druh trvalého pobytu pre osoby bez štátnej príslušnosti. Napriek prijatiu tejto novej právnej úpravy sa počet povolení na trvalý pobyt pre osoby bez štátnej príslušnosti výrazne nezvýšil. Nasledujúce roky navyše vykazujú klesajúci trend, s výnimkou roku 2019, kedy je možné pozorovať nárast o sedem povolení na trvalý pobyt pre osoby bez štátnej príslušnosti. Presný počet povolení na trvalý pobyt udelených osobám bez štátnej príslušnosti podľa § 45a ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov (predtým § 46 ods. 2 písm. b) tohto zákona) nebolo možné získať na účel tejto štúdie, keďže takéto údaje sa v rámci štatistiky podľa týchto ustanovení nespracúvajú.⁴⁵

V rokoch nasledujúcich po roku 2011 možno pozorovať trvalý pokles povolení na prechodný pobyt pre osoby bez štátnej príslušnosti. Od roku 2016 zostáva počet povolení na prechodný pobyt stabilný (spolu 3).

V roku 2018 a v prvom polroku 2019 došlo k náhlemu poklesu povolení na tolerovaný pobyt vydaných osobám bez štátnej príslušnosti. Dôvodom môžu byť legislatívne zmeny účinné od 1. mája 2018, keď sa prestal udeľovať tolerovaný pobyt z dôvodu, že vycestovanie nie je možné a zaistenie nie je účelné⁴⁶ (čo bol často prípad osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré nevedeli svoje postavenie osoby bez štátnej príslušnosti preukázať) a z dôvodu, že existovala prekážka administratívneho vyhostenia⁴⁷. Na obidve uvedené situácie, na ktoré sa v minulosti vzťahoval tolerovaný pobyt, sa odvtedy vzťahuje novozavedené „Zotrvanie“ podľa § 61a zákona o pobyte cudzincov, ktoré sa nepovažuje za pobyt a len poskytuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo zotrvať na území Slovenskej republiky.

V rokoch 2018 a 2019 bola na území SR evidovaná jedna osoba bez štátnej príslušnosti s postavením „Zotrvanie“ podľa § 61a zákona o pobyte cudzincov.⁴⁸

Medzi osobami bez štátnej príslušnosti s určitým druhom pobytu tvoria muži stále väčšinu. Informácie o krajine pôvodu osôb bez štátnej príslušnosti s niektorým druhom povolenia na pobyt nemohlo MV SR poskytnúť, keďže sa na ne nevzťahuje existujúca štatistika.⁴⁹

⁴⁴ Pozri: <https://bit.ly/2F1gWUV>, 2011: 24 333; 2012: 25 019; 2013: 26 157; 2014: 29 171; 2015: 35 261; 2016: 41 232; 2017: 50 395; 2018: 65 381; prvý polrok 2019: 73 870.

⁴⁵ Informácie poskytli zástupcovia Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 13. novembra 2019.

⁴⁶ Bývalý § 58 ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov.

⁴⁷ Bývalý § 58 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov.

⁴⁸ Informácie poskytlo Ministerstvo vnútra SR dňa 11. novembra 2019.

⁴⁹ V zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) nie je MV SR povinné vytvárať nový súbor informácií.

Tabuľka 2: Štatistický prehľad platných povolení na pobyt cudzincov „nešpecifikovanej“ štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Druh povolenia na pobyt			Spolu	Pohlavie	
	Trvalý pobyt	Prechodný pobyt	Tolerovaný pobyt		Muž	Žena
2019 (31.08.2019)	4	3	0	7	4	3
2018	12	5	0	17	8	9
2017	14	1	12	27	22	2
2016	15	1	10	26	21	5
2015	13	1	9	23	19	4
2014	8	2	9	19	-	-
2013	6	0	8	14	-	-
2012	5	2	11	18	-	-
2011	0	3	7	10	-	-

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky⁵⁰

V informáciách MV SR sa rozlišuje medzi štatistikou osôb bez štátnej príslušnosti a štatistikou osôb „nešpecifikovanej“ štátnej príslušnosti. „Nešpecifikovaná“ štátna príslušnosť zodpovedá situácii, v ktorej štátne orgány nedokážu identifikovať štátnu príslušnosť osoby a zároveň ju nemôžu vyhlásiť za osobu bez štátnej príslušnosti. Výskyt prípadov „nešpecifikovanej“ štátnej príslušnosti možno čiastočne pripísať aj neexistencii konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti v slovenskom vnútroštátnom právnom systéme, čo môže ľudí dostať do zúfalej situácie, v ktorej je ťažké určiť ich štátnu príslušnosť alebo absenciu štátnej príslušnosti (napr. z dôvodu chýbajúcich dokladov potrebných na získanie povolenia na trvalý pobyt pre osoby bez štátnej príslušnosti). Niektoré osoby s „nešpecifikovanou“ štátnou príslušnosťou môžu byť v skutočnosti osobami bez štátnej príslušnosti. V praxi sa možno stretnúť aj s prípadmi osôb bez štátnej príslušnosti, keď majú osoby vo svojich úradných dokladoch (napr. administratívnych rozhodnutiach) označenú štátnu príslušnosť ako „neznáma“ alebo „neurčená“, pričom obidva tieto prípady patria podľa odpovede MV SR pod označenie „nešpecifikovaná“ štátna príslušnosť v tabuľke 2.

Počet povolení na pobyt vydaných osobám s „nešpecifikovanou“ štátnou príslušnosťou je podstatne nižší ako počet povolení na pobyt vydaných osobám bez štátnej príslušnosti. Nemalo by sa to považovať za bezvýznamné, pretože mnohé z týchto osôb môžu byť bez štátnej príslušnosti bez možnosti využívať všetky práva priznané osobám bez štátnej príslušnosti podľa vnútroštátneho a medzinárodného právneho rámca o stave bez štátnej príslušnosti.

Zánik povolení na tolerovaný pobyt v rokoch 2018 a 2019 vzhľadom na zmenu legislatívy možno pozorovať aj u osôb s „nešpecifikovanou“ štátnou príslušnosťou. Na základe informácií poskytnutých MV SR nebola v rokoch 2018 a 2019 na území Slovenskej republiky evidovaná žiadna osoba s „nešpecifikovanou“ štátnou príslušnosťou s postavením „Zotrvanie“ podľa § 61a zákona o pobyte cudzincov. Napriek týmto informáciám sa právnicki mimovládnej organizácie Liga za ľudské práva stretli s jedným prípadom osoby, ktorej bolo v roku 2019 vydané potvrdenie o „Zotrvaní“, v ktorom bola jej štátna príslušnosť označená ako „nešpecifikovaná vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti“, v dôsledku čoho bolo nejasné, či túto osobu považuje ÚHCP za osobu bez štátnej príslušnosti alebo za osobu s „nešpecifikovanou“ štátnou príslušnosťou.

Zamestnanci ÚHCP sú pravidelne školení v oblasti aplikácie zákona o pobyte cudzincov. Problematika osôb bez štátnej príslušnosti je zaradená v rámci iných školení, napr. v školení o administratívnom vyhostení.⁵¹

⁵⁰ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

⁵¹ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

2.2.3.2 Štatistiky azylu

S cieľom získať podrobné a presné údaje poskytl MV SR na účely tejto štúdie štatistické informácie o žiadateľoch o medzinárodnú ochranu bez štátnej príslušnosti v rokoch 2011 – 2019.⁵²

Tabuľka 3: Štatistický prehľad žiadostí o azyl podaných osobami bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Muži	Ženy	UAM	Spolu
2019 (31.08.2019)	1	0	-	1
2018	1	0	-	1
2017	1	0	-	1
2016	0	0	-	0
2015	0	0	-	0
2014	0	0	-	0
2013	1	0	-	1
2012	2	0	-	2
2011	2	0	-	2

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky⁵³

V tabuľke 3 sú uvedené veľmi nízke počty žiadostí o medzinárodnú ochranu podaných žiadateľmi bez štátnej príslušnosti (spolu osem žiadostí) v rokoch nasledujúcich po roku 2011 až do roku 2019. Žiadna žiadateľka o medzinárodnú ochranu nebola od roku 2011 identifikovaná ako osoba bez štátnej príslušnosti. Čísla uvedené v tabuľke 3 nemusia byť úplne presné, keďže azylové konanie sa primárne nezameriava na overenie existencie/absencie štátnej príslušnosti žiadateľa a niekedy sa žiadatelia nepovažujú za osoby bez štátnej príslušnosti, aj keď by nimi mohli byť.

Medzi krajiny pôvodu týchto žiadateľov bez štátnej príslušnosti patrili Gruzínsko (1), Ukrajina (2), Sýrska arabská republika (1) a Pobrežie Slonoviny (1). U jedného žiadateľa sa nepodarilo zistiť jeho krajinu pôvodu. Dvaja žiadatelia (z Gruzínska a Ukrajiny) požiadali o medzinárodnú ochranu v sledovanom období dvakrát.

Podľa informácií MV SR nebol v rokoch 2011 až 2019 udelený azyl žiadnemu žiadateľovi o azyl bez štátnej príslušnosti, azyl z humanitných dôvodov ani doplnková ochrana. Jednému žiadateľovi bez štátnej príslušnosti, ktorý pochádzal z Gruzínska, bol v roku 2016 udelený azyl z humanitných dôvodov (podľa § 9 zákona o azyle). Tento žiadateľ sa však počas celého trvania jeho azylového konania považoval za štátneho príslušníka Gruzínska (žiadateľ nemal počas azylového konania k dispozícii žiadny dôkaz o stave bez štátnej príslušnosti a takýto dôkaz sa mu podarilo získať až po skončení azylového konania), a preto je podľa toho evidovaný v štatistikách.

Uvedené štatistické informácie MV SR o žiadostiach o medzinárodnú ochranu podaných osobami bez štátnej príslušnosti sa však nezhodujú s menovitým označením použitým v štatistických informáciách zverejnených Migračným úradom na internetovej stránke MV SR. Migračný úrad namiesto toho používa výrazy „nezistená“ štátna príslušnosť, „nešpecifikovaná“ štátna príslušnosť alebo „nešpecifikovaná vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti“, čo môže spôsobiť určitý zmätok.⁵⁴ Počet žiadostí o medzinárodnú ochranu podaných osobami

⁵² Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky je spoločným kontaktným miestom pri žiadaní o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií, pokiaľ ide o orgány, ktoré patria do jeho pôsobnosti.

⁵³ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

⁵⁴ Pozri: <https://bit.ly/3OHEhDD>.

s rôznymi štátnymi príslušnosťami používanými Migračným úradom však nezodpovedajú počtu, ktoré uvádza MV SR v tabuľke 3. V skutočnosti sú tieto čísla o niečo vyššie.

Iba v jednom prípade z týchto ôsmich žiadostí bolo vydané rozhodnutie vo veci samej, teda o neudelení azylu a neposkytnutí doplnkovej ochrany. Jedna žiadosť o azyl bola zamietnutá ako neprípustná podľa § 11 ods. 1 písm. f) zákona o azyle⁵⁵ a jedna žiadosť bola zamietnutá ako zjavne neopodstatnená podľa § 12 ods. 1 písm. a) a ods. 3 zákona o azyle.⁵⁶ Vo zvyšných prípadoch žiadostí podaných osobami bez štátnej príslušnosti bolo konanie zastavené.⁵⁷

V rozhodnutí o zamietnutí žiadosti žiadateľa o azyl bez štátnej príslušnosti ako neprípustnej bolo uvedené „Teba dodať, že hoci menovaný doložil nové dokumenty, ktoré potvrdzujú fakt, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti (rodný list, vyjadrenie veľvyslanectiev), tak ako osoba bez štátnej príslušnosti bol vyhodnotený už v konaní ČAS: (...) Že si ako občan (...) na základe rodného listu nevybavil žiadne ďalšie doklady totožnosti nesvedčí o tom, že by nebol štátnym občanom tohto štátu, ale svedčí výlučne o jeho neochote vybaviť si doklady totožnosti, na ktoré mal ako občan (...) nárok. Z tohto dôvodu je bezpredmetné aj jeho tvrdenie, teda že v krajine nemá žiadnu úradnú totožnosť.“ V jednej časti rozhodnutia bol žiadateľ uznaný za osobu bez štátnej príslušnosti na základe predložených dôkazov, ale v inej časti rozhodnutia Migračný úrad túto skutočnosť poprel. Toto odôvodnenie naznačuje, že Migračný úrad nesprávne pochopil situáciu žiadateľa o azyl ako osoby bez štátnej príslušnosti a dôsledky s tým spojené.⁵⁸

2.2.3.3 Štatistiky oddelenia štátneho občianstva

Hlavným zdrojom štatistických údajov o nadobudnutí a strate štátneho občianstva SR podľa § 19 ods. 1 zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky je Ústredná evidencia nadobudnutia a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky (Ústredná evidencia), ktorú vedie MV SR prostredníctvom oddelenia štátneho občianstva MV SR (oddelenie štátneho občianstva). Krajské evidencie o nadobudnutí a strate štátneho občianstva SR vedú okresné úrady v sídle každého kraja. Takéto evidencie obsahujú rôzne údaje o žiadateľoch podľa § 8, 9 a 9a zákona o štátnom občianstve, napr. meno, priezvisko, rodné číslo (ak bolo pridelené), dátum a miesto narodenia žiadateľa, doklad o pobyte a pod.

Zákon o štátnom občianstve neobsahuje definíciu osoby bez štátnej príslušnosti na účely žiadosti podľa § 5 ods. 1 písm. b) alebo § 7 ods. 2 písm. h), ani neodkazuje na definíciu osoby bez štátnej príslušnosti stanovenú v príslušných medzinárodných alebo vnútroštátnych právnych nástrojoch. Odbor štátneho občianstva pri rozhodovaní nepoužíva žiadnu definíciu osoby bez štátnej príslušnosti, keďže tvrdí, že nie je kompetentný overovať, či žiadateľ o udelenie štátneho občianstva je alebo nie je osobou bez štátnej príslušnosti.⁵⁹

Hoci neexistujú verejne dostupné štatistiky o udeľovaní štátneho občianstva SR osobám bez štátnej príslušnosti, MV SR prostredníctvom Odboru štátneho občianstva, ktorý je zodpovedný za aktualizáciu Ústredných evidencií, poskytlo na účely tejto štúdie štatistické informácie o žiadostiach o udelenie štátneho občianstva SR podaných osobami bez štátnej príslušnosti.

⁵⁵ Ide o opakovanú žiadosť o udelenie azylu, v minulosti sa v konaní o azyle už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamietla ako zjavne neopodstatnená, ..., a od právoplatnosti rozhodnutia nedošlo k podstatnej zmene skutkového stavu.

⁵⁶ Svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu odôvodňuje inými skutočnosťami alebo dôvodmi, než sú uvedené v § 8, 10, 13a alebo 13b zákona o azyle.

⁵⁷ Informácie poskytlo Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

⁵⁸ Informácie z anonymizovaných rozhodnutí poskytnutých Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

⁵⁹ Informácie poskytlo Ministerstvo vnútra SR dňa 20. decembra 2019.

Tabuľka 4: Štatistický prehľad žiadostí o štátne občianstvo SR podaných osobami bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Pohlavie		Druh pobytu	Spolu
	Muž	Žena		
2019 (31.08.2019)	-	-	-	0
2018	-	1	Holandsko	1
2017	-	-	-	0
2016	1	2	Kirgizsko, 2 Slovensko	3
2015	3	1	Slovensko, neznáme, Konžská republika, Libanon	4
2014	3	2	2 Slovensko, Kuvajt, Libanon, Konžská republika	5
2013	-	-	-	0
2012	4	-	Sýria, Rusko, Kuvajt, Libanon	4
2011	3	-	2 Libanon, Slovensko	3

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky⁶⁰

Tabuľka 4 uvádza počet osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré od roku 2011 požiadali o štátne občianstvo SR. Celkový počet 20 žiadateľov bez štátnej príslušnosti v priebehu deviatich rokov predstavuje veľmi nízky počet v porovnaní s počtom 1 523 nahlásených osôb bez štátnej príslušnosti pri sčítaní obyvateľstva v roku 2011. Z uvedenej tabuľky vyplýva, že muži bez štátnej príslušnosti prevažujú nad ženami v pomere 14: 6. Krajiny narodenia žiadateľov bez štátnej príslušnosti sa líšia: najvyšší počet predstavuje Slovensko so šiestimi žiadateľmi, nasleduje Libanon s piatimi žiadateľmi a Sýria, Kuvajt a Konžská republika po dvoch žiadateľoch.

Tabuľka 5: Štatistický prehľad o udelení štátneho občianstva SR osobám bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Pohlavie		Druh pobytu	Spolu
	Muž	Žena		
2019 (31.08.2019)	-	1	Holandsko	1
2018	1	-	Slovensko	1
2017	3	1	2 Slovensko, Libanon, Kuvajt	4
2016	1	2	2 Slovensko, Kirgizsko	3
2015	2	2	Slovensko, neznáme, Sýria, Libanon	4
2014	1	-	Rusko	1
2013	-	-	-	0
2012	3	-	2 Libanon, Ukrajina	3
2011	1	-	Spojené arabské emiráty	1

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky⁶¹

Tabuľka 5 uvádza počet osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo od roku 2011 udelené štátne občianstvo SR. Z 18 prípadov bolo v priebehu deviatich rokov udelené štátne občianstvo SR 6 ženám a 12 mužom. Najmladšia osoba

⁶⁰ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 20. decembra 2019.

⁶¹ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 20. decembra 2019.

bez štátnej príslušnosti, ktorej bolo udelené štátne občianstvo SR, mala v čase udelenia 1 rok. Najstaršia osoba, ktorej bolo udelené štátne občianstvo SR, mala 53 rokov. Najviac zastúpenou vekovou skupinou bola skupina tridsiatnikov. Najúspešnejšími žiadateľmi podľa miesta narodenia boli žiadatelia bez štátnej príslušnosti narodení na Slovensku (spolu 6) a v Libanone (spolu 4).

Pri porovnaní počtu žiadostí (spolu 20) s počtom osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR (spolu 18) v období rokov 2011 až 2019, môžeme pozorovať vysokú úspešnosť (90 %).

Podľa MV SR nebolo od roku 2011 do 20. septembra 2019 udelené štátne občianstvo SR 4 žiadateľom bez štátnej príslušnosti. Z toho v 3 prípadoch bolo konanie zastavené (2013, 2017 a 2019) a v 1 prípade bola žiadosť zamietnutá (2012). V štatistike o prerušení a zamietnutí žiadostí sú uvedené aj žiadosti, ktoré boli podané pred rokom 2011, ale rozhodnutia boli prijaté po roku 2011.

V prvom prípade v roku 2013 bolo konanie zastavené z dôvodu, že žiadateľ vzal späť svoju žiadosť. V druhom prípade v roku 2017 bolo zastavenie konania spôsobené tým, že žiadateľ nepredložil doklady požadované oddelením štátneho občianstva. V treťom prípade dôvod zastavenia spočíval v tom, že žiadateľ bez štátnej príslušnosti sa nezdržiaval na území Slovenskej republiky nepretržite počas trvania konania, ktoré v čase vydania tohto rozhodnutia trvalo už takmer päť rokov.⁶²

Rozhodnutie v prípade žiadateľa bez štátnej príslušnosti, ktorého žiadosť o udelenie štátneho občianstva SR bola v roku 2012 zamietnutá, obsahovalo tieto dôvody neudelenia občianstva: „(...) žiadateľ študuje od (...) na (...), avšak zatiaľ neukončil ani bakalárske štúdium, ktoré mal ukončiť v roku 2011. Z tohto dôvodu bude možné u menovaného posúdiť dostatočnú integráciu do spoločnosti až na základe výsledku ukončenia štúdia a riadneho začlenenia do pracovného procesu v Slovenskej republike“⁶³

Na účely tejto štúdie boli vyžiadané informácie o priemernej dĺžke konania v prípadoch žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktoré však MV SR nemohlo poskytnúť⁶⁴, keďže centrálny register neobsahuje údaje o dĺžke konania ani o dobe prerušenia konania.⁶⁵

MV SR uviedlo, že pracovníci Odboru štátneho občianstva nie sú školení v oblasti osôb bez štátnej príslušnosti a ďalej dodalo, že počty žiadateľov o udelenie štátneho občianstva SR bez štátnej príslušnosti sú stále veľmi nízke.⁶⁶

2.2.4 Chýbajúce údaje a osoby bez štátnej príslušnosti nezaradené do štatistických údajov

Z údajov zo sčítania obyvateľstva v roku 2011 vyplýva, že respondenti nahlásili 393 100 prípadov osôb „nezistenej štátnej príslušnosti“ a 1 523 osôb bez štátnej príslušnosti. V čase prípravy tejto štúdie malo platné povolenie na pobyt 46 osôb bez štátnej príslušnosti a 7 osôb „nešpecifikovanej“ štátnej príslušnosti.

Uvedené čísla sa líšia a neposkytujú úplný a jednotný obraz o počte osôb bez štátnej príslušnosti žijúcich na Slovensku. Dôvodov na prípadné nepresnosti pri spracovaní poskytnutých údajov môže byť viac. Jedným z nich je chýbajúca jednotná metóda, ktorá by určovala kritériá, na základe ktorých bude konkrétna osoba uznaná a zaregistrovaná ako osoba bez štátnej príslušnosti. Všetky inštitúcie zapojené do procesu (najmä ÚHCP, Migračný úrad, Odbor štátneho občianstva) majú svoje metódy, na základe ktorých vyhodnocujú údaje o štátnej príslušnosti žiadateľa, a preto nie sú porovnateľné. Ďalšou prekážkou pri získavaní presných údajov o osobách bez štátnej príslušnosti je niekedy deklaratórny charakter poskytnutých údajov, čo znamená, že sú založené

⁶² Informácie z anonymizovaných rozhodnutí poskytnutých Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

⁶³ Informácie z anonymizovaných rozhodnutí poskytnutých Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

⁶⁴ Rozhodnutie MV SR o čiastočnom nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie zo dňa 1. októbra 2019.

⁶⁵ Zákonná dĺžka konania je 24 mesiacov od doručenia žiadosti na Odbor štátneho občianstva. Táto lehota neuplynie od podania žiadosti do doručenia požadovaných vyjadrení správnych orgánov podľa § 8 ods. 3 zákona o štátnom občianstve potrebných na vydanie rozhodnutia.

⁶⁶ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 1. októbra 2019.

na vyhlásení konkrétnej osoby, že daná osoba je bez štátnej príslušnosti. Príklady tohto deklaratórneho charakteru možno pozorovať v údajoch zo sčítania obyvateľstva alebo údajoch poskytnutých žiadateľmi o medzinárodnú ochranu.

Vyhlasenie osoby o tom, že je bez štátnej príslušnosti sa často neoveruje, ako napríklad pri sčítaní obyvateľstva, alebo ak takéto údaje nemožno s istotou overiť, ako napríklad v prípade azylového konania, keď Migračný úrad nemôže kontaktovať vnútroštátne orgány krajiny pôvodu žiadateľa. Ďalším nedostatkom pri spracúvaní údajov je evidencia osôb rôznymi vnútroštátnymi orgánmi rôznym spôsobom. Príkladom môže byť prípad, keď bol neúspešný žiadateľ o medzinárodnú ochranu evidovaný v azylovom konaní ako osoba bez štátnej príslušnosti a neskôr bol evidovaný v konaní o administratívnom vyhostení alebo v konaní o povolení na pobyt ako osoba s určitou štátnou príslušnosťou alebo naopak. Dôvodom môže byť skutočnosť, že zainteresované inštitúcie často navzájom neuznávajú svoje zistenia o štátnej príslušnosti a namiesto toho vykonávajú svoje vlastné preskúmávanie (napr. ÚHCP),⁶⁷ alebo daná osoba nemá k dispozícii dôkaz o svojom stave bez štátnej príslušnosti v priebehu určitého konania (napr. konanie o administratívnom vyhostení). Okrem toho prípady, v ktorých štátne orgány nedokážu s istotou určiť, či je určitá osoba bez štátnej príslušnosti, a namiesto toho ju zaregistrujú ako osobu s „nešpecifikovanou“ alebo „nezistenou“ štátnou príslušnosťou, môžu viesť k skresleniu údajov o osobách bez štátnej príslušnosti. Napokon, osoby, ktoré boli chybné evidované s určitou štátnou príslušnosťou, sa neobjavujú v štatistikách týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti, aj keď môžu byť osobami bez štátnej príslušnosti.

Keďže do mája 2018 sa „nevyhostiteľným“⁶⁸ osobám po ich prepustení zo zaistenia neudeľovalo automaticky povolenie na pobyt,⁶⁹ mnohí sa mohli rozhodnúť zostať v krajine a vyhýbať sa ďalšiemu kontaktu s príslušnými štátnymi orgánmi. Dôvodom mohli byť nedostatočné informácie o možnostiach získania legálneho pobytu, strach z opätovného zaistenia⁷⁰ alebo bezradnosť pri riešení ich neoprávneného postavenia. Tieto osoby môžu buď zmiznúť zo štatistík, alebo nemusia byť v nich zaznamenané.

2.3 Situácia rómskej komunity

Keďže príslušníci rómskej komunity tvoria na základe výsledkov sčítania obyvateľov z roku 2011 tretiu najpočetnejšiu zastúpenú národnostnú menšinu, táto podkapitola sa bude venovať prístupu týchto príslušníkov k štátnemu občianstvu SR.

Podľa posledného sčítania obyvateľov ŠÚ SR žilo v roku 2011 na Slovensku 5 397 036 obyvateľov,⁷¹ z toho 106 000 sa hlásilo k rómskej národnosti, čo predstavuje 2 % z celkového počtu obyvateľov SR. Sčítanie obyvateľov v roku 2011 zaznamenalo najvyšší podiel Rómov v Prešovskom kraji (5,3 % z celkového počtu obyvateľov kraja). Rómska národnostná menšina vykazuje aj najvyšší podiel na prírastku obyvateľstva v období medzi sčítaním 2001 – 2011. V rómskej populácii je najviac zastúpená veková skupina 0 – 4 roky (14,2 %). Druhou najviac zastúpenou je veková skupina 5 – 9 rokov s podielom 13,2 % rómskej populácie. S pribúdajúcim vekom počet obyvateľov hlásiacich sa k rómskemu pôvodu klesal.⁷²

⁶⁷ Informácie poskytli zástupcovia Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 13. novembra 2019.

⁶⁸ Pojem „nevyhostiteľný“ sa v tejto štúdii používa na označenie osôb, ktoré sa nemôžu vrátiť alebo ich nie je možné vrátiť do krajiny pôvodu/krajiny predchádzajúceho obvyklého pobytu alebo inej krajiny. Príčiny tohto stavu sú rôzne a často nie sú známe. Môže sa stať, že sú bez štátnej príslušnosti alebo nemajú právo na pobyt v štáte ich predchádzajúceho obvyklého pobytu alebo ich krajina, ktorej sú štátnymi príslušníkmi, ich odmietne prijať späť, čím sa *de facto* stanú osobami bez štátnej príslušnosti.

⁶⁹ Od mája 2018 sú osoby prepustené zo zaistenia, ktoré nebolo možné vyhostiť, automaticky evidované v informačnom systéme so štatútom „Zotrvanie“.

⁷⁰ Vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení nemá dobu platnosti, a preto je podkladom pre opakované snahy oddelení cudzineckej polície o jeho vykonanie a opakované zaistenie osoby na tento účel.

⁷¹ Ďalšie sčítanie obyvateľstva je naplánované na rok 2021.

⁷² Štatistický úrad Slovenskej republiky, Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011, FAKTY O ZMENÁCH v živote obyvateľov SR, rok vydania: 2014, dostupné na: <https://bit.ly/2XHsLWZ>.

Z 1 523 osôb, ktoré pri sčítaní obyvateľstva v roku 2011 uviedli, že sú bez štátnej príslušnosti, sa 35 prihlásilo k rómskej národnosti. Toto číslo predstavuje mierny nárast v porovnaní so sčítaním obyvateľov v roku 2001, v ktorom sa k príslušníkom rómskej národnostnej menšiny prihlásilo len 33 osôb bez štátnej príslušnosti.⁷³ Treba však konštatovať, že ak sa príslušníci rómskej komunity označili za osoby bez štátnej príslušnosti pri sčítaní obyvateľov, Štatistický úrad ich odpoveď takto zaevidoval bez ďalšieho overovania.

K 31. decembru 2018 bolo na Slovensku spolu 35 osôb bez štátnej príslušnosti rómskej národnosti s trvalým pobytom na Slovensku.⁷⁴

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK)⁷⁵ nezaznamenal prípady osôb bez štátnej príslušnosti rómskej národnosti, keďže sa doteraz takýmito prípadmi na základe individuálnych žiadostí nezaoberal. Na základe zistení, že 35 osôb bez štátnej príslušnosti je rómskej národnosti, ÚSVRK kontaktoval Štatistický úrad so žiadosťou o vysvetlenie tohto zistenia. Podľa Štatistického úradu „ak sa obyvatelia rómskej národnosti pri sčítaní obyvateľov rozhodli uviesť, že nemajú štátne občianstvo, Štatistický úrad ich zaevidoval ako osoby bez štátnej príslušnosti“.

ÚSVRK⁷⁶ tiež uviedol, že problematika udeľovania štátneho občianstva SR osobám s rómskou národnosťou po roku 1993 (zánik Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) bola a je dostatočne upravená s ohľadom na ustanovenia § 2 a § 3⁷⁷ zákona o štátnom občianstve. Administratívne konanie udeľovania štátneho občianstva SR vo vzťahu k rómskej komunite nespôsobuje podľa ÚSVRK v praxi výrazné prekážky. ÚSVRK zastáva názor, že právny poriadok Slovenskej republiky vytvára všetky potrebné zákonné podmienky na to, aby vôbec nedochádzalo k situácii neprihlásenia novonarodeného občana do ROB.⁷⁸ Každá obec má matričný úrad, ktorý vedie svoju knihu narodení, kde sa vykonávajú zápisy na základe písomného alebo ústneho oznámenia. Narodenie dieťaťa bez ohľadu na národnosť oznámi príslušnému matričnému úradu lekár, ktorý bol prítomný pri pôrode alebo ktorý poskytol lekárske ošetrovanie po pôrode; v ostatných prípadoch je povinný tak urobiť jeden z rodičov.

Policajný zbor SR spolu s terénnymi a sociálnymi pracovníkmi a pracovníčkami pomáhajú Rómom v rómskych komunitách a podporujú ich pri vybavovaní matričných dokladov, dokladov totožnosti, ako aj pri hlásení pobytu. Vzhľadom na uvedenú legislatívu a podporu poskytovanú marginalizovaným rómskym komunitám v teréne zastáva ÚSVRK názor, že tieto opatrenia sú dostatočné na to, aby zabránili vzniku stavu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti u detí narodených v rôznych rómskych komunitách na Slovensku, alebo aby riešili možný výskyt stavu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti u dospeljej rómskej populácie.⁷⁹

Oddelenie správne, štátneho občianstva a matrík Okresného úradu Bratislava uviedlo, že v praxi sa nestretli so žiadnym problémom pri vydávaní dokladov totožnosti osobám bez štátnej príslušnosti rómskeho pôvodu.⁸⁰ Podobne aj mimovládne organizácie pracujúce s rómskou komunitou na Slovensku, ktoré boli oslovené na účel tejto štúdie, uviedli, že sa nestretli s problémom postavenia osôb bez štátnej príslušnosti medzi príslušníkmi

⁷³ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 8. januára 2020.

⁷⁴ Informácie poskytol Štatistický úrad SR dňa 10. októbra 2019.

⁷⁵ Osobitný štátny úrad zriadený na riešenie individuálnych a systémových problémov rómskej menšiny s cieľom dosiahnuť rovnaké postavenie občanov patriacich k rómskej menšine v spoločnosti. Pozri: <https://bit.ly/2XG5KU8>.

⁷⁶ Informácie poskytol Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity dňa 12. septembra 2019.

⁷⁷ Podľa § 2 zákona o štátnom občianstve: „Osoba, ktorá bola k 31. decembru 1992 štátnym občanom Slovenskej republiky podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 206/1968 Zb. o nadobúdaní a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky v znení zákona č. 88/1990 Zb., je štátnym občanom Slovenskej republiky podľa tohto zákona.“ V § 3 ods. 1 a 2 zákona o štátnom občianstve sa uvádza: „(1) Osoba, ktorá bola k 31. decembru 1992 štátnym občanom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a nie je štátnym občanom Slovenskej republiky podľa § 2, môže si zvoliť štátne občianstvo Slovenskej republiky. (2) Voľbu štátneho občianstva podľa odseku 1 možno vykonať do 31. decembra 1993 písomným vyhlásením podaným na obvodnom úrade na území Slovenskej republiky, v cudzine na diplomatickej misii alebo na konzulárnom úrade Slovenskej republiky, podľa miesta pobytu. Manželia môžu vyhlásenie o voľbe urobiť spoločne.“

⁷⁸ Najmä zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registrí obyvateľov Slovenskej republiky; zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách; zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ďalšie.

⁷⁹ Informácie poskytol Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity dňa 12. septembra 2019.

⁸⁰ Informácie poskytl Oddelenie správne, štátneho občianstva a matrík Okresného úradu Bratislava dňa 23. septembra 2019.

rómskej komunity a osoby rómskeho pôvodu žijúce na Slovensku majú vo všeobecnosti zabezpečený prístup k štátnemu občianstvu.⁸¹

2.4 Zhrnutie hlavných zistení

- **Slovensko je stranou Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti** (Dohovor z roku 1954) a **Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti** (Dohovor z roku 1961).
- **Populácia bez štátnej príslušnosti na Slovensku je malá a homogénna.**
- **Počet žiadostí o štátne občianstvo a počet udelených štátnych občianstiev SR osobám bez štátnej príslušnosti naznačuje veľmi vysokú úspešnosť.**
- **Osoby v rámci rómskej komunity na Slovensku sa nestávajú osobami bez štátnej príslušnosti z dôvodu ich príslušnosti k rómskemu pôvodu.**
- **Presný štatistický prehľad o populácii bez štátnej príslušnosti na Slovensku nebolo možné vytvoriť,** keďže údaje poskytnuté rôznymi orgánmi sa líšia.
- **Chýbajúca jednotná definícia osoby bez štátnej príslušnosti môže viesť k nejasnostiam a nesprávnemu určeniu štátnej príslušnosti alebo postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.**
- **Zákon o pobyte cudzincov je jediným zákonom, ktorý obsahuje definíciu osoby bez štátnej príslušnosti.**
- **Nesprávna kategorizácia alebo nejednotná kategorizácia osôb bez štátnej príslušnosti v rôznych registroch nepriaznivo ovplyvňuje možnosť presného získavania poznatkov o rozsahu populácie bez štátnej príslušnosti na Slovensku.**
- Niektoré z vnútroštátnych orgánov navzájom **neuznávajú svoje závery týkajúce sa štátnej príslušnosti danej osoby,** čo vedie k právnej neistote pre osobu, ktorá má legitímne očakávania, že štátne orgány budú postupovať dôsledne.
- IS ECU aj IS MIGRA umožňujú automatické nahrávanie údajov do ROB a RFO. Napriek úsiliu štátnej správy sa však nepodarilo získať žiadne relevantné údaje zo systémov ROB a RFO, a teda nebolo možné overiť funkčnosť prepojenia týchto systémov.

⁸¹ Oslovili sme niekoľko mimovládnych organizácií, z ktorých nám poskytli odpovede tieto organizácie: CVEK – Centrum pre výskum etnicity a kultúry; Poradňa pre občianske a ľudské práva; Cesta von, občianske združenie (posledné len neformálne).

3. PRIZNÁVANIE POSTAVENIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI A PRÁVA SPOJENÉ S TÝMTO POSTAVENÍM

Táto kapitola sa zaoberá neexistenciou konania o priznávanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti a zároveň poskytuje prehľad existujúcich správnych a súdnych konaní, v ktorých sa vyskytujú osoby bez štátnej príslušnosti v kontexte dodržiavania medzinárodných noriem a záväzkov zo strany Slovenska.

3.1 Vnútroštátny právny rámec

Dohovor z roku 1954 v článku 1 ods. 1 stanovuje definíciu osoby bez štátnej príslušnosti, ktorá pomáha zmluvným štátom identifikovať osoby, ktoré majú nárok na ochranu a práva priznané osobám bez štátnej príslušnosti podľa Dohovoru z roku 1954. Podobne ako Dohovor z roku 1951, ani Dohovor z roku 1954 neupravuje konanie o priznávanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. Avšak podľa Príručky UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti „z Dohovoru z roku 1954 vyplýva, že štáty musia identifikovať osoby bez štátnej príslušnosti v rámci svojich jurisdikcií, aby im poskytli primerané zaobchádzanie a splnili tak svoje záväzky vyplývajúce z Dohovoru“.⁸² Zavedenie inštitucionalizovaného konania na identifikáciu a určenie osôb bez štátnej príslušnosti je preto kľúčové na splnenie záväzkov štátov podľa Dohovoru z roku 1954. Takéto konanie by malo byť jednoduché, spravodlivé, účinné a dostupné pre každého. S cieľom zabezpečiť spravodlivosť a efektívnosť by súčasťou konania mali byť aj definované základné procesné záruky. Zatiaľ čo úplný zoznam procesných záruk je uvedený v druhej časti Príručky UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, v tejto správe budú načrtnuté niektoré z najdôležitejších: prístup k individuálnemu pohovoru; dostupné tlmočenie; prístup k právnej pomoci; rešpektovanie osobitných potrieb ochrany pre ženy, deti a ľudí so zdravotným znevýhodnením; právo na písomné odôvodnenie rozhodnutia v primeranej lehote a právo na odvolanie.⁸³

Zavedenie osobitného konania na priznávanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti je osvedčeným postupom vo viacerých európskych krajinách.⁸⁴ Napriek tomu, že Slovensko je od apríla 2000 zmluvnou stranou Dohovoru z roku 1954, ako aj Dohovoru z roku 1961, do dnešného dňa nemá zavedený žiadne konanie na priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. Podľa rôznych predstaviteľov štátnych orgánov, ktoré sa zaoberajú osobami bez štátnej príslušnosti, potreba zavedenia konania na priznávanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti v praxi zatiaľ nevznikla vzhľadom na neustále nízky počet osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku.

Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov upravené zákonom o pobyte cudzincov je v rámci slovenskej legislatívy najbližším konaním ku konaniu o priznávanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, aj keď oficiálne sa za konanie o priznávanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti ako také nepovažuje.

Otázky štátnej príslušnosti a postavenia osôb bez štátnej príslušnosti vychádzajú na povrch aj v ďalších administratívnych konaniach, ktoré sú osobitne upravené zákonom o pobyte cudzincov, zákonom o azyle a zákonom o štátnom občianstve, ktoré spolu tvoria právny rámec ochrany osôb bez štátnej príslušnosti od ochrany pred vyhostením („záchranná sieť“) až po možnosť získať štátne občianstvo SR za zvýhodnených podmienok. Nasledujúce podkapitoly sa budú venovať rôznym typom konaní a foriem ochrany osôb bez štátnej príslušnosti.

⁸² UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 8.

⁸³ UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 71 – 77.

⁸⁴ napr. Francúzsko, Gruzínsko, Maďarsko, Taliansko, Lotyšsko, Kosovo (rezolúcia BR OSN 1244/99), Moldavská republika, Španielsko, Turecko, Ukrajina a Spojené kráľovstvo. Pozri: <https://bit.ly/30FW6Tx>.

Vzhľadom na neexistenciu konania o priznávanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti na Slovensku rôzne štátne orgány zodpovedné za rozhodovanie o rôznych právnych otázkach týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti uplatňujú rôzne prístupy pri určovaní, či určitá osoba je osobou bez štátnej príslušnosti na účely daného administratívneho konania. Je dôležité poznamenať, že rozhodnutie jedného orgánu (napr. na účely azylového konania), že osoba je bez štátnej príslušnosti, nie je záväzné pre iné orgány.

Slovenská legislatíva výslovne ustanovuje druh cestovného dokladu cudzinca (cestovný doklad podľa Dohovoru z roku 1954), ktorý sa vydáva osobám bez štátnej príslušnosti.⁸⁵ Vydaniu takéhoto cestovného dokladu musí predchádzať udelenie trvalého pobytu podľa zákona o pobyte cudzincov v konaní, ktorým sa preukázalo, že dotknutá osoba je bez štátnej príslušnosti.

3.2 Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov

Zákon o pobyte cudzincov (prijatý 21. októbra 2011 s účinnosťou od 1. januára 2012) zaviedol nový druh trvalého pobytu pre osoby bez štátnej príslušnosti.⁸⁶ Osoby bez štátnej príslušnosti môžu po udelení tohto pobytu žiť plnohodnotný a dôstojný život, získať doklad totožnosti a stabilitu. Prijatie tohto druhu pobytu bolo inovatívne v rámci právnej ochrany osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku. Zákon o pobyte cudzincov po prvý raz jasne definoval, kto je osoba bez štátnej príslušnosti a akým spôsobom sa to má preukazovať s cieľom udelenia trvalého pobytu.

Ustanovenia zákona o pobyte cudzincov v súvislosti s týmto druhom pobytu definujú osobu bez štátnej príslušnosti takto: „osoba bez štátnej príslušnosti je osoba, ktorú žiadny štát podľa svojich zákonov nepovažuje za svojho občana“.⁸⁷ Táto definícia zodpovedá definícii osoby bez štátnej príslušnosti zakotvenej v Dohovore z roku 1954.

Osoby bez štátnej príslušnosti nemusia spĺňať ďalšie podmienky na udelenie tohto pobytu okrem preukázania v rámci konania, že nemajú štátnu príslušnosť podľa § 45a ods. 2 písm. a) – c) zákona o pobyte cudzincov. Tento zákon jasne rozlišuje medzi ostatnými druhmi povolení na pobyt, ktoré si zvyčajne vyžadujú splnenie viacerých podmienok (napr. predloženie platného cestovného dokladu, dokladu o ubytovaní, dokladu o finančnom zabezpečení pobytu a pod.). Tento pobyt je však prístupný len osobám, ktoré môžu preukázať, že sú bez štátnej príslušnosti, nezahŕňa „nevyhostiteľné“ osoby.

Trvalý pobyt na päť rokov nie je sám o sebe konaním o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti a výsledok tohto konania nemá všeobecnú platnosť, pokiaľ ide o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa (neurčuje, či žiadateľ je alebo nie je bez štátnej príslušnosti). Výsledkom konania je v skutočnosti buď udelenie pobytu, alebo zamietnutie žiadosti. Oznámenie o zamietnutí žiadosti nevyhnutne neznamená, že žiadateľ nie je bez štátnej príslušnosti. Aj keď je žiadateľ označený ako osoba bez štátnej príslušnosti, správny orgán nie je povinný udeliť mu trvalý pobyt. Na udelenie tohto druhu pobytu nie je právny nárok. V zákone sa uvádza možnosť a nie povinnosť príslušného štátneho orgánu. Udelenie tohto pobytu je v kompetencii príslušného orgánu, čo vytvára právnu neistotu a spôsobuje nepredvídateľnosť výsledku konania.

Pôvodne bol tento druh trvalého pobytu pre osoby bez štátnej príslušnosti prijatý formou trvalého pobytu na neobmedzený čas. V rokoch nasledujúcich po jeho prijatí sa v ňom vykonalo niekoľko reštriktívnych zmien. Prvá zmena účinná od mája 2017 vylúčila uplatniteľnosť zákona č. 71/1976 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v tomto konaní.⁸⁸ To následne viedlo k strate väčšiny procesných práv, ktoré žiadateľovi poskytuje správny poriadok. Okrem toho vylúčenie zákona spôsobilo, že príslušný orgán už nevydáva rozhodnutia, proti ktorým je možné podať odvolanie nadriadenému správnomu orgánu, a namiesto toho poskytne žiadateľovi písomné oznámenie o výsledku žiadosti. Druhá veľká zmena nasledovala v máji 2018, kedy sa trvalý pobyt na neobmedzený čas udelený osobám

⁸⁵ § 1 písm. a) zákona č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁸⁶ Tento druh pobytu pre osoby bez štátnej príslušnosti bol zavedený do slovenského vnútroštátneho práva vďaka podpore UNHCR.

⁸⁷ Podľa § 45a ods. 2 zákona o pobyte cudzincov.

⁸⁸ V prevažnej väčšine konaní upravených zákonom o pobyte cudzincov sa subsidiárne uplatňuje správny poriadok.

bez štátnej príslušnosti zmenil na trvalý pobyt na päť rokov, ktorý je možné opakovane obnovovať. Táto posledná zmena priniesla ešte väčšiu neistotu, pokiaľ ide o procesné pravidlá upravujúce tento druh pobytu.

3.2.1 Príslušný orgán

Orgánom príslušným na prijatie žiadosti o udelenie trvalého pobytu na päť rokov je oddelenie cudzineckej polície (OCP) podľa miesta pobytu žiadateľa na území SR. OCP však nie je orgánom, ktorý o prípade rozhoduje. Úlohou OCP je iba prijať žiadosť a následne ju postúpiť ÚHCP. ÚHCP je orgánom, ktorý rozhoduje o žiadosti o udelenie trvalého pobytu, aj keď zákon výslovne uvádza MV SR ako štátny orgán, ktorý môže tento druh pobytu udeliť.⁸⁹

3.2.2 Začatie a priebeh konania

Na úvod treba poznamenať, že chýba primeraná právna úprava, pokiaľ ide o trvalý pobyt na päť rokov pre osoby bez štátnej príslušnosti. Na trvalý pobyt udelený osobám bez štátnej príslušnosti sa nevzťahujú ustanovenia zákona o pobyte cudzincov upravujúce štandardný trvalý pobyt na päť rokov⁹⁰. Tento typ konania neupravuje ani žiadny vykonávací predpis, na rozdiel od iných druhov povolení na pobyt.⁹¹

Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov pre osoby bez štátnej príslušnosti sa začína na základe žiadosti osoby, ktorá tvrdí, že je bez štátnej príslušnosti. Štandardná dĺžka konania je 90 dní od prijatia žiadosti, ktorá sa môže v prípade potreby predĺžiť. Správny poplatok za žiadosť o tento druh pobytu je 165,50 EUR. ÚHCP/OCP môže odpustiť alebo znížiť poplatok z humanitných dôvodov. Na tento účel musí žiadateľ požiadať o odpustenie správneho poplatku písomným vyhlásením o svojej situácii, ktoré odôvodňuje odpustenie správneho poplatku.

Žiadosť treba podať osobne na úradnom formulári. O miestnej príslušnosti na podanie takejto žiadosti sa v zákone nič neuvádza. Žiadatelia bez štátnej príslušnosti v praxi podávajú žiadosti na príslušnom OCP.⁹² Žiadosť o tento druh pobytu nie je možné podať zo zahraničia. Žiadateľ sa musí v čase podania žiadosti nachádzať na území Slovenskej republiky.

V zákone sa tiež nešpecifikuje, či by žiadateľ mal mať v čase podania žiadosti právo zdržiavať sa na Slovensku alebo či by mal mať nejaký druh povolenia na pobyt. V zákone o pobyte cudzincov sa len výslovne uvádza, že trvalý pobyt možno udeliť osobe bez štátnej príslušnosti „*aj bez splnenia podmienok ustanovených v tomto zákone*“, z čoho možno usúdiť, že žiadateľ sa nemusí nevyhnutne v čase podania žiadosti zdržiavať na Slovensku oprávnené.⁹³ Existuje však odôvodnený predpoklad, že osobe, ktorá sa na Slovensku zdržiava bez oprávnenia a dostaví sa na OCP s cieľom požiadať o tento trvalý pobyt, môže byť prijatie jej žiadosti odmietnuté a príslušné OCP môže automaticky začať konanie o vyhostení a prípadne aj zaistení. ÚHCP v tejto súvislosti uviedol, že konanie o administratívnom vyhostení je prioritou (verejný záujem na vyhostení cudzincov s neoprávneným pobytom v krajine).⁹⁴ Žiadosť o trvalý pobyt možno prijať až po preukázaní, že konanie o administratívnom vyhostení nemožno zrealizovať pre prekážku vyhostenia (postavenie osoby bez štátnej príslušnosti).⁹⁵

⁸⁹ Celé toto konanie je veľmi neobvyklé (druh *sui generis*) v porovnaní s inými konaniami o udelení povolenia na pobyt, v ktorých o žiadosti o povolenie na pobyt rozhoduje príslušné OCP, čo sa v praxi ukazuje ako veľmi máťúce pre žiadateľa.

⁹⁰ Trvalý pobyt na päť rokov sa udeľoval spravidla za účelom zlúčenia rodiny občanov SR s občanmi tretích krajín. Legislatívne zmeny z mája 2018 pridali nové samostatné dôvody na udelenie trvalého pobytu na päť rokov vrátane z dôvodu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.

⁹¹ Metodika zabezpečenia konania o udelení povolenia na pobyt cudzincov na území Slovenskej republiky, Príloha k Príkazu riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 13/2019 sa o ňom len stručne zmieňuje v niekoľkých ustanoveniach.

⁹² Zákon o pobyte cudzincov platný do 30. apríla 2018 obsahoval určenie miesta na podanie žiadosti – príslušné OCP, ktoré bolo neskôr odstránené. Podľa vyjadrenia zástupcov ÚHCP, poskytnutého na rozhovore dňa 27. decembra 2019, je dokonca možné požiadať o tento druh pobytu priamo na ich úrade (poštou). Prípady žiadostí podaných poštou na ÚHCP však v praxi nie sú známe.

⁹³ Všetky osoby bez štátnej príslušnosti, o ktorých vieme a ktoré z dôvodu tohto stavu získali trvalý pobyt, sa v čase podania žiadosti zdržiavali na Slovensku oprávnené, napr. mali tolerovaný pobyt alebo prebiehalo konanie o azyle.

⁹⁴ Informácie poskytol zástupca Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, telefonický rozhovor zo dňa 18. decembra 2019.

⁹⁵ Tamže.

Okrem oficiálneho formulára žiadosti by mal žiadateľ predložiť všetko, čím môže preukázať, že nemá štátnu príslušnosť štátu, i) v ktorom sa narodil, ii) v ktorom mal svoje predchádzajúce bydlisko alebo pobyt⁹⁶ a iii), ktorého štátne občianstvo majú jeho rodičia a súrodenci. Zákon neurčuje formu ani spôsob, akým má žiadateľ tieto skutočnosti preukázať. Je preto na žiadateľovi, akú formu alebo spôsob zvolí na preukázanie skutočnosti, že je osobou bez štátnej príslušnosti. Úradné overenie a úradný preklad dokladov vydaných v zahraničí sa v tomto prípade nevyžaduje.⁹⁷

Po úspešnom prijatí žiadosti príslušné OCP postúpi spis ÚHCP, ktorý od tohto momentu vedie konanie. ÚHCP sa okrem iného obracia na Slovenskú informačnú službu (SIS) a Vojenské spravodajstvo so žiadosťou o poskytnutie stanoviska k žiadateľovi. ÚHCP zabezpečuje aj výpis z registra trestov žiadateľa. V prípade potreby kontaktuje ÚHCP žiadateľa so žiadosťou o poskytnutie ďalších dôkazov alebo ho predvolá na osobný pohovor.

Konanie je ukončené vydaním a doručením písomného oznámenia o výsledku konania žiadateľovi. Takéto oznámenie je konečné a nemožno sa proti nemu odvolať na nadriadený správny orgán.

3.2.3 Práva žiadateľa v priebehu konania

V Dohovore z roku 1954 sa predpokladá niekoľko práv, ktoré by mali mať osoby bez štátnej príslušnosti na základe stupňa ich väzby k zmluvnému štátu. Prvou skupinou práv priznaných osobám bez štátnej príslušnosti sú práva, ktoré sa začnú uplatňovať, keď sa osoba bez štátnej príslušnosti stane predmetom jurisdikcie zmluvného štátu, napr. keď sa osoba bez štátnej príslušnosti fyzicky nachádza na území. Do tejto skupiny práv patrí právo na osobné doklady (článok 27), právo na administratívnu pomoc (článok 25) a právo na prístup k súdom (článok 16 ods. 1).⁹⁸

História návrhov Dohovoru z roku 1954 predpokladá, že žiadatelia, ktorí vstúpia do konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, sa „zákonne zdržiavajú“ na území zmluvného štátu aspoň počas trvania konania a dovtedy, kým nie je vydané rozhodnutie. Druhá skupina práv sa preto poskytuje osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa „zákonne zdržiavajú“ v zmluvnom štáte (z anglického originálu „lawfully in“), vrátane práva na samostatné podnikanie (článok 18), práva na slobodu pohybu v rámci štátu (článok 26) a práva na ochranu pred vyhostením (článok 31).⁹⁹ Keďže právo „zákonne sa zdržiavať“ podľa Dohovoru z roku 1954 je formulované takmer identicky s právom v Dohovore z roku 1951, odporúča sa, aby osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sú v konaní o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, mali rovnaké štandardy zaobchádzania ako žiadatelia o azyl.¹⁰⁰ Na zabezpečenie spravodlivého a účinného konania sa musia štáty zdržať vyhostenia jednotlivca zo svojho územia až do výsledku konania.¹⁰¹ Postavenie osôb, ktoré sú v konaní o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, musí tiež odrážať platné normy v oblasti ľudských práv.¹⁰²

Tretiu skupinu práv, ako je právo na zárobkovú činnosť (článok 17), právo na pomoc pri zabezpečovaní základných potrieb (článok 24) a niektoré ďalšie práva, môžu požívať osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa „zákonne nachádzajú“ v krajine (z anglického originálu „lawfully staying“), napr. osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo udelené povolenie na pobyt. Posledný súbor práv sa udeľuje osobám, ktoré majú „obvyklý pobyt“ alebo „bývajú“ v zmluvnom štáte.¹⁰³

⁹⁶ V zmysle mať oficiálnu adresu alebo povolenie na pobyt.

⁹⁷ Informácie poskytol zástupca Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, telefonický rozhovor zo dňa 18. decembra 2019.

⁹⁸ UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 132 – 133.

⁹⁹ Tamže, ods. 134.

¹⁰⁰ Tamže, ods. 145.

¹⁰¹ Tamže, ods. 72.

¹⁰² Ako je ochrana pred svojvoľným zaistením a pomoc pri uspokojovaní základných potrieb. Umožnenie jednotlivcom, ktorí čakajú na priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, vykonávať zárobkovú činnosť, aj keď len na obmedzenom základe, môže znížiť tlak na štátne zdroje a prispieť k dôstojnosti a sebestačnosti dotknutých jednotlivcov. Pozri UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 146 s odkazom na ods. 140 a 141.

¹⁰³ Pozri UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 138.

Keďže v Dohovore z roku 1954 sa stanovujú minimálne práva,¹⁰⁴ vyplýva z toho, že štáty môžu poskytnúť aj vyššiu úroveň a štandardy ochrany, ktoré vyplývajú z medzinárodného práva v oblasti ľudských práv, a ktoré dopĺňajú práva priznané Dohovorom z roku 1954.

3.2.3.1 Právo „zákonne sa zdržiavať“ v krajine

Ako bolo uvedené, Slovensko nemá konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, ale konanie o trvalom pobyte na päť rokov sa mu najviac približuje. Podanie žiadosti o tento druh pobytu automaticky nezabezpečuje žiadateľovi bez štátnej príslušnosti právo „zákonne sa zdržiavať“ v krajine a žiadateľ nemá žiadnu výslovnú právnu ochranu pred vyhostením počas trvania konania.¹⁰⁵ V praxi sa môže žiadateľ zákonne zdržiavať na území v čase podania žiadosti buď na základe iného druhu povolenia na pobyt¹⁰⁶ alebo potvrdenia o „zotrvaní“.¹⁰⁷ Zákonná prítomnosť v krajine na základe týchto postavení alebo povolení zostáva zachovaná počas celého trvania konania.

3.2.3.2 Právo na doklady totožnosti

Slovensko vznieslo pri pristúpení k Dohovoru z roku 1954 jednu výhradu, a to, že bude viazané článkom 27 Dohovoru z roku 1954 (vydávanie osobných dokladov) len vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti, ktorým bol udelený trvalý pobyt na Slovensku. Ostatné osoby bez štátnej príslušnosti nachádzajúce sa na území nemajú právo získať žiadne doklady totožnosti vydané slovenskými orgánmi. To isté platí pre žiadateľov o trvalý pobyt na päť rokov, ktorí dostanú iba písomné potvrdenie o prijatí žiadosti, ktoré nie je dokladom totožnosti. Chýbajúce doklady totožnosti však vytvárajú mnoho prekážok pre osoby bez štátnej príslušnosti pri vykonávaní ich základných každodenných potrieb a činností, ako je hľadanie ubytovania, otvorenie bankového účtu, prijímanie peňazí medzinárodnými prevodmi na pošte, získanie karty na verejnú dopravu, uzatváranie komerčného zdravotného poistenia a pod.

3.2.3.3 Právo na zárobkovú činnosť a právo na samostatné podnikanie

Aj keď sa v Dohovore z roku 1954 predpokladá, že právo na zárobkovú činnosť majú len osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa „zákonne nachádzajú“ v zmluvnom štáte, štáty môžu poskytnúť vyššiu úroveň štandardu. V Dohovore z roku 1954 sa na druhej strane uvádza, že právo na samostatné podnikanie by malo byť priznané osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa „zákonne zdržiavajú“ v krajine. V kontexte Slovenskej republiky podanie žiadosti o trvalý pobyt na päť rokov neoprávňuje žiadateľov bez štátnej príslušnosti pracovať ani vykonávať samostatné podnikanie počas trvania konania. Žiadateľ bez štátnej príslušnosti by mohol pracovať alebo podnikáť iba v prípade, ak by daná osoba mala v čase podania žiadosti o trvalý pobyt na päť rokov z dôvodu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti iný druh trvalého pobytu alebo prechodného pobytu¹⁰⁸ na Slovensku. Dôvodom je skutočnosť, že trvalý alebo prechodný pobyt sa považuje za platný – so všetkými z toho vyplývajúcimi právami – až do rozhodnutia o žiadosti o iný druh pobytu. Prípady žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorí sú v čase podania žiadosti držiteľmi iných druhov povolení na pobyt sú však veľmi nepravdepodobné.

3.2.3.4 Sloboda pohybu v rámci štátu

Žiadatelia bez štátnej príslušnosti sa môžu slobodne pohybovať na území Slovenska. Ak majú v úmysle zdržiavať sa mimo miesta nahláseného pobytu dlhšie ako 30 dní (v rámci Slovenska), mali by to oznámiť príslušnému OCP spolu so zamýšľaným miestom pobytu. Sloboda pohybu žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorí sa zákonne zdržiavajú v krajine na základe potvrdenia o „zotrvaní“, môže byť obmedzená, ak je podľa § 61a ods. 5 zákona o pobyte cudzincov uložená povinnosť hlásiť sa v určených intervaloch príslušnému OCP s cieľom preukázať, že sa zdržiavajú na nahlásenej adrese.¹⁰⁹

¹⁰⁴ UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 11.

¹⁰⁵ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 7. januára 2020.

¹⁰⁶ Táto situácia predpokladá držbu vlastných dokladov totožnosti vydaných inou krajinou ako Slovenskom.

¹⁰⁷ V prípade osôb bez štátnej príslušnosti nasleduje postavenie „Zotrvanie“ automaticky buď v dôsledku neúspešného konania o administratívnom vyhostení alebo zaistení.

¹⁰⁸ Prechodný pobyt, ktorý umožňuje jeho držiteľovi pracovať alebo podnikáť.

¹⁰⁹ Toto príslušné OCP má možnosť, nie povinnosť, uložiť takéto obmedzenie osobe bez štátnej príslušnosti s postavením „Zotrvanie“. Prípady uloženia takejto povinnosti žiadateľovi nie sú z praxe známe.

3.2.3.5 Ochrana pred vyhostením

Všetky osoby bez štátnej príslušnosti sú vo všeobecnosti chránené pred vyhostením podľa § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov, pokiaľ neohrozujú bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok. Postavenie osoby bez štátnej príslušnosti predstavuje prekážku administratívneho vyhostenia. Takže aj v prípade, že tejto osobe bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení a následne sa zistilo, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti, príslušné OCP odloží výkon takéhoto rozhodnutia na dobu, počas ktorej trvá táto prekážka.¹¹⁰ Okrem toho ochrana pred vyhostením osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré z tohto dôvodu požiadali o trvalý pobyt, sa v praxi zabezpečuje prostredníctvom ich „zákonného zdržiavania sa“ v krajine počas trvania tohto konania, ako je popísané vyššie (na základe iných druhov povolení na pobyt platných pred predložením žiadosti alebo potvrdenia o „zotrvaní“).

3.2.3.6 Právo na zdravotnú starostlivosť

Žiadateľ má bez ohľadu na svoje postavenie nárok len na neodkladnú zdravotnú starostlivosť. Žiadateľovi okrem neodkladnej zdravotnej starostlivosti nemôže byť poskytnutá iná zdravotná starostlivosť, pokiaľ nevykoná priamu platbu alebo nemá komerčné zdravotné poistenie.¹¹¹ Komerčné zdravotné poistenie však môže byť pre osoby bez štátnej príslušnosti nedostupné, a to nielen z dôvodu vysokých nákladov, ale aj z dôvodu chýbajúcich dokladov totožnosti.

3.2.3.7 Právo na pomoc pri uspokojovaní základných potrieb

V Dohovore z roku 1954 sa predpokladá, že právo na bývanie (článok 21), právo na verejnú podporu (článok 23) a práva súvisiace s pracovným právom a sociálnym zabezpečením (článok 24) sa majú poskytovať len osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa „zákonne nachádzajú“ v krajine. Zmluvné štáty však môžu slobodne poskytovať vyššie štandardy ochrany, ktoré by zahŕňali aj osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa výlučne „zákonne zdržiavajú“ v krajine. Žiadateľ bez štátnej príslušnosti je zodpovedný za zabezpečenie vlastného ubytovania až do konania o udelení trvalého pobytu a neposkytuje sa mu príspevok. Väčšina dávok štátneho systému sociálneho zabezpečenia je viazaná buď na existenciu trvalého/prechodného pobytu alebo na počet odpracovaných rokov pred podaním žiadosti o dávku, čo zvyčajne nie je prípad osoby bez štátnej príslušnosti. Jedinou štátnou podporou, ktorú môžu žiadatelia o trvalý pobyt bez štátnej príslušnosti získať, je dávka v hmotnej núdzi podľa zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo výške 64,70 EUR mesačne, príspevok na bývanie vo výške 55,80 EUR mesačne alebo jednorazová dávka.¹¹² Podporu v hmotnej núdzi je preto možné považovať za určitú formu vyššieho štandardu ochrany, aj keď postavenie žiadateľa nie je v tomto prípade rozhodujúce.

3.2.3.8 Procesné práva žiadateľov

Od vylúčenia subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku na konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov pre osoby bez štátnej príslušnosti v máji 2017, zostávajú procesné práva žiadateľov nejasné. Možno len predpokladať, že žiadateľ má právo na tlmočenie v prípade pohovoru,¹¹³ právo nahliadnuť do spisu, právo predložiť alebo navrhnúť preskúmanie dôkazov, alebo právo na právne zastúpenie,¹¹⁴ ale nie právo na bezplatnú právnu pomoc.¹¹⁵ V tomto type konania ÚHCP nevydáva rozhodnutie so všetkými zákonnými náležitosťami *per se*. Žiadateľ dostane len

¹¹⁰ Podľa § 84 ods. 5 písm. a) zákona o pobyte cudzincov.

¹¹¹ Ak fyzická osoba nepatrí do systému verejného zdravotného poistenia na základe trvalého pobytu alebo prechodného pobytu, ktorý držiteľovi umožňuje pracovať alebo samostatne podnikáť.

¹¹² Jednorazová dávka je určená na čiastočnú úhradu mimoriadnych výdavkov členov domácnosti poberajúcich pomoc v hmotnej núdzi. Je určená na zabezpečenie potrebného oblečenia, bielizne, obuvi, nevyhnutného vybavenia domácnosti, ako je posteľ, stôl, stolička, chladnička, sporák a pod. Môže byť priznaná osobe jednorazovo podľa skutočných výdavkov (maximálna hranica je do trojnásobku životného minima na jednu plnoletú fyzickú osobu – v roku 2019 bolo životné minimum 210,20 EUR).

¹¹³ Pohovor sa vykonáva len v prípade, keď to ÚHCP považuje za potrebné. Konanie prebieha prevažne písomne.

¹¹⁴ Pokiaľ má žiadateľ dostatočné prostriedky na úhradu trov právneho zastúpenia.

¹¹⁵ Žiadateľ môže mať právo na bezplatnú právnu pomoc poskytovanú mimovládnu organizáciou, ak má táto organizácia oficiálny projekt (zvyčajne financovaný z rôznych fondov EÚ) zameraný na poskytovanie právnej pomoci v pobytovej otázkach a za podmienok stanovených týmto projektom. Ak neexistuje projekt, ktorý by pokrýval bezplatnú právnu pomoc pre cudzincov pri tomto druhu pobytu, žiadateľ nemá nárok na bezplatnú právnu pomoc.

písomné oznámenie o výsledku konania v slovenskom jazyku. Takéto oznámenie je jednostranový dokument, ktorý v prípade zamietnutia žiadosti neobsahuje žiadne odôvodnenie.¹¹⁶ Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov z dôvodu postavenia osoby bez štátnej príslušnosti je jednostupňové, čo v praxi znamená, že žiadateľ nemá právo odvolať sa proti oznámeniu na nadriadený správny orgán, ak bola jeho žiadosť zamietnutá.

3.2.4 Otázky dokazovania

Jednou z mála podmienok výslovne upravených v zákone o pobyte cudzincov je povinnosť žiadateľa preukázať, že daná osoba nemá štátnu príslušnosť štátu, i) v ktorom sa narodila, ii) v ktorom mala svoje predchádzajúce bydlisko alebo pobyt¹¹⁷ a iii) ktorého štátne občianstvo majú jej rodičia a súrodenci.¹¹⁸ Takáto formulácia zákona výslovne znamená, že dôkazné bremeno znáša výlučne žiadateľ.¹¹⁹ Tak tomu bolo aj v minulosti, keď bolo pre osoby bez štátnej príslušnosti často mimoriadne ťažké získať takýto dôkaz, aby preukázali, že sú bez štátnej príslušnosti a spĺňajú podmienky na udelenie trvalého pobytu.¹²⁰

Pokiaľ ide o zdieľanie dôkazného bremena, k pozitívnej zmene došlo až vďaka rozhodovacej praxi súdov. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Najvyšší súd) sa zaoberal prípadom žiadateľa kurdskej národnosti bez štátnej príslušnosti pôvodom zo Sýrie¹²¹, ktorý sa na účely konania o trvalom pobyte pokúsil preukázať, že je bez štátnej príslušnosti, a to čestným vyhlásením, v ktorom tvrdil, že je bez štátnej príslušnosti, rozhodnutím Migračného úradu, na základe ktorého mu bola poskytnutá doplnková ochrana na Slovensku o tom, že je bez štátnej príslušnosti a správami o krajine pôvodu. ÚHCP tieto dokumenty vyhodnotil ako nedostatočné na preukázanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. Najvyšší súd však poukázal na záväzky Slovenskej republiky podľa Dohovoru z roku 1954 s tým, že ak správny orgán dospeje k záveru, že cudzinec má preukázať, že je bez štátnej príslušnosti prostredníctvom orgánov cudzieho štátu, na ktorý sa nemôže obrátiť, Slovenská republika ako zmluvná strana Dohovoru z roku 1954 mu podľa článku 25 ods. 1¹²² takúto pomoc poskytne prostredníctvom svojich orgánov. S odkazom na vyššie uvedené, ak čestné vyhlásenie žiadateľa o tom, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti, nie je dostatočné, správny orgán poučí žiadateľa o spôsobe preukázania postavenia osoby bez štátnej príslušnosti iným spôsobom a v prípade potreby poskytne žiadateľovi potrebnú pomoc.¹²³

Uvedený rozsudok možno zhrnúť takto: ak žiadateľ nemôže získať dôkaz o tom, že je bez štátnej príslušnosti z krajín uvedených v § 45a ods. 2 písm. a) až c) zákona o pobyte cudzincov, slovenské orgány by mu mali poskytnúť potrebnú pomoc. Tým sa zlepšuje situácia žiadateľa bez štátnej príslušnosti, pretože rozdeľuje dôkazné bremeno medzi žiadateľa a správny orgán (ÚHCP). Z rozsudku tiež vyplýva, že ak sa niektoré dôkazy poskytnuté žiadateľom považujú za nedostatočné, ÚHCP osobu poučí o tom, aký druh dôkazov by sa považoval za dostatočný na preukázanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.

¹¹⁶ Vylúčenie subsidiárnej aplikácie správneho poriadku na konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov pre osoby bez štátnej príslušnosti a absencia akéhokoľvek odôvodnenia v prípade odmietnutia boli napadnuté na vnútroštátnych súdoch, kde Krajský súd v Bratislave vo svojom rozhodnutí č. 6S 186/2017 zo dňa 4. júna 2020 uviedol: „(...) A v prípade, že Ministerstvo vnútra žiadosti nevyhoví, **na takéto vybavenie žiadosti sa vŕhať SP a z písomného oznámenia musí byť žiadateľovi zrejmé z akého dôvodu nebolo jeho žiadosti vyhovie.** (...) Právny stav, aký vytvoril žalovaný svojím oznámením, ktoré je predmetom súdneho prieskumu, je **v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ako aj s princípom právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy SR**, zvlášť, keď sa žalobca z predmetného oznámenia nezodvedel žiadne právne a skutkové dôvody, ani správnu úvahu o tom, prečo jeho žiadosti nebolo vyhovie.“ Tento rozsudok predstavuje prelomový rozsudok pre budúcu prax ÚHCP a snáď prinesie väčšiu právnu istotu pre žiadateľov o trvalý pobyt bez štátnej príslušnosti.

¹¹⁷ V zmysle mať oficiálnu adresu alebo povolenie na pobyt.

¹¹⁸ Podľa § 45a ods. 2 písm. a) až c) zákona o pobyte cudzincov.

¹¹⁹ Táto legislatíva nie je v súlade s Príručkou UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 89, v ktorej sa uvádza: „V prípade priznávania postavenia osoby bez štátnej príslušnosti je dôkazné bremeno v zásade rozdelené tak, že žiadateľ aj vyšetrovateľ musia spolupracovať pri získavaní dôkazov a zisťovaní skutočností.“

¹²⁰ Osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým sa takýto dôkaz nepodarilo získať, boli odsúdené na roky života v režime tolerovaného pobytu.

¹²¹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu, č. 1Sžs/18/2013, zo dňa 16. júna 2013, dostupné na: <https://bit.ly/30FW6Tx>.

¹²² Podľa čl. 25 ods. 1 Dohovoru z roku 1954: „Ak by osoba bez štátnej príslušnosti pri využívaní svojho práva potrebovala pomoc orgánov cudzej krajiny, na ktoré sa nemôže obrátiť, zmluvný štát, na ktorého území má takáto osoba pobyt, zabezpečí, aby jej takúto pomoc poskytli jeho orgány.“

¹²³ Najvyšší súd napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil správnejmu orgánu (vtedy ešte príslušnému OCP). Správny orgán jeho žiadosť už druhýkrát zamietol. Žiadateľ bol neskôr na súde úspešný. Napriek tomu, že žiadateľ bol dvakrát úspešný v súdnom konaní, stále nemá udelený trvalý pobyt ako osoba bez štátnej príslušnosti.

ÚHCP¹²⁴ v tejto súvislosti uviedol, že získava svoje vlastné dôkazy na overenie totožnosti žiadateľa a toho, či ide o osobu bez štátnej príslušnosti. Všetky krajiny, ktoré žiadateľ označil ako relevantné, sú overované a štátne orgány týchto krajín sú kontaktované. ÚHCP na tento účel využíva aj rôzne kanály spolupráce, ako je sieť zastupiteľských úradov SR¹²⁵ a policajných pridelencom, Interpol a Slovenskú informačnú službu (SIS). Pokiaľ ide o povinnosti žiadateľa v konaní, ÚHCP uviedol, že žiadateľ môže predložiť čokoľvek, čo má k dispozícii a čo môže objasniť okolnosti prípadu. Doklady vydané v zahraničí nemusia byť overené, pretože ich pravosť môže overiť samotný ÚHCP. Správy o krajine pôvodu predstavujú podporné dôkazy. Ak žiadateľ nemá k dispozícii dôkazy, bude vypočutý vo vzťahu ku krajinám uvedeným v § 45a ods. 2 písm. a) až c) zákona o pobyte cudzincov. Napriek vyjadreniam predstaviteľov ÚHCP v tejto súvislosti nebolo možné z doterajšej známej praxe stanoviť úroveň dôkazov v tomto konaní.¹²⁶

Rozdelenie dôkazného bremena je jednoznačne veľkou úľavou pre žiadateľov bez štátnej príslušnosti. Do akej miery táto zmena uľahčila osobám bez štátnej príslušnosti získanie trvalého pobytu sa však nepodarilo zistiť, keďže nie sú dostupné ani štatistiky počtu udelených trvalých pobytov podľa § 45a ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov, ani relevantné praktické skúsenosti.

3.2.5 Ďalšie procesné aspekty

Ďalšie aspekty konania o trvalom pobyte na päť rokov, ktoré je potrebné vziať do úvahy, sú potenciálne prekážky udelenia pobytu. Zabezpečenie národnej bezpečnosti a verejného poriadku je pre ÚHCP vždy prioritou,¹²⁷ preto sa v tomto duchu nesie aj posudzovanie žiadosti o trvalý pobyt každého žiadateľa. Nesplnenie nasledujúcich podmienok je dôvodom na zamietnutie žiadosti:¹²⁸

- Na udelenie povolenia na pobyt žiadateľovi musí dať ÚHCP súhlas SIS a Vojenské spravodajstvo.
- Žiadateľ nesmie predstavovať hrozbu pre národnú bezpečnosť, verejný poriadok a verejné zdravie. V praxi sa tiež odporúča, aby mal žiadateľ čistý register trestov.¹²⁹ Aj keď odsúdenie za spáchanie trestného činu automaticky nevedie k zamietnutiu žiadosti (pri posudzovaní hrozby zo strany žiadateľa alebo jeho konania vo vzťahu k verejnému poriadku by sa mal vždy vykonať test proporcionality),¹³⁰ zvyčajne je v kontexte širokej diskrečnej právomoci ÚHCP v neprospech žiadateľa.
- Žiadateľ nesmie byť v informačných systémoch MV SR označený ako „nežiaduca osoba“ podľa § 2 ods. 8 zákona o pobyte cudzincov. „Nežiaducou osobou“ je spravidla osoba, ktorej bol v rámci rozhodnutia o administratívnom vyhostení uložený zákaz vstupu, osoba, ktorej bol uložený trest vyhostenia v rámci odsúdenia za trestný čin, alebo osoba, na ktorú bolo vydané upozornenie na účely odopretia vstupu do krajiny. Splnenie tejto podmienky môže byť obzvlášť náročné pre osoby bez štátnej príslušnosti, pretože často prechádzajú rôznymi konaniami vrátane konania o administratívnom vyhostení, v rámci ktorého im je vydané rozhodnutie o vyhostení spolu so zákazom vstupu, keďže nie sú schopné preukázať svoju totožnosť vzhľadom na chýbajúce doklady totožnosti.

¹²⁴ Informácie poskytol zástupca Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 13. novembra 2019 a telefonický rozhovor zo dňa 18. decembra 2019.

¹²⁵ Získavanie informácií prostredníctvom veľvyslanectiev nemusí byť vždy tou najlepšou možnosťou. Príkladom toho bol veľvyslanec Slovenskej republiky v Damasku, ktorý vo svojej odpovedi na žiadosť ÚHCP napísal, že žiadateľ je štátnym príslušníkom Sýrie s odvolaním sa na prezidentský dekrét, ktorý bol prijatý niekoľko rokov po odchode žiadateľa zo Sýrie a bez overenia tejto skutočnosti (uplatnenie legislatívy v praxi a v individuálnom prípade). Toto vyhlásenie veľvyslanca malo nepriaznivé dôsledky na výsledok konania. Pozri: rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici, č. 2Scud/4/2014, zo dňa 15. januára 2015, dostupné na: <https://bit.ly/2DDbcjQ>.

¹²⁶ Žiadosť o poskytnutie štatistických údajov o žiadostiach osôb bez štátnej príslušnosti, o povoleniach na trvalý pobyt udelených osobám bez štátnej príslušnosti a o poskytnutí anonymizovaných rozhodnutí a oznámení vydaných v prípade žiadateľov bez štátnej príslušnosti bola zamietnutá.

¹²⁷ Informácie poskytli zástupcovia Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 13. novembra 2019.

¹²⁸ Podľa § 48 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov.

¹²⁹ Žiadateľ nemá na účely tohto zákona čistý register trestov, ak spáchal trestný čin, ktorý sa podľa práva SR považuje za úmyselný trestný čin, za ktorý bol v minulosti právoplatne odsúdený.

¹³⁰ Podľa § 125 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov.

Praktické skúsenosti opýtaných právnikov naznačujú, že existuje nepísané pravidlo, že žiadateľ by mal preukázať svoju totožnosť nejakým hodnoverným spôsobom (na tento účel môžu slúžiť aj doklady totožnosti, ktorých platnosť uplynula).¹³¹ To môže odstrániť prípadné pochybnosti ÚHCP o dôveryhodnosti tvrdenia žiadateľa o jeho totožnosti.¹³²

3.2.6 Prístup k súdom

Ako už bolo vysvetlené, výsledkom konania o udelení trvalého pobytu na päť rokov je len písomné oznámenie o výsledku konania zaslané žiadateľovi. Proti takémuto rozhodnutiu sa nemožno odvolať na nadriadený správny orgán. Zákonnosť tohto oznámenia a postup, ktorý mu predchádzal, môže preskúmať výlučne krajský súd¹³³ na základe správnej žaloby podanej na súd do dvoch mesiacov od doručenia oznámenia. Súдне konanie upravuje zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Žiadateľ bez štátnej príslušnosti musí byť pred súdom právne zastúpený advokátom zapísaným v zozname Slovenskej advokátskej komory.¹³⁴ Ak žiadateľ nemá dostatočné finančné prostriedky na zaplatenie advokáta, má možnosť požiadať o poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v Centre právnej pomoci.¹³⁵ Poskytnutie bezplatnej právnej pomoci podlieha posúdeniu, či žiadateľ spĺňa zákonom stanovené podmienky, čo často nemusí byť prípad osôb bez štátnej príslušnosti.¹³⁶ Pokiaľ ide o súдне preskúmanie, problematická je nielen povinnosť žiadateľa byť zastúpený advokátom, no aj skutočnosť, že krajský súd nemá zákonné lehoty na vydanie rozhodnutia. Súдне konania vo veciach správnych žalôb vo všeobecnosti trvajú v priemere okolo dvoch rokov, čo je neúmerne dlhá doba na čakanie pre osobu bez štátnej príslušnosti bez riadneho povolenia na pobyt, ktoré by jej umožnilo legálne získať prostriedky na živobytie.¹³⁷ Ak krajský súd nerozhodne v prospech žiadateľa, má naďalej možnosť podať kasačnú sťažnosť na Najvyšší súd, ktorého rozhodnutie v právnej veci je konečné.

Zistenia z terénneho a teoretického (desk research) výskumu naznačujú, že počet žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorých prípady posudzoval súd, je veľmi nízky.¹³⁸ Boli nájdené len dve súдне rozhodnutia týkajúce sa trvalého pobytu v prípadoch osôb bez štátnej príslušnosti a obe sa týkali toho istého kurdskeho žiadateľa bez štátnej príslušnosti, pôvodom zo Sýrie.¹³⁹ Podľa predstaviteľov ÚHCP v súčasnosti na súdoch neprebiehajú žiadne prípady.¹⁴⁰

3.2.7 Práva osôb bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na päť rokov

Pripomínáme, že osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na päť rokov majú okrem nižšie popísaných práv aj práva uvedené v predchádzajúcej podkapitole.

¹³¹ Mohlo ísť o prípad pred rozdelením dôkazného bremena.

¹³² ÚHCP ako súčasť represívnych zložíek často pristupoval k tvrdeniam žiadateľov nielen veľmi opatrne, ale aj s podozrením, že žiadateľ nemusí hovoriť pravdu o svojej totožnosti.

¹³³ Jediným príslušným súdom je v tomto prípade Krajský súd v Bratislave na základe sídla ÚHCP v obvode súdu.

¹³⁴ V tomto type konania nemôžu byť žiadatelia zastupovaní právnikmi mimovládnych organizácií, na rozdiel od prípadov správnych konaní vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia.

¹³⁵ Podľa zákona č. 327/2005 Z. z. o právnej pomoci ľuďom v materiálnej núdzi.

¹³⁶ V skutočnosti však poskytovanie bezplatnej právnej pomoci cudzincom v pobytových záležitostiach (okrem azylu, administratívneho vyhostenia a konania o zaistení) zo strany Centra právnej pomoci zostáva nejasné jednak z dôvodu vágnej legislatívy, ale aj z dôvodu nedostatku vedomostí o takýchto prípadoch v praxi.

¹³⁷ Žiadateľ bez štátnej príslušnosti zvyčajne nemá právo pracovať alebo podnikáť.

¹³⁸ Do mája 2017 bolo výsledkom konania o trvalom pobyte osôb bez štátnej príslušnosti riadne rozhodnutie, ktoré mohol nadriadený správny orgán preskúmať na základe odvolania žiadateľa. Konanie o trvalom pobyte bolo v minulosti dvojstupňovým správnym konaním. O súdnom preskúmaní by sa dalo uvažovať až vtedy, keď žiadateľ vyčerpal možnosť preskúmania rozhodnutia nadriadeným správnym orgánom.

¹³⁹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu, č. 1Sža/18/2013, zo dňa 16. júla 2013, dostupné na: <https://bit.ly/3a81Ylp> a rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici, č. 2Scud/4/2014, zo dňa 15. januára 2015, dostupné na: <https://bit.ly/3fGij8c>.

¹⁴⁰ Informácie poskytol zástupca Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 27. decembra 2019.

3.2.7.1 Právo na pobyt

Osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým bol udelený trvalý pobyt na päť rokov, získavajú právo zdržiavať sa na území Slovenskej republiky na uvedené obdobie, po uplynutí ktorého môžu požiadať o obnovenie povolenia na pobyt. Právo na vycestovanie a opätovný vstup do krajiny majú aj osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom.¹⁴¹

Trvalý pobyt tiež oprávňuje osoby bez štátnej príslušnosti voľne sa pohybovať na území iných členských štátov EÚ až 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, ak majú pri sebe platný cestovný doklad.

3.2.7.2 Právo na osobné doklady

Osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na päť rokov majú právo na vydanie cestovného dokladu cudzinca podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Doklad je platný dva roky s možnosťou predĺženia. Tento cestovný doklad sa považuje za doklad totožnosti jeho držiteľa. Osobám bez štátnej príslušnosti sa okrem cestovného dokladu vydáva aj doklad o pobyte s platnosťou až päť rokov. Doklad o pobyte sa však nepovažuje za oficiálny doklad totožnosti, je to len doklad o pobyte jeho držiteľa.

3.2.7.3 Právo na zárobkovú činnosť a právo na samostatné podnikanie

Osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré majú udelený trvalý pobyt, sú oprávnené pracovať na Slovensku bez toho, aby potrebovali pracovné povolenie alebo potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta.¹⁴² Trvalý pobyt ich oprávňuje aj na podnikanie.¹⁴³

3.2.7.4 Právo na zdravotnú starostlivosť

Osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na Slovensku sú súčasťou systému verejného zdravotného poistenia podľa § 3 ods. 2 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o zdravotnom poistení). Tento zákon upravuje aj podmienky platenia zdravotných odvodov. Štát platí zdravotné poistenie za osobu bez štátnej príslušnosti, napríklad ak poberá dávku v hmotnej núdzi alebo je evidovaná ako uchádzač o zamestnanie. Ak je osoba bez štátnej príslušnosti zamestnaná, odvody platí zamestnávateľ. Ak osoba bez štátnej príslušnosti podniká, platí zdravotné poistenie sama. Osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom majú prístup k verejnej zdravotnej starostlivosti za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako občania SR podľa zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

3.2.7.5 Právo na pomoc pri uspokojovaní základných potrieb

Počiatočná integračná podpora vo forme ubytovania alebo príspevku sa neposkytuje osobám bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom. Ak sa osoby bez štátnej príslušnosti ocitnú v hmotnej núdzi, môžu požiadať o dávku v hmotnej núdzi, o príspevok na bývanie alebo o jednorazovú dávku¹⁴⁴ podľa zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Okrem toho samotný trvalý pobyt oprávňuje na poberanie ďalších dávok zo štátneho systému sociálneho zabezpečenia, ako je príspevok pri narodení dieťaťa, prídavky na dieťa, rodičovský príspevok a pod. Iné druhy dávok majú aj osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom. Tieto dávky sú však viazané buď na existenciu zamestnania/podnikateľskej činnosti alebo na počet odpracovaných rokov pred podaním žiadosti o takéto dávky (napr. nemocenská dávka, úrazový príspevok, dávka v nezamestnanosti, starobný dôchodok atď.). Na poberanie dávky musí žiadateľ splniť aj ďalšie podmienky ustanovené v osobitných zákonoch upravujúcich odvody do systému štátnej sociálnej podpory.

¹⁴¹ Cestovné obmedzenia sú určené výlučne vízovými podmienkami iných krajín.

¹⁴² Podľa zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁴³ Podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník a zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon).

¹⁴⁴ Jednorazová dávka je určená na čiastočnú úhradu mimoriadnych výdavkov členov domácnosti poberajúcich pomoc v hmotnej núdzi. Je určená na zabezpečenie potrebného oblečenia, bielizne, obuvi, nevyhnutného vybavenia domácnosti, ako je posteľ, stôl, stolička, chladnička, sporák a pod. Môže byť priznaná osobe jednorazovo podľa skutočných výdavkov (maximálna hranica je do trojnásobku životného minima na jednu plnoletú fyzickú osobu – v roku 2019 bolo životné minimum 210,20 EUR).

Prípado Richmonda



Meno: Richmond*

Vek a pohlavie: okolo 40 rokov, muž

Krajina narodenia: Pobrežie Slonoviny

Dĺžka pobytu na Slovensku: sedem rokov

Tvrdená príčina postavenia osoby bez štátnej príslušnosti: nikdy nezískal štátnu príslušnosť svojich rodičov

Postavenie: držiteľ trvalého pobytu na päť rokov

„V prvom rade by som chcel mať postavenie, pretože sa cítim ako menejcenná bytosť. Chcem si tu nájsť prácu. Mojm najdôležitejším cieľom je požiadať moju priateľku o ruku a zostať s ňou. Chcem byť zodpovedným manželom. Nežiadam o žiadnu finančnú podporu. Potrebujem len totožnosť, aby som sa mohol postarať o seba a svoju rodinu. Celý život som si založil na Slovensku, nemám kam ísť.“

Richmond sa narodil neďaleko Abidjanu matke z Pobrežia Slonoviny a otcovi pôvodom zo Somálska. Aj keď Richmond celý život žil na Pobreží Slonoviny, bol tam považovaný za „cudzinca“. Keď v roku 2011 vypukla občianska vojna na Pobreží Slonoviny, byť „cudzincem“ sa stalo obzvlášť problematické pre Richmonda, ktorý mal problémy užívať sa, a tak sa rozhodol hľadať príležitosti v zahraničí. Stretol sa s „podnikateľom“, ktorý mu za 700 dolárov ponúkol, že ho vezme pracovať do Poľska ako profesionálneho futbalistu. Po príchode do Poľska na falošný pas Richmond zistil, že nejde o nič iné ako o podvod. Bol mu zabavený pas a práca vo futbalovom klube bola v nedohľadne. „Podnikateľ“ začal žiadať viac peňazí, čo Richmonda prinútilo utiecť. Ocitol sa na Slovensku a koncom roka 2011 požiadal o azyl. Azylové konanie trvalo viac ako tri roky a skončilo sa pre Richmonda negatívnym výsledkom, aj keď Migračný úrad zistil, že Richmond nie je štátnym príslušníkom ani Pobrežia Slonoviny, ani Somálska. Richmond sa pokúsil požiadať o tolerovaný pobyt vzhľadom na skutočnosť, že jeho vycestovanie nebolo možné, keďže bol bez štátnej príslušnosti. Cudzinecká polícia však neuznala zistenie Migračného úradu, že Richmond je osoba bez štátnej príslušnosti a namiesto toho jeho žiadosť zamietla. Keďže Richmond nemal inú možnosť, zaregistroval sa v IOM na asistovaný dobrovoľný návrat, ku ktorému bolo priložené rozhodnutie o administratívnom vyhostení, kde bola stanovená 90-dňová lehota na jeho vycestovanie. Vzhľadom na to, že Richmond bol osobou bez štátnej príslušnosti, IOM nemohla zabezpečiť cestovný doklad pre potreby jeho vycestovania, kvôli čomu bolo potrebné 90-dňovú lehotu predĺžiť. Ani druhé predĺženie nestačilo a Richmond nemohol v súlade s rozhodnutím vycestovať zo Slovenska. Aby sa Richmond vyhol mareniu výkonu rozhodnutia, opäť požiadal o tolerovaný pobyt. Jeho žiadosť bola zamietnutá už druhýkrát, ale tentoraz odvolací orgán zrušil zamietavé rozhodnutie z dôvodu neexistencie krajiny, ktorá by Richmonda prijala. Nakoniec mu bol udelený tolerovaný pobyt, ktorý si v priebehu ďalších rokov opakovane predlžoval. Trvalo viac ako dva roky, kým Richmond získal písomné potvrdenie, že nie je štátnym príslušníkom Somálska ani Pobrežia Slonoviny. Keď mal Richmond obe tieto potvrdenia, požiadal o trvalý pobyt na základe skutočnosti, že je osobou bez štátnej príslušnosti. Bol to pre neho šok, keď dostal písomné oznámenie o zamietnutí jeho žiadosti bez akéhokoľvek zdôvodnenia. Richmond zúfalo hľadal trvalú možnosť, ktorá by mu umožnila pracovať a mať zdravotné poistenie, a tak druhýkrát požiadal o azyl, pričom zdôraznil humanitné dôvody svojej situácie. Migračný úrad mu však jeho žiadosť zamietol ako neprípustnú. V roku 2018 Richmond druhýkrát požiadal OCP ÚHCP o trvalý pobyt a napokon mu bol trvalý pobyt udelený na základe skutočnosti, že je osobou bez štátnej príslušnosti. Stalo sa tak vďaka úspešnej spolupráci medzi ÚHCP a UNHCR, ktoré zasiahlo do prípadu a to na základe žiadosti právničiek Ligy za ľudské práva, ktoré mu poskytovali právne zastúpenie. Richmond dostal cestovný doklad cudzinca vydaný Slovenskom a čoskoro bude môcť požiadať o štátne občianstvo SR. Zamestnal sa ako nakladač paliet v sklade supermarketu a s priateľkou plánuje svadbu. Tento prípad dokazuje, že Slovensko má spôsob ako riešiť situácie osôb bez štátnej príslušnosti, hoci k vyriešeniu v Richmondovom prípade došlo až po zásahu UNHCR po siedmich rokoch konania.

* Meno bolo zmenené za účelom ochrany súkromia.

3.3 Iné správne konania, v ktorých osoby bez štátnej príslušnosti vystupujú ako účastníci konania a práva účastníka konania

3.3.1 Azylové konanie

Konanie o udelenie azylu prebieha na Migračnom úrade, ktorý na Slovensku pôsobí ako prvostupňový správny orgán vo veciach azylu.

V Dohovore z roku 1951 sa ustanovuje, že pojem „utečenec sa vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť“.¹⁴⁵

Dohovor z roku 1951 výslovne umožňuje priznanie postavenia utečenca osobe bez štátnej príslušnosti. Utečenci/utečenky môžu byť zároveň osobami bez štátnej príslušnosti. Na druhej strane nie každý človek bez štátnej príslušnosti je utečencom/utečenkou. Utečenec/utečenka bez štátnej príslušnosti je osoba, ktorá nemá žiadnu štátnu príslušnosť a nachádza sa mimo krajiny svojho obvyklého pobytu a spĺňa všetky ostatné požiadavky na udelenie medzinárodnej ochrany.

Azylové konanie na Slovensku upravuje okrem Dohovoru z roku 1951 aj zákon o azyle, právne predpisy EÚ o azyle a ďalšie medzinárodné predpisy.¹⁴⁶ V zákone o azyle nie sú stanovené žiadne špecifické výnimky týkajúce sa žiadateľov o azyl bez štátnej príslušnosti. Preto sa žiadateľ o azyl bez štátnej príslušnosti považuje za riadneho žiadateľa o azyl. Jediné odkazy na osoby bez štátnej príslušnosti v zákone o azyle možno nájsť v § 2 písm. k), l) a n), ktoré sa týkajú definície krajiny pôvodu,¹⁴⁷ bezpečnej krajiny pôvodu¹⁴⁸ a bydliska osoby bez štátnej príslušnosti.¹⁴⁹

Osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré chcú požiadať o azyl na Slovensku, môžu podať žiadosť o azyl pri vstupe na územie SR v mieste hraničného priechodu alebo na niektorom medzinárodnom letisku, pri príchode na vonkajších pozemných hraniciach, na medzinárodných letiskách alebo po príchode na Oddelení azylu Policajného zboru pri Záchytnom tábore v Humennom alebo na inom príslušnom mieste stanovenom v zákone.¹⁵⁰

Migračný úrad posudzuje každú žiadosť o azyl individuálne na základe skutočností uvedených žiadateľom o azyl bez štátnej príslušnosti spolu so všetkými ďalšími relevantnými informáciami, vrátane informácií o krajine pôvodu. V prípade osôb bez štátnej príslušnosti sa preveruje ich dôveryhodnosť, ako aj prípadné vlastníctvo cestovného dokladu, občianskeho preukazu alebo iných identifikačných dokladov, ktoré môžu potvrdiť ich väzbu k určitému štátu alebo preukázať, že sú osobou bez štátnej príslušnosti. Ak sa potvrdí pravdivosť tvrdení žiadateľa, že je osobou bez štátnej príslušnosti, Migračný úrad ho bude považovať za osobu bez štátnej príslušnosti.¹⁵¹ Samotná

¹⁴⁵ Článok 1/A ods. 2 Dohovoru o právnom postavení utečencov.

¹⁴⁶ Napr. iné relevantné dohovory OSN, ako je Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu a iné nástroje, ktoré sa týkajú základných zmlúv atď.

¹⁴⁷ Podľa § 2 písm. k) zákona o azyle: „Krajinou pôvodu sa rozumie štát alebo štáty, ktorých je cudzinec štátnym občanom, alebo v prípade osoby bez štátnej príslušnosti štát jej posledného bydliska.“

¹⁴⁸ Podľa § 2 písm. l) zákona o azyle: „Bezpečnou krajinou pôvodu sa rozumie stabilný právny štát s demokratickým zriadením, ktorého je cudzinec štátnym občanom, alebo ak ide o osobu bez štátnej príslušnosti, štát jej posledného bydliska, 1. v ktorom štátna moc ochraňuje ľudské práva a základné slobody a zabezpečuje ich dodržiavanie, 2. ktorý jeho občania alebo osoby bez štátnej príslušnosti s bydliskom v tomto štáte vo všeobecnosti neopúšťajú z dôvodov uvedených v § 8 alebo § 13a, 3. ktorý ratifikoval a dodržiava medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách a 4. ktorý umožňuje činnosť právnických osôb dohliadajúcich na dodržiavanie ľudských práv v krajine.“

¹⁴⁹ Podľa § 2 písm. n) zákona o azyle: „Bydliskom cudzinca bez štátnej príslušnosti sa rozumie štát, v ktorom sa pred vstupom na územie Slovenskej republiky dlhodobo zdržiaval a viažu ho k nemu určité osobné vzťahy.“

¹⁵⁰ Podľa § 3 ods. 2 zákona o azyle.

¹⁵¹ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

skutočnosť, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti sa však na Slovensku nepovažuje za dôvod na udelenie medzinárodnej ochrany.¹⁵²

Vo všeobecnosti je dôkazné bremeno rozdelené medzi žiadateľa a Migračný úrad. Žiadateľ nemá povinnosť preukazovať, že je osobou bez štátnej príslušnosti inak ako vyhláseniami, pričom povinnosťou Migračného úradu je overiť skutočnosti, ktoré žiadateľ uviedol počas rozhovoru, a na základe svojich zistení vyvodiť relevantný záver.¹⁵³

Ak žiadateľ bez štátnej príslušnosti nespĺňa podmienky na udelenie azylu, môže mu byť poskytnutá doplnková ochrana za predpokladu, že existujú závažné dôvody domnievať sa, že v prípade návratu do krajiny predchádzajúceho obvyklého pobytu by tomuto jednotlivcovi hrozilo reálne riziko vážneho bezprávia.¹⁵⁴

Zákon o azyle umožňuje aj udelenie azylu z humanitných dôvodov ako formu národnej ochrany.¹⁵⁵ Migračný úrad teda môže udeliť azyl žiadateľovi aj v prípade, ak v azylovom konaní neboli zistené dôvody podľa príslušných ustanovení zákona o azyle. Humanitné dôvody zahŕňajú prípady neúspešných žiadateľov, ktorí sú prestarnutí, traumatizovaní alebo trpia vážnou chorobou, kde by návrat do krajiny pôvodu mohol spôsobiť značné fyzické alebo duševné utrpenie alebo dokonca smrť.¹⁵⁶ Žiadateľ nemá právny nárok na udelenie azylu z humanitných dôvodov. Rozhodnutie o udelení tohto druhu azylu je plne v kompetencii zodpovedného orgánu. Zatiaľ čo tento druh azylu sa na Slovensku oficiálne nevyužíva ako riešenie pre osoby bez štátnej príslušnosti¹⁵⁷, v právnej teórii je uvedený jeden prípad slobodnej matky s bližšie neurčenou štátnou príslušnosťou, a to v komentári k zákonu o azyle¹⁵⁸ ako príklad riešenia stavu žiadateľa o azyl bez štátnej príslušnosti prostredníctvom udelenia azylu z humanitných dôvodov. Azyl jej však bol udelený pred viac ako desiatimi rokmi.

Ak žiadateľ bez štátnej príslušnosti dostane zamietavé rozhodnutie Migračného úradu o žiadosti o azyl a/alebo doplnkovú ochranu, môže žiadateľ podať správnu žalobu na príslušný Krajský súd (v Bratislave alebo v Košiciach). Ak krajský súd zamietne správnu žalobu žiadateľa o azyl, môže žiadateľ podať kasačnú sťažnosť na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Krajský súd aj Najvyšší súd môžu rozhodnutie Migračného úradu zrušiť a vrátiť ho Migračnému úradu na opätovné preskúmanie.

Žiadateľ o azyl sa „oprávnené zdržiava“ na Slovensku počas celého trvania azylového konania vrátane prvostupňového súdneho preskúmania,¹⁵⁹ pokiaľ zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.¹⁶⁰ Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia Migračného úradu, žiadateľ, ktorého žiadosť o azyl bola zamietnutá, nie je oprávnený zdržiavať sa na Slovensku. Žiadatelia o azyl majú okrem práva „oprávnené sa zdržiavať“ v krajine nárok na neodkladnú zdravotnú starostlivosť a v prípade potreby so súhlasom Migračného úradu na ďalšie potrebné ošetrovanie, tlmočenie, ubytovanie, stravu, základné hygienické potreby, lekcie slovenského jazyka, vreckové.¹⁶¹ Po doručení zamietavého rozhodnutia Migračného úradu má žiadateľ o azyl bez štátnej príslušnosti právo na bezplatnú právnu pomoc poskytovanú Centrom právnej pomoci.¹⁶²

Migračný úrad neinformuje žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorých žiadosť o azyl bola zamietnutá o možnosti požiadať o udelenie trvalého pobytu na päť rokov, ani neinformuje ÚHCP o žiadateľoch, ktorých žiadosť o azyl bol neúspešná a ktorých štátna príslušnosť alebo absencia štátnej príslušnosti vyvstávala v priebehu azylového konania.

¹⁵² Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

¹⁵³ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

¹⁵⁴ Podľa § 13a zákona o azyle.

¹⁵⁵ Podľa § 9 zákona o azyle.

¹⁵⁶ Podľa § 13 vykonávacieho nariadenia ministra vnútra z 21. februára 2014 k zákonu o azyle.

¹⁵⁷ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 2. októbra 2019.

¹⁵⁸ Hrnčárová, Meššová, Srebalová, Macková, Zákon o azyle, Komentár, C.H.Beck, 1. vydanie, ISBN: 978-80-7400-264-9, 2012, s. 126.

¹⁵⁹ Počas druhého stupňa súdneho konania len vtedy, ak žiadateľ o azyl podá spolu s kasačnou sťažnosťou žiadosť o odkladný účinok a Najvyšší súd tejto žiadosti vyhovie.

¹⁶⁰ Podľa § 22 ods. 1 zákona o azyle.

¹⁶¹ Podľa § 22 ods. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona o azyle.

¹⁶² V zmysle zákona č. 327/2005 Z. z. o právnej pomoci ľuďom v materiálnej núdzi.

Migračný úrad v súčasnosti iba informuje ÚHCP o ukončení azylového konania bez osobitného upozornenia na skutočnosť, že zamietavé rozhodnutie bolo vydané osobe bez štátnej príslušnosti.

Migračný úrad doposiaľ neuvažoval o spojení konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti a konania o udelenie azylu do jedného konania. Jedným z dôvodov je aj otázka „dôvernosti“, na ktorú pri rozhovore upozornil Migračný úrad¹⁶³, čo znamená, že „*nikdy nekontaktujú krajinu pôvodu žiadneho žiadateľa o azyl*“. Na jednej strane, ako uvádza aj UNHCR vo svojej príručke o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, „*požiadavky na dôvernosť žiadostí žiadateľov o azyl a utečencov sa musia rešpektovať bez ohľadu na formu alebo miesto konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti*“, na druhej strane „*ak žiadateľ podá žiadosť o priznanie postavenia utečenca aj o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, je dôležité, aby bola každá z týchto žiadostí posúdená a aby boli výslovne priznané oba typy postavenia*“.¹⁶⁴ Ak Slovensko v budúcnosti zavedie konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti a určitá osoba podá žiadosť o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti a zároveň bude v núdzi medzinárodnej ochrany, UNHCR s takouto situáciou počíta a odporúča, aby sa pokračovalo v azylovom konaní a aby sa posudzovanie žiadosti o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti prerušilo. Ak by bola žiadosť o priznanie postavenia utečenca neúspešná, neúspešný žiadateľ bude mať možnosť pokračovať v konaní o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti (v slovenskom kontexte: podať žiadosť o trvalý pobyt na päť rokov na príslušnom OCP, alebo podať žiadosť o určenie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti v novom konaní, ak by bolo zavedené), v rámci ktorého sa príslušní slovenskí štátni predstavitelia môžu obrátiť na cudzie orgány bez toho, aby porušili zásadu mlčanlivosti uplatňovanú v prípadoch žiadateľov o azyl v azylovom konaní.

Migračný úrad zriadil počas svojej existencie dva odbory, Dublinské stredisko a Odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, ktoré sa špecializujú na výskum informácií o krajine pôvodu a komunikáciu so zahraničnými štátnymi orgánmi, ktoré môžu byť v budúcnosti potenciálne užitočné pri priznávaní postavenia osôb bez štátnej príslušnosti.

3.3.2 Konanie o administratívnom vyhostení

Zákon o pobyte cudzincov poskytuje právny rámec na ochranu osôb bez štátnej príslušnosti pred vyhostením v § 81 ods. 3 (tzv. „záchranná sieť“). Osoby bez štátnej príslušnosti sú v prípade neoprávneného vstupu alebo pobytu považované za „chránené osoby“ v porovnaní s inými cudzincami. Takáto ochrana sa premieta do možnosti vyhostenia osôb bez štátnej príslušnosti len v prípade, ak predstavujú nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ne prekážky vyhostenia podľa § 81 ods. 1 a 2 zákona o pobyte cudzincov.¹⁶⁵ Skutočnosť, že určitý/á cudzinec/cudzinka je osobou bez štátnej príslušnosti, predstavuje jednu z prekážok vyhostenia.

Na uplatnenie týchto záruk musí byť osoba identifikovaná ako osoba bez štátnej príslušnosti. To však môže byť problematické, keďže zákon o pobyte cudzincov neposkytuje žiadne konkrétne nástroje alebo usmernenia na identifikáciu osôb bez štátnej príslušnosti. Jediné usmernenie v tomto smere je uvedené v § 9 ods. 3 Metodiky postupu administratívneho vyhostenia cudzinca¹⁶⁶, v ktorom sa uvádza: „*Policijný útvar nevyhostí osobu bez štátnej príslušnosti (osoba má o tom vydaný oficiálny doklad – cestovný doklad alebo potvrdenie štátneho orgánu), ak nie je možné zistiť krajinu jej pôvodu alebo jej posledného pobytu*.“ Toto ustanovenie nielenže ukladá dôkazné bremeno výlučne cudzincovi/cudzinke (t. j. ak nemá dôkaz o postavení osoby bez štátnej príslušnosti, môže byť vyhostený/á), ale prekračuje rámec zákonného ustanovenia, keď uvádza, že k vyhosteniu nedôjde len v prípade,

¹⁶³ Informácie poskytl riaditeľka Procedurálneho odboru Migračného úradu, rozhovor zo dňa 7. novembra 2019.

¹⁶⁴ UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 66, 78.

¹⁶⁵ Cudzinec nemôže byť vyhostený do štátu, v ktorom je ohrozený jeho život alebo sloboda pre jeho rasu, národnosť, náboženstvo, príslušnosť k určitej sociálnej skupine alebo politické presvedčenie, alebo mu hrozí mučenie, kruté, neludské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie. Rovnako cudzinca nemožno vyhostiť do štátu, v ktorom bol odsúdený na trest smrti, alebo sa predpokladá, že takýto trest môže byť uložený v súčasnom trestnom konaní.

¹⁶⁶ Metodika postupu vo veciach administratívneho vyhostenia cudzinca, zotrvania štátneho príslušníka tretej krajiny na území SR, asistovaného dobrovoľného návratu a zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, Príloha k príkazu riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 25/2019.

ak nie je možné zistiť krajinu pôvodu alebo posledného pobytu osoby bez štátnej príslušnosti. Takáto formulácia môže byť preto považovaná za mäťúce usmernenie pre príslušníkov cudzineckej polície. V súvislosti s problémom identifikácie osôb bez štátnej príslušnosti v konaní o administratívnom vyhostení je tiež potrebné poznamenať, že toto konanie zvyčajne trvá len niekoľko hodín a v takom krátkom časovom horizonte je takmer nemožné zistiť, či ide o osobu bez štátnej príslušnosti, pokiaľ o tom osoba nemá dôkaz (akýkoľvek dôkaz o postavení osoby bez štátnej príslušnosti). Podľa Príručky UNHCR by dôkazné bremeno malo byť zdieľané, a ak je to vhodné, úrady by mali súcitne pristupovať k vyhodnoteniu vysvetlení osoby, ktoré sa týkajú absencie dôkazu.¹⁶⁷

V súlade so zákonom o pobyte cudzincov, ak sa v konaní o administratívnom vyhostení zistí, že osoba je bez štátnej príslušnosti a spĺňa podmienky uvedené v § 81 ods. 3, príslušné OCP konanie zastaví. Ak však táto osoba predstavuje nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu prekážky vyhostenia, príslušné OCP bude pokračovať v konaní. OCP pred vydaním rozhodnutia o administratívnom vyhostení preverí, či existuje štát, ktorý túto osobu bez štátnej príslušnosti prijme. Ak takýto štát neexistuje, OCP nevydá rozhodnutie o administratívnom vyhostení. OCP tiež nevyhostí osobu, ak nie je možné určiť krajinu pôvodu alebo krajinu predchádzajúceho pobytu.¹⁶⁸

V praxi je však identifikácia osôb bez štátnej príslušnosti v konaní o administratívnom vyhostení náročná, najmä ak osoba nemá doklady, ktoré by preukazovali postavenie osoby bez štátnej príslušnosti. V skutočnosti môže napriek zákonnému rámcu o ochrane pred vyhostením nastať situácia, že osoba bez štátnej príslušnosti nie je identifikovaná a namiesto toho sa jej vydá rozhodnutie o administratívnom vyhostení spolu so zákazom vstupu (t. j. prepadne cez „záchrannú sieť“). Ak táto nepriaznivá situácia nastane, k identifikácii tejto osoby ako osoby bez štátnej príslušnosti môže dôjsť aj počas zaistenia, ktoré zvyčajne nasleduje po rozhodnutí o administratívnom vyhostení. Proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení sa môže osoba bez štátnej príslušnosti odvolať. Počas odvolacieho konania sa jednotlivec môže pokúsiť zhromaždiť potrebné dôkazy na preukázanie, že je bez štátnej príslušnosti, čo môže byť vzhľadom na obmedzenie slobody pohybu veľmi náročné. V takýchto prípadoch je nevyhnutná kvalifikovaná právna pomoc.¹⁶⁹

Ak sa v priebehu zaistenia zistí, že osoba je bez štátnej príslušnosti, bude prepustená. OCP má následne dve možnosti riešenia situácie, v ktorej bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení osobe bez štátnej príslušnosti. Prvou možnosťou je odložiť vykonateľnosť rozhodnutia o administratívnom vyhostení do doby, kým nepominie prekážka vyhostenia podľa § 84 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov. Táto možnosť však nie je pre osobu bez štátnej príslušnosti výhodná, keďže rozhodnutie o administratívnom vyhostení je zvyčajne spojené s uložením zákazu vstupu, ktorý predstavuje prekážku udelenia trvalého pobytu na päť rokov.¹⁷⁰ Druhou možnosťou je nariadiť obnovu konania (buď *ex officio* alebo na návrh osoby bez štátnej príslušnosti), v ktorom sa zruší rozhodnutie o administratívnom vyhostení. Uprednostňuje sa druhá možnosť, keďže umožňuje osobe bez štátnej príslušnosti následne požiadať o povolenie na trvalý pobyt na päť rokov.

Na účely tejto správy poskytli príslušné orgány štatistické informácie o vyhostení osôb bez štátnej príslušnosti. Uvedené tabuľky poskytujú prehľad o rozhodnutiach o administratívnom vyhostení vydaných osobám bez štátnej príslušnosti a o vyhosteniach, ktoré boli vykonané v rokoch 2012 až 2019.

¹⁶⁷ UNHCR, Príručka o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti, december 2014, ods. 89, 90.

¹⁶⁸ Informácie poskytlo Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

¹⁶⁹ Osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, majú právo na bezplatnú právnu pomoc poskytovanú Centrom právnej pomoci.

¹⁷⁰ Osoba, ktorej bol udelený zákaz vstupu, sa považuje za „nežiaducu osobu“.

Tabuľka 6: Štatistický prehľad rozhodnutí o administratívnom vyhostení vydaných osobám bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Spolu	Pohlavie	
		Muž	Žena
2019	1	1	0
2018	1	1	0
2017	1	1	0
2016	0	0	0
2015	24	14	10

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky¹⁷¹

Tabuľka 7: Štatistický prehľad vyhostení vykonaných v prípade osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Spolu	Pohlavie	
		Muž	Žena
2019	1	1	0
2018	0	0	0
2017	1	1	0
2016	0	0	0
2015	19	11	8

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky¹⁷²

V rokoch 2012 až 2014 nebolo žiadnej osobe bez štátnej príslušnosti vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení. V jednom prípade bolo konanie o administratívnom vyhostení zastavené z dôvodu identifikácie osoby bez štátnej príslušnosti (2014).

Všetky osoby bez štátnej príslušnosti vyhostené v roku 2015 boli vyhostené do Maďarska. V rokoch 2017 aj 2019 boli osoby bez štátnej príslušnosti vyhostené na Ukrajinu.

Na analýzu uplatňovania „záchranej siete“¹⁷³ v praxi boli anonymne vyžiadané uvedené rozhodnutia o administratívnom vyhostení osôb bez štátnej príslušnosti. Výsledok takejto analýzy však vykazuje nedostatky, pretože žiadne z predložených rozhodnutí o vyhostení osôb bez štátnej príslušnosti neobsahuje posúdenie podľa § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov, aj keď Metodika postupu vo veciach administratívneho vyhostenia cudzinca ukladá v tejto súvislosti príslušnému OCP povinnosť uviesť odôvodnenie v rámci rozhodnutia.¹⁷⁴ Iba v jednom prípade bolo preukázané ohrozenie národnej bezpečnosti, avšak nebolo uvedené žiadne odôvodnenie skutočnosti, že účastníkom konania je osoba bez štátnej príslušnosti.¹⁷⁵ Uplatňovanie „záchranej siete“ preto zostáva kontroverzné. Treba tiež poznamenať, že počet uvedených rozhodnutí o administratívnom vyhostení predstavuje len počet prípadov, v ktorých bola v rámci konania o administratívnom vyhostení identifikovaná osoba bez štátnej príslušnosti. Počet prípadov, v ktorých neboli v konaní o administratívnom vyhostení identifikované osoby bez štátnej príslušnosti, zostáva neznámy.

¹⁷¹ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

¹⁷² Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 11. novembra 2019.

¹⁷³ Nevyhostenie osôb bez štátnej príslušnosti okrem prípadov uvedených v § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov.

¹⁷⁴ Podľa § 8 ods. 6 Metodiky postupu vo veciach administratívneho vyhostenia cudzinca, zotrvania štátneho príslušníka tretej krajiny na území SR, asistovaného dobrovoľného návratu a zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny,, Príloha k príkazu riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 25/2019.

¹⁷⁵ Odôvodnenie rozhodnutia: „Účastník konania ohrozil bezpečnosť štátu vstupom na územie Slovenskej republiky bez cestovného dokladu a oprávnenia na vstup a pobyt na území Slovenskej republiky. Tým ohrozil nedotknuteľnosť štátnych hraníc.“ Argument OCP o ohrození národnej bezpečnosti v dôsledku neoprávneného prekročenia hranice a pobytu osoby bez štátnej príslušnosti predstavuje veľmi široký výklad tohto pojmu.

Prípado Mikheila



Meno: Mikheil*

Vek a pohlavie: okolo 56 rokov, muž

Krajina narodenia: Gruzínsko

Dĺžka pobytu na Slovensku: viac ako 25 rokov

Tvrdená príčina stavu bez štátnej príslušnosti: rozpad Sovietskeho zväzu

Postavenie: azyl z humanitných dôvodov

„Dostal som azyl z humanitných dôvodov kvôli mojej nohe. Je chorá. Radšej by som mal nohu a šiel robiť na stavbu. Vymenil by som azyl za nohu.“

Mikheil sa narodil v Suchumi v Gruzínsku v čase, keď bolo súčasťou Sovietskeho zväzu. Večer študoval na univerzite, aby sa stal inžinierom, a cez deň pracoval, aby uživil neúplnú rodinu po smrti svojho otca. Mikheil prišiel na Slovensko s platným sovietskym pasom a vízami v auguste 1992, pár dní pred vypuknutím vojny v Abcházsku. Účelom jeho cesty bolo preskúmať obchodný trh. Matka mu však povedala, aby zostal na Slovensku, pretože situácia v Gruzínsku je veľmi nestabilná. Čas plynul, vojna pokračovala a Mikheil bol stále na Slovensku a nelegálne pracoval, aby sa uživil. V roku 1994 prišiel o sovietsky pas, ktorý bol jediným dokladom totožnosti, ktorý kedy mal. Gruzínsko prijalo zákony týkajúce sa získania štátneho občianstva Gruzínska až v roku 1993, Mikheil však nesplnil podmienky stanovené novými zákonmi. V roku 1997 bol Mikheil prvýkrát zaistený, ale musel byť prepustený, pretože cudzinecká polícia mu nedokázala zabezpečiť cestovný doklad. Bola mu uložená povinnosť zdržiavať sa na určenej adrese, na ktorej sa niekoľko rokov zotrval v snahe vyriešiť svoju situáciu. Na ambasádu Gruzínska ísť nemohol, pretože najbližšia bola vo Viedni a na prekročenie hraníc nemal cestovný doklad. V roku 2003 Mikheil prvýkrát požiadal o azyl, ktorý mu nebol udelený. Nasledujúcich desať rokov sa Mikheil bez oprávnenia zdržiaval a pracoval na Slovensku na rôznych stavbách, keďže inú možnosť nemal. V roku 2014 požiadal o azyl druhýkrát s rovnakým výsledkom. Jediný rozdiel bol v tom, že po 22 rokoch bez zdravotnej starostlivosti bol Michailovi diagnostikovaný diabetes. Medzitým zriadilo Gruzínsko veľvyslanectvo na Slovensku, a tak sa tam Mikheil vybral s cieľom vyriešiť svoje postavenie. Počas čakania na výsledok požiadal Mikheil o tolerovaný pobyt, keďže jeho vycestovanie nebolo možné bez cestovného dokladu. Po zaevidovaní žiadosti o tolerovaný pobyt požiadal aj o trvalý pobyt z dôvodov hodných osobitného zreteľa vzhľadom na jeho zhoršený zdravotný stav a dĺžku pobytu na Slovensku. Obe jeho žiadosti boli zamietnuté. Mikheil sa proti zamietavému rozhodnutiu o tolerovanom pobyte odvolal, ale počas odvolacieho konania opäť požiadal o azyl pre svoj rýchlo sa zhoršujúci zdravotný stav, ktorý si vyžadoval neodkladnú špecializovanú zdravotnú starostlivosť a lieky, ktoré si Mikheil nemohol dovoliť. O mesiac neskôr museli Mikheilovi amputovať nohu. O dva mesiace neskôr mu bol udelený azyl z humanitných dôvodov. Gruzínske veľvyslanectvo po troch mesiacoch od amputácie potvrdilo, že nie je štátnym občanom Gruzínska. Mikheil je tri roky na invalidnom vozíku, nezamestnaný a odkázaný na pomoc inej osoby.

* Meno bolo zmenené za účelom ochrany súkromia.

3.3.3 Konanie o zaistení

Osoby bez štátnej príslušnosti by vo všeobecnosti nemali byť zaistené.¹⁷⁶ Ako už bolo uvedené, postavenie osôb bez štátnej príslušnosti svojou podstatou výrazne obmedzuje prístup k dokladom totožnosti, ktoré bežne vlastní osoby so štátnou príslušnosťou. Okrem toho osoby bez štátnej príslušnosti v mnohých prípadoch nemajú legálny pobyt v žiadnej krajine. Kombinácia týchto dvoch problémov môže často viesť k zaisteniu osôb bez štátnej príslušnosti, najmä ak krajina, v ktorej sa tieto osoby nachádzajú, nemá zavedené konanie na priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. To je aj prípad Slovenska, v ktorom nie je k dispozícii konanie na priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. V praxi nie je inštitucionálny rámec „záchranej siete“ (ochrany pred vyhostením) vždy spoľahlivý a osoby bez štátnej príslušnosti môžu často niekoľkokrát skončiť v zariadení určenom na zaistenie, kde čakajú mesiace na vyhostenie.

V zákone o pobyte cudzincov sú v § 88 ods. 1 ustanovené zákonné dôvody zaistenia osôb s neoprávneným pobytom. V prípade osôb bez štátnej príslušnosti je zákonným dôvodom zaistenia buď prebiehajúce konanie o administratívnom vyhostení (lehota 48 hodín), alebo výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení. Zákon stanovuje dve alternatívy zaistenia (hlásenie pobytu a zloženie peňažnej záruky), ktorých uplatnenie musí pred rozhodnutím o zaistení preskúmať príslušné OCP. Z týchto dvoch možností sa v praxi využíva len hlásenie pobytu, aj keď veľmi zriedkavo. Dôvodom je skutočnosť, že väčšina cudzincov s nelegálnym pobytom (nielen osoby bez štátnej príslušnosti) nie je schopná v čase zaistenia preukázať ubytovanie a dostatočné prostriedky (56 EUR na deň), čo je predpokladom na uplatnenie jednej z alternatív zaistenia.¹⁷⁷

V prípade vydania rozhodnutia o zaistení poskytne príslušné OCP dotknutej osobe bez štátnej príslušnosti jedno vyhotovenie rozhodnutia v slovenskom jazyku, ktoré mu má ústne pretlmočiť prítomný tlmočník. Osoba bez štátnej príslušnosti má možnosť podať žalobu na správny súd, ktorý preskúma zákonnosť rozhodnutia o zaistení a postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal. Výhodou súdneho preskúmania zákonnosti zaistenia je zákonná lehota na rozhodnutie vo veci (sedem pracovných dní od doručenia žaloby súdu). Každý/á cudzinec/cudzinka, ktorému/ktorej bolo vydané rozhodnutie o zaistení, má právo požiadať o bezplatnú právnu pomoc poskytovanú Centrom právnej pomoci.¹⁷⁸

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje predĺženie zaistenia (aj opakovane), ak dotknutá osoba dostatočne nespolupracuje alebo zastupiteľský úrad krajiny pôvodu takejto osobe nevydal náhradný cestovný doklad. Maximálna dĺžka zaistenia je spolu 18 mesiacov.

Pokiaľ ide o zaistenie osôb bez štátnej príslušnosti, ÚHCP uviedol, že každý prípad sa posudzuje individuálne a primerane. Počas samotného zaistenia sa OCP (v rámci útvaru policajného zaistenia pre cudzincov) snaží overiť totožnosť dotknutej osoby (kontrolujú sa údaje poskytnuté osobou bez štátnej príslušnosti) prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, v ktorom sa dotknutá osoba narodila, v ktorom mala svoje predchádzajúce bydlisko alebo pobyt a ktorého štátnu príslušnosť majú jej rodičia a súrodenci. Ak sa pri zaistení zistí, že ide o osobu bez štátnej príslušnosti a neexistuje štát, do ktorého by mohla byť fyzická osoba vyhostená, útvary policajného zaistenia pre cudzincov ju bez zbytočného odkladu prepustí podľa § 90 ods. 2 písm. b) bod 1. zákona o pobyte cudzincov (účel zaistenia zanikol).¹⁷⁹

¹⁷⁶ UNHCR vo svojej Príručke o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti z decembra 2014 uvádza, že na to, aby bolo zaistenie zákonné, musí byť upravené vnútroštátnymi zákonmi, ktoré sú v súlade s medzinárodnými štandardmi ochrany ľudských práv, pokiaľ možno s maximálnymi limitmi stanovenými pre takéto zaistenie, a podlieha pravidelnému a súdnemu preskúmaniu. Aby zaistenie nebolo svojvoľné, musí byť v každom jednotlivom prípade nevyhnutné, odôvodnené za všetkých okolností, primerané a nediskriminačné. Zaistenie by malo byť vždy krajným opatrením a možno ho odôvodniť len v prípade, ak sa zväžili iné menej donucovacie opatrenia a považovali sa za nedostatočné na zabezpečenie zákonného cieľa sledovaného zaistením.

¹⁷⁷ OCP v jednom prípade uviedlo, že by uvažovalo o uložení alternatívy zaistenia, ak by účastník konania preukázal, že má k dispozícii aspoň 5 000 EUR, rozhodnutie súdu je dostupné na adrese: <https://bit.ly/33TUPdN>.

¹⁷⁸ Má tiež prístup k bezplatnej právnej pomoci poskytovanej právnikmi mimovládnych organizácií (v závislosti od dostupnosti projektov, ktoré pokrývajú bezplatnú právnu pomoc pre zaistených cudzincov).

¹⁷⁹ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

Citovaná odpoveď ÚHCP vyvoláva pochybnosti o účinnosti „záchranej siete“, pretože z nej vyplýva, že ak sa počas zaistenia preukáže, že zaistená osoba je bez štátnej príslušnosti, k vyhosteniu nedôjde len vtedy, ak neexistuje štát, do ktorého môže byť osoba vyhostená. To však môže byť v rozpore so zákonom, ktorý jasne stanovuje, že osobu bez štátnej príslušnosti možno vyhostiť len v prípade, ak predstavuje nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu prekážky vyhostenia v zmysle § 81 ods. 1 a 2 zákona o pobyte cudzincov.

Tabuľka 8: Štatistický prehľad zaistených osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku

Rok	Spolu	Pohlavie	
		Muž	Žena
2018	1	1	0
2016	1	1	0
2015	27	14	13
2014	1	1	0

Zdroj: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky¹⁸⁰

Z uvedenej tabuľky (v porovnaní s tabuľkou 7) vyplýva, že vo väčšine prípadov boli osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, následne zaistené. V tabuľke 8 je uvedený len počet zaistených osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré boli identifikované ako osoby bez štátnej príslušnosti v konaní o administratívnom vyhostení, ktoré predchádzalo ich zaisteniu, pričom skutočný počet zaistených osôb bez štátnej príslušnosti môže byť vyšší.

V rokoch 2012 – 2013 a 2017 nebola zaistená žiadna osoba, ktorú by úrady uznali za osobu bez štátnej príslušnosti. Štatistické informácie poskytnuté MV SR neobsahujú žiadne údaje o počte zaistených osôb bez štátnej príslušnosti v roku 2019. Z rozhodovacej praxe súdov však vyplýva, že v roku 2019 bola zaistená minimálne jedna osoba bez štátnej príslušnosti.¹⁸¹ V tomto konkrétnom prípade išlo o opakované zaistenie osoby bez štátnej príslušnosti, v prípade ktorej Najvyšší súd už predtým vytýkal OCP, že dostatočne nepreskúmalo prekážky vyhostenia založené na skutočnosti, že dotknutá osoba bola v rozhodnutí o administratívnom vyhostení príslušným OCP uznaná za osobu bez štátnej príslušnosti.¹⁸² Odôvodnenie týkajúce sa nevyhnutnosti opakovaného zaistenia dotknutej osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré poskytlo príslušné OCP,¹⁸³ považoval súdny orgán vykonávajúci preskúmanie opäť za neprímerané a zopakoval povinnosť OCP preskúmať prekážky vyhostenia v zmysle § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov v konaní o zaistení (čo OCP opäť zanedbalo napriek preň právne záväznému rozsudku Najvyššieho súdu).

Vyššie opísaný prípad zobrazuje jeden z niekoľkých prípadov opakovaného zaistenia osôb bez štátnej príslušnosti, ku ktorému v praxi dochádza z dôvodu chýbajúceho konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.

¹⁸⁰ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 3. októbra 2019.

¹⁸¹ Pozri rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach, sp.zn. 4Sa/7/2019, zo dňa 21. októbra 2019, dostupné na: <https://bit.ly/3ktuoBe>.

¹⁸² Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp.zn.. 1Szak/21/2018 zo dňa 19. decembra 2018, v ktorom súd uviedol: „V zmysle rozhodnutia o administratívnom vyhostení sťažovateľa z 3. októbra 2018 č. PPZ-HCPSO14-299-012 / 2018- ZAV (.....) je sťažovateľ evidovaný ako osoba bez štátnej príslušnosti. Z preskúmaného rozhodnutia ako aj vyjadrenia žalovaného ku kasačnej sťažnosti nebola doposiaľ (po viac ako dvoch mesiacoch zaistenia) ustálená štátna príslušnosť sťažovateľa. V preskúmanom rozhodnutí žalovaný deklaroval svoju povinnosť skúmať existenciu prekážok vyhostenia žalobcu, (...). Za uvedeným konštatovaním však takýto úsudok chýba, čo možno dôvodne považovať za podstatné pochybenie. Ďalej je potrebné upozorniť na znenie ustanovenia § 81 ods. 3 zákona č. 404/2011 Z. z. („Osobu bez štátnej príslušnosti možno administratívne vyhostiť len vtedy, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu prekážky administratívneho vyhostenia podľa odsekov 1 a 2“), ktoré mal vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti správny orgán aplikovať a posúdiť prekážky vyhostenia sťažovateľa ako osoby bez štátnej príslušnosti.“ dostupné na: <https://bit.ly/3ioo38t>.

¹⁸³ OCP vo svojej odpovedi na žalobu uviedol, že: „žalobca v priebehu správneho konania nepreukázal status osoby bez štátnej príslušnosti preto takýto status mu ani nie je možné priznať.“ a „jeho zaistenie na účel výkonu administratívneho vyhostenia je v súlade aj s jeho záujmami, pretože mu bude zabezpečená tak strava, ubytovanie, no predovšetkým prístup k uplatneniu jeho práv, akok reálnej možnosti zistenia jeho totožnosti, resp. jeho štátnej príslušnosti.“ pozri rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach, č. 4Sa/7/2019, zo dňa 21. októbra 2019, dostupné na: <https://bit.ly/3fFdFHB>.

Prípád Abdullaha



Meno: Abdullah (meno bolo zmenené za účelom ochrany súkromia)

Vek a pohlavie: okolo 39 rokov, muž

Krajina narodenia: Libanon

Dĺžka pobytu na Slovensku: 14 rokov

Tvrdená príčina stavu bez štátnej príslušnosti: palestínsky utečenec narodený v Libanone

Postavenie: postavenie „Zotrvanie“

Abdullah v rokoch 2005 až 2014 niekoľkokrát neúspešne požiadal o azyl. Po nadobudnutí právoplatnosti posledného rozhodnutia Migračného úradu sa Abdullah pokúsil požiadať o tolerovaný pobyt s tvrdením, že vzhľadom na jeho postavenie osoby bez štátnej príslušnosti sa nemá kam vrátiť. Jeho žiadosť o tolerovaný pobyt bola prijatá, avšak v ten istý deň mu bolo vydané aj rozhodnutie o administratívnom vyhostení bez určenia krajiny vyhostenia a rozhodnutie o zaistení. Keď príslušné OCP zistilo, že urobilo chybu (OCP buď nemalo prijať jeho žiadosť o tolerovaný pobyt alebo nemalo začať konanie o administratívnom vyhostení, keďže jeho pobyt na Slovensku bol považovaný za oprávnený), pokúsilo sa to napraviť vydaním rozhodnutia o zastavení konania o jeho žiadosti o udelenie tolerovaného pobytu. Abdullah sa odvolal voči obom rozhodnutiam, voči rozhodnutiu o jeho žiadosti o tolerovaný pobyt, ako aj voči rozhodnutiu o jeho administratívnom vyhostení. Odvolaniu proti zastaveniu konania o jeho žiadosti o tolerovaný pobyt bolo vyhovené a vec bola vrátená príslušnému OCP, ktoré rozhodlo o prerušení konania do právoplatného rozhodnutia v konaní o administratívnom vyhostení.

Napriek tomu, že bol Abdullah palestínskym utečencom z Libanonu, bol vo všetkých rozhodnutiach vydaných v jeho prípade označený za palestínskeho štátneho občana. Rozhodnutie o jeho zaistení obsahovalo vyhlásenie, že príslušné OCP nezistilo žiadne prekážky vyhostenia do krajiny jeho pôvodu, Palestíny. Útvar policajného zaistenia pre cudzincov v Medveďove, kde bol Abdullah umiestnený, sa preto rozhodol obrátiť na Veľvyslanectvo štátu Palestína so žiadosťou o vydanie náhradného cestovného dokladu. Palestínske veľvyslanectvo však odpovedalo, že nemá právo mu vydať palestínsky cestovný doklad a vyjadrilo nádej, že mu bude umožnený pobyt na Slovensku. Následne Útvar policajného zaistenia pre cudzincov kontaktoval libanonskú ambasádu vo Viedni s rovnakou žiadosťou, keďže Abdullah sa tam narodil. Naliehavé správy týkajúce sa vydania dočasného cestovného dokladu boli opakovane zaslané na libanonské veľvyslanectvo, ale bezvýsledne. Po viac ako roku strávenom v zaistení bol Abdullah prepustený na základe skutočnosti, že v jeho prípade neexistuje žiadna perspektíva vydania náhradného cestovného dokladu na žiadnom veľvyslanectve, ktoré prichádzalo do úvahy. Abdullah sa pokúsil počas zaistenia odvolať proti jeho zaisteniu. Aj Najvyšší súd však potvrdil jeho zaistenie ako zákonné z dôvodu, že sa v predchádzajúcom konaní prezentoval ako palestínsky občan (hoci pri podaní žiadosti o tolerovaný pobyt uviedol, že je bez štátnej príslušnosti).

V decembri 2015 odvolací orgán napokon vydal rozhodnutie o odvolaní Abdullaha proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení (rok a pol od jeho vydania), v ktorom konštatoval, že príslušné OCP pri rozhodovaní o vyhostení pochybilo. V rozhodnutí sa ďalej uvádza, že OCP malo zo žiadosti o tolerovanom pobyte vedieť, že Abdullah nie je palestínskym štátnym príslušníkom, keďže sa narodil ako utečenec v Libanone. Odvolací orgán tiež dospel k záveru, že vyhostenie Abdullaha do Libanonu nebolo možné, pretože libanonské veľvyslanectvo nereagovalo na žiadnu žiadosť v časovom rámci viac ako jeden rok.

Napriek tomuto pozitívnemu vývoju do decembra 2018 Abdullah nemal informácie o tom, či konanie o jeho žiadosti o tolerovaný pobyt prebieha alebo nie (konanie malo pokračovať ihneď po skončení konania o administratívnom vyhostení). Abdullah musel zaslať oficiálnu žiadosť o poskytnutie informácií, aby zistil, že mu bol k 30. januáru 2017 (t. j. viac ako rok po vyriešení konania o jeho administratívnom vyhostení) udelený tolerovaný pobyt. Zákonná lehota na rozhodnutie o žiadosti o udelenie tolerovaného pobytu je 15 dní. V Abdullahovom prípade to bolo viac ako rok a o výsledku nebol informovaný až do odoslania oficiálnej žiadosti.

V čase, keď sa to dozvedel, mu tolerovaný pobyt už uplynul a vzhľadom na zmenu zákona už oň nemohol opätovne požiadať. Teraz Abdullah zostáva na Slovensku na základe potvrdenia o zotrvaní.

3.3.4 Inštitút „Zotrvania“ a tolerovaný pobyt

Novelou s účinnosťou od 1. mája 2018 bolo do zákona o pobyte cudzincov zavedený inštitút „Zotrvania“. Ide o špecifické postavenie umožňujúce osobe, ktorá sa z rôznych osobitných dôvodov¹⁸⁴ brániacich jej vycestovaniu zdržiava na území Slovenska neoprávnene, legálne zotrvať, kým tieto dôvody nepominú. „Zotrvanie“ sa však samé osebe nepovažuje za platný pobyt. To, že nejde o klasický druh pobytu, sa odráža aj v rozsahu práv, ktoré majú jeho držiteľia. Osoba zdržiavajúca sa na Slovensku na základe „Zotrvania“ nie je oprávnená pracovať, podnikáť, byť súčasťou systému verejného zdravotného poistenia¹⁸⁵, požiadať o iný druh pobytu (okrem trvalého pobytu na päť rokov ako osoba bez štátnej príslušnosti), požiadať o overenie pozvania k žiadosti o udelenie víza pre svojich príbuzných alebo priateľov v zahraničí, získať doklady totožnosti alebo cestovné doklady.

Osoba s neoprávneným pobytom nemôže požiadať o „Zotrvanie“, pretože k jeho poskytnutiu dochádza automaticky v dôsledku iného konania alebo okolností, napr. konania o administratívnom vyhostení, konania o zaistení a pod. Ak dôjde k niektorej zo situácií uvedených v § 61a ods. 1 zákona o pobyte cudzincov, „Zotrvanie“ sa automaticky zaregistruje v systéme IS MIGRA a platí dovtedy, kým trvá jeho dôvod, t. j. osoba nemusí jeho platnosť predlžovať ani obnovovať. Príslušné OCP vydá dotknutej osobe písomné potvrdenie o možnosti zotrvať na území Slovenskej republiky s portrétnou fotografiou cudzinca. Toto potvrdenie sa však nepovažuje za doklad totožnosti.

V prípade osôb bez štátnej príslušnosti existujú dva hlavné dôvody pre získanie „Zotrvania“. Prvým dôvodom sú prekážky administratívneho vyhostenia osoby podľa § 81 zákona o pobyte cudzincov.¹⁸⁶ „Zotrvanie“ platí po dobu trvania prekážky vyhostenia (zvyčajne v prípade identifikovaných osôb bez štátnej príslušnosti). Druhým dôvodom pre „Zotrvanie“ je prípad osoby, ktorá nemá platný cestovný doklad; tento doklad nie je možné zabezpečiť prostredníctvom jeho zastupiteľského úradu; takejto osobe uplynula zákonná lehota na zaistenie a vycestovanie nebolo možné vykonať ani s cudzineckým pasom vydaným slovenskými úradmi, t. j. ide „nevyhostiteľnú“ osobu (či už v prípade neidentifikovaných osôb bez štátnej príslušnosti alebo osôb, ktorým krajina odmietne poskytnúť administratívnu pomoc).¹⁸⁷

Pred zavedením inštitútu „Zotrvania“ do zákona o pobyte cudzincov sa na uvedené dve situácie osôb bez štátnej príslušnosti alebo osôb, ktorým hrozí postavenie osoby bez štátnej príslušnosti, vzťahoval tolerovaný pobyt.¹⁸⁸ Tento druh pobytu sa považoval za dočasné riešenie situácie pobytu osoby, ktoré zodpovedalo aj dĺžke pobytu najviac 180 dní s možnosťou opakovaného predĺženia (za predpokladu, že dôvod na udelenie naďalej pretrváva). O tolerovaný pobyt bolo potrebné požiadať osobne na príslušnom OCP, pričom dôkazné bremeno o existencii skutočností odôvodňujúcich udelenie pobytu niesol žiadateľ. Tolerovaný pobyt poskytoval osobám bez štátnej príslušnosti rovnako obmedzený rozsah práv ako „Zotrvanie“, s jediným rozdielom v pozitívnej a dlhoročnej praxi vydávania cudzineckého pasu osobám s týmto druhom pobytu. Aj keď sa cudzinecký pas nepovažoval za doklad totožnosti, jeho držba pomáhala osobám bez štátnej príslušnosti riešiť bežné situácie vyžadujúce si doklad totožnosti (ako napríklad vybavenie karty na verejnú dopravu, SIM karty, na pošte a pod.).¹⁸⁹ Neskôr niektoré OCP upustili od praxe vydávania tohto dokladu, s výnimkou prípadu, ak osoba zamýšľala použiť tento pas na trvalé vycestovanie zo Slovenska.¹⁹⁰

¹⁸⁴ Napr. existencia prekážok administratívneho vyhostenia; poskytovanie ústavnej starostlivosti spojenej s neodkladnou zdravotnou starostlivosťou; zaistenie; zatknutie alebo uväznenie; príprava asistovaného dobrovoľného návratu; lehota na odchod atď.

¹⁸⁵ Komerčné zdravotné poistenie je aj v tomto prípade otáznе, keďže osoby bez štátnej príslušnosti zvyčajne nemajú žiadne doklady totožnosti, ktoré sú potrebné na uzatvorenie zmluvy o zdravotnom poistení.

¹⁸⁶ Podľa § 61a ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov.

¹⁸⁷ Podľa § 61a ods. 1 písm. f) zákona o pobyte cudzincov.

¹⁸⁸ Bývalý § 58 ods. 1 písm. a) a b) zákona o pobyte cudzincov (platný do 30. apríla 2018).

¹⁸⁹ V súčasnosti je možné vydať cudzinecký pas (umožňujúci len vycestovanie zo Slovenska) osobe na „Zotrvaní“ z dôvodu prekážok jej administratívneho vyhostenia. § 74 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov však obsahuje podmienku, že osoba nesmie mať vlastný cestovný pas a pas nemožno zabezpečiť ani prostredníctvom zastupiteľského úradu štátu, ktorého je štátnym občanom. Tieto podmienky automaticky vylučujú možnosť, aby osoby bez štátnej príslušnosti získali takéto pasy.

¹⁹⁰ Cudzinecký pas vydaný osobám s tolerovaným pobytom umožňuje osobe vycestovať zo Slovenska, ale nie sa vrátiť.

Medzičasom sa táto nová prax vydávania cudzineckého pasu len za účelom okamžitého vycestovania zo Slovenska inštitucionalizovala a rozšírila sa aj na osoby na „Zotrvaní“.¹⁹¹

V súčasnosti môžu osoby bez štátnej príslušnosti požiadať o udelenie tolerovaného pobytu podľa § 58 ods. 1 písm. d) zákona o pobyte cudzincov, t. j. ak to vyplýva z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.¹⁹² V praxi však uplatňovanie tohto ustanovenia môže byť zložité, keďže zákon nešpecifikuje, o aké medzinárodné záväzky ide a aké podmienky musí osoba splniť, aby jej tento pobyt bol udelený. Zákon výslovne uvádza, že žiadateľ o tolerovaný pobyt sa až do rozhodnutia o žiadosti oprávnene zdržiava na území, na rozdiel od trvalého pobytu na päť rokov. Ani tolerovaný pobyt podľa § 58 ods. 1 písm. d) zákona o pobyte cudzincov neopravňuje jeho držiteľa požiadať o iný druh pobytu (okrem trvalého pobytu na päť rokov ako osoba bez štátnej príslušnosti).¹⁹³ Využitie tolerovaného pobytu z dôvodu plnenia medzinárodných záväzkov v prípadoch osôb bez štátnej príslušnosti v praxi nie je známy, a preto zostáva len teoretickou možnosťou.

Vo všeobecnosti platí, že osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré nespĺňajú podmienky na trvalý pobyt na päť rokov (nemajú dôkazy o svojom postavení osoby bez štátnej príslušnosti a ich totožnosť nie je overená, nemajú čistý register trestov, sú označené ako „nežiaduce“ osoby) sú odkázané na život a fungovanie výlučne na základe „Zotrvania“ na Slovensku.

Inštitút „Zotrvania“ ani tolerovaný pobyt neopravňuje jeho držiteľa pracovať, podnikáť, byť súčasťou systému verejného zdravotného poistenia, prihlásiť sa na iný druh pobytu (okrem trvalého pobytu na päť rokov ako osoba bez štátnej príslušnosti), získať totožnosť alebo cestovný doklad alebo úspešne požiadať o štátne občianstvo SR. Poskytnutie „Zotrvania“ alebo udelenie tolerovaného pobytu je preto v rozpore so záväzkami Slovenskej republiky podľa článkov 17 až 19,¹⁹⁴ článku 28¹⁹⁵ a článku 32¹⁹⁶ Dohovoru z roku 1954.

¹⁹¹ Podľa § 7 ods. 3 časti VII. Metodiky k zabezpečeniu postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, Príloha k Príkazu riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 13/2019.

¹⁹² Informácie poskytol zástupca Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, rozhovor zo dňa 27. decembra 2019.

¹⁹³ Podľa § 1 ods. 2 časti IV. o tolerovanom pobyte Metodiky k zabezpečeniu postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, Príloha k Príkazu riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 13/2019.

¹⁹⁴ Zmluvné štáty poskytnú osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa zákonne zdržiavajú na ich území, čo možno najpriaznivejšie a v každom prípade nie menej priaznivé zaobchádzanie, než aké sa poskytuje cudzincom vo všeobecnosti za rovnakých okolností, pokiaľ ide o právo na zárobkovú činnosť a právo na výkon slobodného povolania. V prípade samostatného podnikania sa toto právo priznáva osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa zákonne zdržiavajú na území.

¹⁹⁵ Podľa čl. 28 Dohovoru z roku 1954: „Zmluvné štáty vystavia osobám bez štátnej príslušnosti zákonne sa zdržujúcim na ich území cestovné doklady na účely cestovania mimo ich územia, ak tomu nebránia závažné dôvody týkajúce sa štátnej bezpečnosti alebo verejného poriadku; na takéto cestovné doklady sa vzťahujú ustanovenia uvedené v dodatku k tomuto dohovoru. (...)“

¹⁹⁶ Podľa čl. 28 Dohovoru z roku 1954: „Zmluvné štáty majú uľahčovať, nakoľko je to len možné, asimiláciu a udelenie štátneho občianstva osobám bez štátnej príslušnosti. (...)“

Prípud Semita



Meno: Semit*

Vek a pohlavie: okolo 50 rokov, muž

Krajina narodenia: Turecko

Dĺžka pobytu na Slovensku: 15 rokov **Tvrdená príčina stavu bez štátnej príslušnosti:** neznáma

Postavenie: „Zotrvanie“

Semit sa narodil do kurdskej rodiny žijúcej v Turecku. Jeho rodičia sa s ním neskôr presťahovali do Gruzínskej sovietskej socialistickej republiky. Po dosiahnutí dospelosti sa presťahoval na Ukrajinu, kde niekoľko rokov žil a pracoval v reštaurácii svojich príbuzných. Semit sa tiež pokúšal viesť svoj vlastný podnik, no mal problémy s policajtmi, ktorí od neho neustále pýtali peniaze za to, že mu dovolili zostať a prevádzkovať podnik. Situácia nebola udržateľná, a tak sa rozhodol z Ukrajiny odísť.

V roku 2004 prišiel na Slovensko, kde požiadal o azyl. V priebehu azylového konania sa zdržiaval v troch rôznych pobytových táboroch a raz skončil na takmer šesť mesiacov v zaistení, kým súd rozhodol o jeho prepustení. Azyl mu však napokon nebol udelený. Následne Semit požiadal o asistovaný dobrovoľný návrat cez IOM, ktorá sa mu snažila pomôcť získať cestovný doklad potrebný na návrat do Turecka. Žiaľ, turecké veľvyslanectvo uviedlo, že na matričnom úrade nebolo možné nájsť informácie o Semitovi ani žiadny doklad o jeho tureckom štátnom občianstve, a preto mu nebolo možné vydať turecký pas. Semitovi nezostávalo nič iné, len ísť na cudzineckú políciu a požiadať o povolenie na pobyt. Na jeho prekvapenie mu bolo namiesto toho vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení so zákazom vstupu a bol opäť zaistený. Pozbavenie slobody malo negatívny dopad na Semita, ktorý sa na protest rozhodol držať hladovku. Jeho hladovka trvala niekoľko týždňov, kým neskončil v nemocnici. Cudzinecká polícia ho napriek opakovanému zaisteniu nemohla vyhostiť. Bol preto prepustený zo zaistenia a bola mu uložená povinnosť do mesiaca odísť zo Slovenska. To však nebolo možné, keďže nemal pri sebe pas ani doklad totožnosti. Semit sa rozhodol požiadať o pomoc právnik, ktorý mu poradil, aby požiadal o tolerovaný pobyt. Napokon Semitovi udelili prvé povolenie na pobyt, hoci si ho musel každé tri mesiace predlžovať. Každé predĺženie ho stálo 33 EUR, čo bolo pre neho veľa peňazí, keďže nemohol legálne pracovať.

Raz si Semit nepredĺžil tolerovaný pobyt načas a bol zadržaný políciou pre neoprávnený pobyt. Predviedli ho pred súd, kde ho sudca odsúdil na tri mesiace väzenia za marenie výkonu úradného rozhodnutia z dôvodu, že Semit po rozhodnutí o vyhostení neopustil Slovensko. Po prepustení z výkonu trestu sa nemal kam vrátiť, preto opäť požiadal o tolerovaný pobyt s odôvodnením, že jeho vycestovanie nie je možné a zaistenie nie je účelné. Bol mu udelený tolerovaný pobyt; pre Semita však bolo ťažké žiť s pocitom bezpečia, keď nevedel, či sa jeho pobyt bude alebo nebude každých pár mesiacov predlžovať. Navyše mu nebolo umožnené pracovať, podnikáť ani mať zdravotné poistenie, čo jeho situáciu ešte zhoršilo. Po niekoľkých rokoch takéhoto života sa rozhodol skúsiť šťastie a požiadať o trvalý pobyt ako osoba bez štátnej príslušnosti. Žiaľ, jeho žiadosť o trvalý pobyt bola zamietnutá vzhľadom na jeho predchádzajúce odsúdenie, aj keď odvolací orgán uznal jeho postavenie osoby bez štátnej príslušnosti. Odvtedy sa Semit zdržiava na Slovensku na základe tolerovaného pobytu, keďže je to jeho jediná možnosť. Neskôr sa tento pobyt zmenil na „Zotrvanie“. Nemá žiadne doklady totožnosti, nemá možnosť legálne pracovať ani mať verejné zdravotné poistenie. Roky prešli a Semit žije v útulku pre bezdomovcov bez akejkoľvek sociálnej podpory a dokladov totožnosti, ktoré by mu poskytol štát.

* Meno bolo zmenené za účelom ochrany súkromia.

3.4 Zhrnutie hlavných zistení

Trvalý pobyt na päť rokov:

- **Osobe bez štátnej príslušnosti môže byť na Slovensku udelený trvalý pobyt na päť rokov. Konanie o udelení trvalého pobytu na päť rokov možno v slovenskom kontexte považovať za najbližšie ku konaniu o priznaní postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, aj keď na Slovensku zatiaľ nie je oficiálne zavedené konanie o priznaní postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.**
- Zákon o pobyte cudzincov jasne definuje, kto sa považuje za osobu bez štátnej príslušnosti a akým spôsobom môže táto osoba preukázať, že je bez štátnej príslušnosti, aby jej bol udelený trvalý pobyt na päť rokov.
- V porovnaní s inými druhmi povolení na pobyt **trvalý pobyt na päť rokov poskytuje osobám bez štátnej príslušnosti úľavu tým, že upúšťa od splnenia viacerých podmienok**, akými sú predloženie platného cestovného dokladu, dokladu o ubytovaní, či preukázanie finančného zabezpečenia pobytu. Toto upustenie určite uľahčuje prístup osôb bez štátnej príslušnosti ku konaniu.
- **Výsledok konania o udelení trvalého pobytu na päť rokov však neznamená skutočné priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa.**
- **Trvalý pobyt na päť rokov majú v súčasnosti len osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré v rámci konania preukážu, že sú bez štátnej príslušnosti**, t. j. spĺňajú definíciu osoby bez štátnej príslušnosti. Zákon o pobyte cudzincov výslovne ukladá žiadateľovi povinnosť preukázať postavenie osoby bez štátnej príslušnosti.
- **Ochranný režim tohto druhu pobytu môže byť narušený neexistenciou jasného procesného rámca, keďže na toto konanie sa nevzťahuje správny poriadok a žiadateľom sa neposkytuje štandardné rozhodnutie s odôvodnením, ktoré by umožňovalo žiadateľovi podať odvolanie.**
- **Podanie žiadosti o trvalý pobyt na päť rokov samé osebe automaticky nezabezpečuje žiadateľovi právo „zákonne sa zdržiavať“ v krajine.**
- **Úroveň dokazovania na účely preukázania postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa nie je v zákone výslovne upravená.**
- **Výsledok konania o žiadosti o udelenie trvalého pobytu na päť rokov možno považovať za nepredvídateľný vzhľadom na širokú diskrečnú právomoc ÚHCP.**

Azylové konanie:

- **Osoba bez štátnej príslušnosti je oprávnená vstúpiť do azylového konania a požiadať o medzinárodnú ochranu. Postavenie osoby bez štátnej príslušnosti ako také sa však nepovažuje za dôvod na udelenie azylu ani doplnkovej ochrany alebo azylu z humanitných dôvodov.**
- **Neúspešný žiadateľ o azyl, ktorý je osobou bez štátnej príslušnosti, nie je oficiálne informovaný Migračným úradom o možnosti požiadať o trvalý pobyt na päť rokov na ÚHCP a zároveň Migračný úrad nepostupuje prípad na ÚHCP z úradnej moci.**

Konanie o administratívnom vyhostení:

- Zákon o pobyte cudzincov **upravuje právny rámec na ochranu osôb bez štátnej príslušnosti pred vyhostením** v § 81 ods. 3 (tzv. „záchranná sieť“).
- **Postavenie osoby bez štátnej príslušnosti je jednou z prekážok vyhostenia**, pokiaľ dotknutá osoba bez štátnej príslušnosti nepredstavuje nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok.
- **Identifikácia určitej osoby ako osoby bez štátnej príslušnosti v rámci konania o administratívnom vyhostení sa ukázala ako zložitá** vzhľadom na krátky časový rámec tohto konania a chýbajúce nástroje a usmernenia, ktoré na takúto identifikáciu poskytuje zákon o pobyte cudzincov.
- **Z dostupných rozhodnutí o administratívnom vyhostení osôb bez štátnej príslušnosti vyplýva, že príslušné OCP nevykonáva žiadne posúdenie podľa § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov**, čo vyvoláva obavy v súvislosti s účinnosťou „záchrannéj siete“.

Konanie o zaistení:

- **Zaistenie bolo použité vo väčšine prípadov osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení.**
- **Neboli identifikované žiadne prípady, v ktorých by bola v prípade osôb bez štátnej príslušnosti počas skúmaného obdobia uplatnená alternatíva zaistenia.**¹⁹⁷
- ÚHCP uviedol, že **ak sa počas zaistenia preukáže, že zaistená osoba je bez štátnej príslušnosti, k jej vyhosteniu nedôjde** v prípade, že neexistuje štát, do ktorého by mohla byť vyhostená.
- Dostupné rozsudky súdov v prípadoch zaistenia osôb bez štátnej príslušnosti/osôb, u ktorých hrozí riziko stavu bez štátnej príslušnosti odhalili, že OCP často neskúmalo prekážky vyhostenia vyplývajúce z postavenia danej osoby bez štátnej príslušnosti. **OCP okrem toho zaistenie často vnímalo ako nástroj na určenie totožnosti a štátnej príslušnosti osoby.**

„Zotrvanie“ a tolerovaný pobyt:

- Osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré nespĺňajú podmienky na trvalý pobyt na päť rokov, môžu byť natrvalo odkázané výlučne na „Zotrvanie“ alebo tolerovaný pobyt na Slovensku. Ani jednu z možností však nemožno za súčasných okolností považovať za trvalé riešenie situácie osôb bez štátnej príslušnosti, keďže neposkytujú ich držiteľom väčšinu práv priznaných osobám bez štátnej príslušnosti podľa Dohovoru z roku 1954.

¹⁹⁷ T. j. 2011 – 2019.

4. PREDCHÁDZANIE A ODSTRÁNENIE POSTAVENIA OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA SLOVENSKU

Podľa slovenského práva neexistuje právny nárok na udelenie štátneho občianstva SR a žiadosť o udelenie štátneho občianstva môže byť zamietnutá aj napriek tomu, že žiadateľ spĺňa všetky podmienky uvedené v zákone o štátnom občianstve.

4.1 Vnútroštátny právny rámec

Ústava Slovenskej republiky stanovuje základné zásady nadobúdania a straty štátneho občianstva SR.¹⁹⁸

Podrobnú úpravu v tejto veci obsahuje zákon o štátnom občianstve, ktorého účelom je ustanoviť ďalšie podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva. Tento zákon obsahuje zásadu nediskriminácie a zásadu prednosti medzinárodných zmlúv nasledovne: „*práva pri uplatňovaní tohto zákona sa zaručujú rovnako všetkým osobám bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmysľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo k etnickej skupine v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou osobitným zákonom*“¹⁹⁹ a „*v prípade, že medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, upravuje niektoré otázky vo veci štátneho občianstva odlišne od tohto zákona, platí úprava v medzinárodnej zmluve*“.²⁰⁰

K zákonu o štátnom občianstve je prijaté iba jedno vykonávacie nariadenie, a to Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 1/2015 o udeľovaní štátneho občianstva Slovenskej republiky z osobitných dôvodov.²⁰¹ Toto nariadenie ustanovuje podmienky opätovného nadobudnutia štátneho občianstva Slovenskej republiky bývalými štátnymi občanmi Slovenskej republiky, ktorí stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky v dôsledku nadobudnutia štátneho občianstva iného štátu.

4.2 Nadobudnutie a strata štátneho občianstva podľa zákona o štátnom občianstve SR a zlučiteľnosť s medzinárodnými normami

V zákone o štátnom občianstve sa uvádza päť rôznych možností nadobudnutia občianstva: určením, voľbou, narodením, osvojením a udelením (naturalizáciou). „Občianstvo na základe voľby“ sa už v praxi neuplatňuje. Tento typ nadobudnutia štátneho občianstva SR odrážal zánik Československa a občania Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky ho mohli využívať len do 31. decembra 1993.

Prvá možnosť nadobudnutia štátneho občianstva SR prostredníctvom „určenia zákonom“ bola relevantná pre osoby, ktoré boli do 31. decembra 1992 občanmi SR podľa zákona č. 206/1968 Zb. o nadobúdaní a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky a stali sa občanmi Slovenskej republiky podľa zákona o štátnom občianstve bez akýchkoľvek právnych úkonov. Hypoteticky, ak by osoba, ktorá bola do 31. decembra 1992

¹⁹⁸ Podľa článku 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky: „*nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon a nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“.

¹⁹⁹ Podľa § 19a zákona o štátnom občianstve.

²⁰⁰ Podľa § 17 zákona o štátnom občianstve.

²⁰¹ Dostupné na: <https://bit.ly/2C9Fkme>.

občanom Slovenskej federatívnej republiky, bola v súčasnosti identifikovaná ako osoba bez štátnej príslušnosti, táto osoba by automaticky nadobudla slovenské občianstvo podľa § 2 zákona o štátnom občianstve.

Druhá možnosť nadobudnutia štátneho občianstva „*voľbou*“, ako už bolo uvedené, bola založená na rozhodnutí osoby vybrať si medzi slovenským a českým občianstvom. Ak si český občan, ktorý bol do 31. decembra 1992 štátnym občanom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, zvolil slovenské občianstvo, mohol podať do 31. decembra 1993 písomné vyhlásenie na príslušný okresný úrad na území Slovenskej republiky alebo v zahraničí na diplomatickú misiu alebo konzulát Slovenskej republiky. V súčasnosti už nadobudnutie občianstva voľbou nie je možné z dôvodu uplynutia lehoty.

Tretím spôsobom nadobudnutia štátneho občianstva SR je „*narodenie*“. Vo všeobecnosti platí, že dieťa má štátne občianstvo SR, ak rodičia dieťaťa alebo aspoň jeden z nich sú občanmi SR. Dieťa nadobúda štátne občianstvo SR narodením aj v prípade, ak i) sa dieťa narodí na území Slovenskej republiky a rodičia dieťaťa nemajú žiadne štátne občianstvo, alebo ii) sa dieťa narodí na území Slovenskej republiky, rodičia dieťaťa sú cudzinci a dieťa narodením nenadobudne občianstvo žiadneho z nich.

Štvrtou možnosťou nadobudnutia štátneho občianstva SR je „*osvojenie*“. Ak si občania SR alebo aspoň jeden občan SR osvojí dieťa, ktoré je cudzím štátnym príslušníkom, takéto dieťa nadobúda štátne občianstvo SR dňom právoplatnosti rozhodnutia o osvojení.

Piatym a posledným spôsobom nadobudnutia štátneho občianstva SR je „*naturalizácia*“. Štátne občianstvo SR možno udeliť žiadateľovi, ktorý nie je občanom SR a má na území SR nepretržitý trvalý pobyt najmenej osem rokov pred podaním žiadosti. Zákon v rôznych prípadoch umožňuje niektoré výnimky z osemročného pobytu, napr. osobám bez štátnej príslušnosti, azylantom, manželovi/manželke občana SR alebo maloletému bez sprievodu.²⁰²

Zákon o štátnom občianstve stanovuje dva rôzne spôsoby straty štátneho občianstva SR. Prvým je „*prepustenie zo štátneho zväzku*“ na žiadosť občana SR a druhým je „*nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva*“ na základe výslovného súhlasu s týmto nadobudnutím.

4.2.1 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri narodení

Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti u detí je vo všeobecnosti upravené Dohovorom z roku 1961 a ďalej sa vykladá Usmernením UNHCR k postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti č. 4: Zabezpečenie práva každého dieťaťa na nadobudnutie štátnej príslušnosti prostredníctvom článkov 1 až 4 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961.²⁰³ Tieto usmernenia sú určené na pomoc štátom, mimovládny organizáciám, právnikom, osobám s rozhodovacou právomocou a súdnictvu, UNHCR a iným agentúram OSN pri výklade a uplatňovaní článkov 1 až 4 a článku 12 Dohovoru z roku 1961.²⁰⁴

Dieťa automaticky (*ex lege*) nadobúda štátne občianstvo SR narodením, ak aspoň jeden z jeho rodičov je štátnym občanom SR.²⁰⁵ V tomto prípade sa uplatňuje zásada *ius sanguinis*. Je to najbežnejší spôsob, akým môže dieťa na Slovensku nadobudnúť občianstvo.²⁰⁶

²⁰² Podľa § 7 ods. 2 zákona o štátnom občianstve.

²⁰³ Pozri články 1 – 4 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961.

²⁰⁴ Pozri 1. stranu Usmernení k stavu bez štátnej príslušnosti č. 4: Zabezpečenie práva každého dieťaťa na nadobudnutie štátnej príslušnosti prostredníctvom článkov 1 až 4 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961, dostupné na: <https://bit.ly/3fKwB7M>.

²⁰⁵ Podľa § 5 ods. 1 písm. a) zákona o štátnom občianstve.

²⁰⁶ Ľudské práva a občianstvo: Štátne občianstvo Slovenskej republiky, Mgr. Jana Horská, Mgr. Denisa Holubeková, Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, ISBN: 978-80-223-3565-2.

Podľa Dohovoru z roku 1961, Slovensko „udelí svoje občianstvo osobe narodenej na svojom území, ktorá by inak bola bez štátnej príslušnosti. Toto občianstvo sa udeľuje pri narodení alebo na základe žiadosti podanej príslušnému orgánu.“²⁰⁷

Dieťa nadobudne slovenské občianstvo narodením, ak sa narodí na Slovensku a rodičia dieťaťa sú bez štátnej príslušnosti alebo ak sa dieťa narodí na území Slovenska a rodičia dieťaťa sú cudzinci a dieťa nenadobudne občianstvo žiadneho z nich pri narodení.²⁰⁸

V takýchto prípadoch sa uplatňuje zásada *ius soli*. V praxi je potrebné, aby rodičia dieťaťa predložili príslušnému okresnému úradu rodný list, v ktorom je uvedené, že dieťa sa narodilo na Slovensku. Okrem toho rodičia poskytnú doklad vydaný príslušným štátom, ktorého občanom je každý rodič dieťaťa, že tento štát nepovažuje dieťa za svojho vlastného občana. Tento doklad musí byť úradne overený (apostila alebo superlegalizácia) a preložený do slovenského jazyka úradným prekladateľom. Dôkazné bremeno je v takýchto prípadoch na Slovensku výlučne na rodičoch dieťaťa a nie je zdieľané medzi nimi a príslušným štátnym orgánom. Okrem toho obaja rodičia dieťaťa musia mať oprávnený pobyt na Slovensku doložený dokladmi totožnosti a inými dokladmi o ich osobnom stave, napr. rodným listom, sobášnym listom atď.²⁰⁹ To nie je v súlade s článkom 1 ods. 2 Dohovoru z roku 1961 a ods. 36 a 37 Usmernení UNHCR o osobách bez štátnej príslušnosti č. 4.

Splnenie uvedených podmienok vychádza z výkladu § 9a ods. 4 písm. a) až d)²¹⁰ a § 14 ods. 1²¹¹ zákona oddelením štátneho občianstva v praxi. Pokiaľ ide o nadobudnutie slovenského občianstva dieťaťom bez štátnej príslušnosti narodeným na Slovensku, úroveň dokazovania je veľmi vysoká a v niektorých prípadoch môže dokonca brániť dieťaťu bez štátnej príslušnosti v efektívnom prístupe k slovenskému občianstvu.

Keď sa zistí nenadobudnutie štátneho občianstva iného štátu a sú splnené ostatné uvedené podmienky, príslušný okresný úrad vydá dieťaťu na základe písomnej žiadosti Osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky.²¹²

Iný spôsob nadobudnutia štátneho občianstva SR dieťaťom je prípad, keď sa dieťa narodilo alebo bolo nájdené²¹³ na území Slovenska a rodičia dieťaťa nie sú známi, pokiaľ sa nepreukáže, že dieťa narodením nadobudlo štátne občianstvo iného štátu.²¹⁴ Dieťa narodené cudzincovi a občanovi SR sa považuje za občana SR aj v prípade, ak sa neskôr preukáže, že občan SR nie je rodičom dieťaťa.²¹⁵

4.2.2 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri zmene občianskeho stavu

V Dohovore z roku 1961 sa v článku 5 ods. 1 stanovuje, že „ak z právnych predpisov zmluvného štátu vyplýva strata štátnej príslušnosti z dôvodu akejkoľvek zmeny osobného postavenia osoby, ako je uzatvorenie manželstva, skončenie manželstva, zistenie otcovstva, uznanie alebo adopcia, strata sa podmieni inou štátnou príslušnosťou alebo jej nadobudnutím“.

²⁰⁷ Pozri článok 1 ods. 1 písm. a) a b) Dohovoru z roku 1961.

²⁰⁸ Podľa § 5 ods. 1 písm. b) a c) zákona o štátnom občianstve.

²⁰⁹ Informáciu poskytol písomne riaditeľ oddelenia štátneho občianstva dňa 13. novembra 2019.

²¹⁰ V § 9a ods. 4 písm. a) až d) zákona o štátnom občianstve sa stanovuje: „Žiadateľ predloží k žiadosti o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky a) platný doklad totožnosti b) rodný list c) doklad o osobnom stave, ktorým je sobášny list, právoplatný rozsudok alebo potvrdenie o rozvode manželstva, úmrtý list manžela, ak je žiadateľ ženatý muž alebo vydatá žena, rozvedený alebo ovdovený a d) ďalšie doklady potrebné na posúdenie žiadosti, ak je vyzvaný okresným úradom.“

²¹¹ V § 14 ods. 1 zákona o štátnom občianstve sa stanovuje: „Na žiadosť ministerstva alebo okresného úradu v sídle kraja sú orgány verejnej moci, ako aj právnické osoby a fyzické osoby povinné v určenej lehote poskytnúť informácie a oznámiť skutočnosti, ktoré majú význam pre rozhodovanie podľa tohto zákona, a to v listinnej podobe alebo elektronickej podobe.“

²¹² Pozri § 9a ods. 4 písm. a) druhú vetu zákona o štátnom občianstve.

²¹³ Pozri čl. 2 Dohovoru z roku 1961.

²¹⁴ Podľa § 5 ods. 2 písm. a) a b) zákona o štátnom občianstve.

²¹⁵ Podľa § 5 ods. 3 zákona o štátnom občianstve.

V Európskom dohovore o občianstve sa v článku 4 písm. d) v tejto súvislosti ďalej stanovuje, že „ani manželstvo, ani zrušenie manželstva medzi občanom zmluvného štátu a cudzincom, ani zmena občianstva jedného z manželov počas manželstva neovplyvní automaticky občianstvo druhého z manželov“.

V tejto súvislosti slovenské právo umožňuje Slovákom dvojaké štátne občianstvo v prípadoch, keď ďalšie občianstvo nadobudli uzavretím manželstva s cudzincom. V § 9 ods. 17 zákona o štátnom občianstve sa stanovuje, že „k strate štátneho občianstva Slovenskej republiky podľa odseku 16 nedôjde, ak štátny občan Slovenskej republiky nadobudol cudzie štátne občianstvo manžela za trvania spoločného manželstva“.

Preto možno konštatovať, že slovenská legislatíva je v tomto smere v súlade s medzinárodnými a regionálnymi právnymi nástrojmi. Treba však poznamenať, že toto ustanovenie sa vzťahuje len na manželstvo medzi mužom a ženou. Registrované partnerstvá a manželstvá osôb rovnakého pohlavia sú vylúčené, keďže slovenská legislatíva neumožňuje ani jedno z nich. V tejto súvislosti sa oddelenie štátneho občianstva odvoláva na čl. 41 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sa uvádza, že „manželstvo je jedinečný zväzok medzi mužom a ženou“.²¹⁶

4.2.3 Predchádzanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti v kontexte zrieknutia sa, straty alebo odňatia štátnej príslušnosti

Podľa článkov 5 – 7 Dohovoru z roku 1961 je strata štátnej príslušnosti, ktorá nevedie k postaveniu osoby bez štátnej príslušnosti, povolená vo viacerých prípadoch ako je zmena osobného postavenia osoby, dobrovoľného zrieknutia sa občianstva alebo naturalizácia v cudzej krajine. Strata štátnej príslušnosti, ktorá by viedla k postaveniu osoby bez štátnej príslušnosti, je povolená len za veľmi obmedzených okolností, ktoré sa vo všeobecnosti týkajú pobytu v zahraničí počas dlhších období zo strany naturalizovaných osôb alebo osôb narodených v zahraničí. Článok 8 Dohovoru z roku 1961 striktno vymedzuje, kedy nie je možné osobe odňať štátnu príslušnosť.

Ústava Slovenskej republiky²¹⁷ stanovuje, že „nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli“. Ako je uvedené vyššie, zákon o štátnom občianstve umožňuje stratu slovenského občianstva „prepustením zo štátneho zväzku Slovenskej republiky na vlastnú žiadosť alebo nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle“.²¹⁸ V oboch prípadoch je potrebné preukázať nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva alebo aspoň príslub nadobudnutia štátneho občianstva iného štátu. V praxi však existuje aj iný druh odňatia štátneho občianstva SR potvrdením štátneho orgánu, že osoba nie je štátnym občanom SR.

V prvom prípade ide o vzdanie sa štátneho občianstva SR na vlastnú žiadosť prepustením osoby zo štátneho zväzku, ak fyzická osoba preukáže nadobudnutie štátneho občianstva inej krajiny alebo príslub, že sa stane štátnym občanom inej krajiny, ak táto osoba stráca štátne občianstvo SR. V takýchto prípadoch musí občan SR podať žiadosť o prepustenie zo štátneho zväzku SR osobne. Príslušný okresný úrad rozhodne o prepustení do šiestich mesiacov od jeho doručenia a vydá listinu o prepustení zo štátneho zväzku.

Bývalí občania SR, ktorí boli prepustení zo štátneho zväzku Slovenskej republiky, môžu požiadať o opätovné nadobudnutie štátneho občianstva SR podľa § 7 ods. 2 písm. i) zákona o štátnom občianstve. Namiesto splnenia podmienky osemročného trvalého pobytu na Slovensku žiadateľ preukáže len nepretržitý pobyt po dobu najmenej dvoch rokov pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR.

Existuje prípad jedného bývalého občana SR, ktorý bol prepustený zo štátneho zväzku Slovenskej republiky. Keďže nezískal nové občianstvo podľa sľubu, rozhodol sa v roku 2007 požiadať o štátne občianstvo SR. Konanie o jeho žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR však bolo prerušené z dôvodu prebiehajúceho trestného

²¹⁶ Informáciu poskytol zamestnanec oddelenia štátneho občianstva e-mailom dňa 23. februára 2017.

²¹⁷ Podľa článku 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

²¹⁸ Podľa § 9 ods. 1 písm. a) a b) zákona o štátnom občianstve.

stíhania vedeného proti nemu. Trestné stíhanie prebieha už viac ako 11 rokov, pričom žiadateľ bol naďalej osobou bez štátnej príslušnosti s tolerovaným pobytom na Slovensku. Keďže nemohol využívať väčšinu práv priznaných občanom SR, rozhodol sa podať podnet verejnému ochrancovi práv (VOP), aby jeho prípad preveril. VOP vo svojich zisteniach dospel k záveru, že „*nakoľko zákon správnemu orgánu neumožňuje rozhodnúť o udelení, resp. neudelení štátneho občianstva v prípade, ak sa proti žiadateľovi vedie trestné stíhanie, ministerstvo konalo v súlade s právnou úpravou. (...) Právna úprava vyplývajúca z ustanovenia § 8a ods. 4 zákona o štátnom občianstve umožňujúca vznik situácie, v ktorej sa ako osoba bez štátnej príslušnosti nachádzate, neposkytuje dostatočnú ochranu, a preto je potrebné ju zmeniť a uviesť do súladu so základnými právami a slobodami*“.²¹⁹

Uvedený prípad popisuje situáciu v zmysle § 8a ods. 4 zákona o štátnom občianstve, v ktorom sa stanovuje povinnosť oddelenia štátneho občianstva prerušiť konanie, ak sa proti žiadateľovi vedie trestné stíhanie, vydávacie konanie, konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu, konanie o administratívnom vyhostení alebo konanie o odhnutí azylu. Keďže bezúhonnosť je jednou z podmienok, ktoré sa všeobecne vzťahujú na všetkých žiadateľov o udelenie štátneho občianstva, oddelenie štátneho občianstva nemôže rozhodnúť vo veci samej bez toho, aby sa o žiadateľovi rozhodlo v trestnom konaní. Trestné konanie môže niekedy trvať aj niekoľko rokov, pričom zákon o štátnom občianstve nestanovuje žiadnu lehotu na prerušenie konania. Počas tohto obdobia zostáva žiadateľ bez štátnej príslušnosti v zraniteľnej situácii, pretože žiadny štát neposkytuje jednotlivcovi ochranu, ktorú využívajú jeho štátni príslušníci. Preto vzniká otázka, či riešenie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa nemá mať prednosť pred verejným záujmom. Do praxe by sa to mohlo zaviesť neprerušením konania o žiadosti o udelenie štátneho občianstva alebo poskytnutím lehoty na takéto prerušenie (napr. jeden rok) v prípade, že je žiadateľ stíhaný za priestupok alebo iné menej závažné trestné činy. V prípade závažnejších priestupkov by prevládal verejný záujem.

Zákon o štátnom občianstve upravuje aj možnosť straty štátneho občianstva SR na základe nadobudnutia občianstva iného štátu. V zákone o štátnom občianstve sa uvádza, že „*štátny občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo*“.²²⁰ Takáto osoba má povinnosť bezodkladne nahlásiť stratu občianstva príslušnému okresnému úradu, ktorý stratu občianstva oznámi všetkým ostatným dotknutým subjektom.²²¹

Strata štátneho občianstva SR na základe nadobudnutia cudzieho občianstva sa do zákona o štátnom občianstve²²² dostala na základe novelizácie v roku 2010 ako reakcia na novelu maďarského zákona o štátnom občianstve. V zákone sa stanovuje, že nemaďarský občan, ktorého predkom bol maďarský občan alebo ktorý môže doložiť maďarský pôvod, môže byť na žiadosť naturalizovaný prednostne, pričom daná osoba preukáže, že dostatočne ovláda maďarský jazyk, má čistý register trestov a nesmie byť vedené proti nej žiadne trestné konanie pred maďarským súdom a naturalizácia takejto osoby sa nepovažuje za hrozbu pre verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť Maďarska.²²³

Vláda SR v Dôvodovej správe²²⁴ k novele zákona o štátnom občianstve uviedla, že „*dvojaké štátne občianstvo je nežiaducim javom vzhľadom na skutočnosť, že udelením ďalšieho štátneho občianstva vzniká štátoprávny vzťah k dvom štátom súčasne. Z hľadiska práv a povinností, ktoré z takéhoto štátoprávneho vzťahu občanovi vo vzťahu k štátu vyplývajú môže dochádzať v praxi k závažným problémom*.“ Ako však vyplýva zo štatistických údajov, novela mala zásadný vplyv viac na občanov SR, ktorí nadobudli občianstvo iných štátov ako na občanov Maďarska. Preto sa vláda SR rozhodla zmierniť vplyv legislatívy prijatím Nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej

²¹⁹ Informácie poskytol verejný ochranca práv, č.: 1751/2017/VOP, dňa 19. septembra 2019.

²²⁰ Podľa § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve.

²²¹ Podľa § 14 zákona o štátnom občianstve: „*ostatné dotknuté subjekty sú: 1. obec trvalého pobytu žiadateľa, 2. útvar Policajného zboru, 3. daňový úrad, 4. colný úrad, 5. inštitúcie vykonávajúce sociálne poistenie a verejné zdravotné poistenie*“.

²²² Zákon č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

²²³ Podľa § 3 maďarského zákona o štátnom občianstve.

²²⁴ Dostupné na: <https://bit.ly/3iriCj>.

republiky č. 1/2015 o udeľovaní štátneho občianstva Slovenskej republiky z osobitných dôvodov (nariadenie). Toto nariadenie nadobudlo účinnosť 1. februára 2015 a týka sa udeľovania štátneho občianstva SR z osobitných dôvodov, a to bývalým občanom SR. Bývalí občania SR, ktorí stratili štátne občianstvo SR, môžu požiadať o opätovné nadobudnutie štátneho občianstva SR podľa § 7 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve. V prvom rade musia požiadať o trvalý pobyt na Slovensku podľa § 45a ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ktorý ÚHCP udeľí automaticky. Následne musia požiadať o opätovné nadobudnutie štátneho občianstva SR buď na príslušnom okresnom úrade alebo na diplomatickej misii či konzuláte SR v zahraničí. Žiadateľ v žiadosti výslovne uvedie, že je bývalým občanom SR.

Od zavedenia novely v roku 2010 stratilo štátne občianstvo SR z dôvodu nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva 3 046 osôb.²²⁵ Do 20. septembra 2019 opätovne nadobudlo štátne občianstvo SR 825 bývalých občanov SR podľa § 7 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve v spojení s nariadením.²²⁶

Občan SR nestratí štátne občianstvo SR, ak cudzie štátne občianstvo nadobudol v súvislosti s uzavretím manželstva s cudzincom a cudzie štátne občianstvo nadobudol počas trvania manželstva. Ďalšia výnimka zo straty štátneho občianstva SR je v prípade dieťaťa, ktoré je štátnym občanom SR a ktoré nadobudne cudzie štátne občianstvo narodením alebo cudzie štátne občianstvo nadobudlo pred 17. júlom 2010.²²⁷

Okresný úrad vydáva podľa zákona o štátnom občianstve osvedčenie na preukázanie štátneho občianstva SR. V prípade nezrovnalostí okresný úrad požiada oddelenie štátneho občianstva o potvrdenie, či osoba je alebo nie je štátnym občanom SR.

Pri písaní tejto správy sa objavil prípad, keď osoba, ktorá sa domnievala, že je občanom SR a žila v krajine desaťročia, bola v skutočnosti informovaná, že je občanom Českej republiky.

Muž, rómskeho pôvodu, sa narodil v Československu, konkrétne v Českej republike v roku 1960. Keď mal tri roky, celá jeho rodina sa presťahovala na Slovensko a odvtedy býva v tej istej lokalite na Slovensku. Otázka týkajúca sa jeho občianstva bola vznesená po tom, čo stratil občiansky preukaz a používal nesprávne rodné číslo, ktoré však bolo uvedené na predchádzajúcom občianskom preukaze. Oddelenie štátneho občianstva oficiálne vyhlásilo, že táto osoba nie je štátnym občanom SR z dôvodu, že jej nikdy nebolo udelené občianstvo SR a nezvolila si občianstvo SR tak, ako sa predpokladá v § 3 zákona o štátnom občianstve. Vzhľadom na to, že sa narodil v Českej republike, mal spočiatku štátne občianstvo Československa aj Českej republiky. Bol teda považovaný za občana ČR.

Stav, ktorý pre účastníka konania nastal bolo možné vnímať ako odňatie občianstva, keďže viac ako päťdesiat rokov bol v domnení, že má slovenské občianstvo. Z výkladu Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti vyplýva, že „Osoba dotknutá odňatím občianstva má právo na to, aby jej bolo vydané písomné rozhodnutie vrátane dôvodov odňatia. Rozhodnutia o odňatí štátneho občianstva nadobudnú účinnosť až v momente, keď sa vyčerpajú všetky opravné prostriedky.“²²⁸ Zároveň „odňatie občianstva musí byť primerané záujmu, ktorý sa štát snaží chrániť. Vyžaduje si to vyváženie vplyvu na práva jednotlivca a záujmy štátu“.²²⁹ Štátne orgány musia brať do úvahy, že odňatie štátneho občianstva SR má rozsiahly vplyv na práva osoby, ktorá bola v minulosti občanom SR. Každšej osobe by malo byť vydané formálne rozhodnutie a daná možnosť napadnúť rozhodnutie na súde. Rovnako odôvodnenie rozhodnutia by malo pozostávať z analýzy proporcionality záujmov jednotlivca a štátu.

²²⁵ V roku 2010 – 70 osôb; v roku 2011 – 281 osôb; v roku 2012 – 291 osôb; v roku 2013 – 305 osôb; v roku 2014 – 316 osôb; v roku 2015 – 279 osôb; v roku 2016 – 419 osôb; v roku 2017 – 487 osôb; v roku 2018 – 451 osôb; v roku 2019 (do 20. septembra) – 147 osôb.

²²⁶ V roku 2015 – 53 osôb; v roku 2016 – 151 osôb; v roku 2017 – 181 osôb; v roku 2018 – 256 osôb; v roku 2019 (do 20. septembra) – 184.

²²⁷ Podľa § 9 ods. 17 a 18 zákona o štátnom občianstve.

²²⁸ Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), stretnutie expertov – výklad Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961 a predchádzanie stavu bez štátnej príslušnosti v dôsledku straty a odňatia štátneho občianstva („závery z Tunisu“), marec 2014, dostupné na: <https://bit.ly/2PBRSpJ>, str. 7.

²²⁹ Tamže, str. 6.

4.2.4 Zníženie počtu osôb bez štátnej príslušnosti udelením štátneho občianstva SR

Vo všeobecnosti platí, že žiadosť o udelenie štátneho občianstva SR musí žiadateľ podať osobne na príslušnom okresnom úrade podľa miesta trvalého alebo posledného trvalého pobytu na území SR alebo na diplomatickej misii alebo konzuláte SR v zahraničí. To isté platí pre žiadateľa bez štátnej príslušnosti.

V prvom rade musí žiadateľ zhromaždiť všetky relevantné osobné doklady a ďalšie potrebné doklady od príslušných úradov a inštitúcií.²³⁰ Všetky doklady vydané v zahraničí musia byť úradne overené (apostila alebo superlegalizácia) a preložené do slovenského jazyka prekladateľom overeným Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.

Žiadateľ musí pri podávaní žiadosti vyplniť dotazník²³¹ – jeden zo spôsobov, ako si úradníci okresného úradu overia znalosť slovenského jazyka. Deti do 14 rokov dotazník vyplňať nemusia, za dieťa mladšie ako 18 rokov musia dotazník podpísať rodičia. Dôležitou súčasťou konania je overenie znalosti slovenského jazyka. Preto prednosta okresného úradu, veľvyslanec alebo konzul vymenuje trojčlennú komisiu, ktorá vykoná jazykovú skúšku a overí znalosť slovenského jazyka žiadateľa.²³²

Kritériom hodnotenia znalosti slovenského jazyka je absolvovanie pohovoru, na ktorom sú žiadateľovi kladené otázky týkajúce sa jeho osoby a jemu blízkych osôb, ako aj otázky všeobecného charakteru, vrátane otázok z histórie, geografie a spoločensko-politického vývoja Slovenskej republiky. Žiadateľ je tiež vyzvaný, aby prečítal článok z tlače a následne napísal zhrnutie článku.²³³ Zákon o štátnom občianstve vyžaduje uznesenie výboru, ktoré sa prijíma hlasmi najmenej dvoch členov výboru.²³⁴ Okrem toho musí žiadateľ na preukázanie znalosti slovenského jazyka preukázať znalosť faktov o Slovenskej republike.

Následne príslušný okresný úrad, diplomatická misia alebo konzulárny úrad SR v zahraničí odošle žiadosť na oddelenie štátneho občianstva MV SR. Oddelenie štátneho občianstva žiada dotknuté štátne orgány o poskytnutie informácie, či sa proti žiadateľovi vedie trestné stíhanie, vydávacie konanie, konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu, konanie o administratívnom vyhostení alebo konanie o odňatí azylu.²³⁵

Podľa všeobecného pravidla uplatňovaného na cudzincov možno štátne občianstvo SR udeliť žiadateľovi, ktorý nie je občanom SR a má na území SR nepretržitý trvalý pobyt najmenej osem rokov pred podaním žiadosti. Táto podmienka sa však nevzťahuje na niektoré prípady, napr. azylant musí preukázať postavenie azylanta najmenej štyri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti, bývalý maloletý musí preukázať nepretržitý trvalý pobyt na Slovensku, ktorý trval najmenej tri roky pred tým, ako dieťa dovŕšilo osemnásť rokov veku, maloletý bez sprievodu, ktorého zákonným zástupcom alebo opatrovníkom je občan SR alebo právnická osoba ustanovená súdom SR, musí spĺňať podmienku trvalého pobytu na území SR najmenej dva roky bezprostredne pred podaním žiadosti (táto dĺžka pobytu sa nevzťahuje na maloletých do dvoch rokov) alebo osoba, ktorá sa

²³⁰ K oficiálnej žiadosti sa predkladajú tieto doklady: dotazník, životopis, doklad totožnosti, rodný list, doklad o osobnom stave, doklad o pobyte na území SR a ak ide o bývalého občana, doklad o poslednom trvalom pobyte na území SR, výpis z registra trestov, potvrdenie daňového úradu, colného úradu a mestského úradu o zaplatení daní a poplatkov, výpis z obchodného registra/živnostenského registra alebo potvrdenie o zamestnaní a kópiu pracovnej zmluvy, potvrdenie zamestnávateľa o zaplatení dane z príjmov a úhrade poistného na verejné zdravotné poistenie, sociálne poistenie a starobné dôchodkové poistenie, potvrdenie zdravotnej poisťovne o úhrade poistného na verejné zdravotné poistenie a o dobe trvania poistného vzťahu, doklad o štúdiu, potvrdenie o zaradení do evidencie uchádzačov o zamestnanie, potvrdenie o poberaní dôchodkových dávok, potvrdenie o zdroji príjmu postačujúceho na financovanie pobytu žiadateľa a jeho blízkych na území Slovenskej republiky, ak je dobrovoľne nezamestnaný. Doklady, ktoré sa na žiadateľa nevzťahujú, sa nahradia čestným vyhlásením odôvodňujúcim dôvody nepredloženia.

²³¹ Pozri: <https://www.minv.sk/?udelenie-statneho-obcianstva-slovenskej-republiky-1>.

²³² Žiadateľovi sa kladú otázky týkajúce sa jeho osoby a jemu blízkych osôb, ako aj otázky všeobecného charakteru, vrátane otázok z histórie, geografie a spoločensko-politického vývoja Slovenskej republiky. Osoba je povinná prečítať nahlas náhodne vybraný článok z tlače v slovenskom jazyku a napísať zhrnutie článku v časovom limite 30 minút.

²³³ Pozri § 8 ods. 6 zákona o štátnom občianstve.

²³⁴ Podľa § 8 ods. 8 zákona o štátnom občianstve.

²³⁵ Podľa § 8a ods. 4 zákona o štátnom občianstve.

narodila na Slovensku, musí spĺňať podmienku trvalého pobytu na Slovensku najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti.²³⁶

Pokiaľ ide o výnimku z dĺžky predchádzajúceho pobytu na Slovensku, najvýhodnejší režim sa vzťahuje na žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorí sú povinní spĺňať podmienku nepretržitého pobytu na území SR najmenej tri roky pred podaním žiadosti.²³⁷ Ide o jedinú výnimku, ktorá sa vzťahovala na žiadateľov bez štátnej príslušnosti v konaní o udelenie štátneho občianstva SR. Ostatné podmienky platia rovnako.

V zákone sa neuvádza definícia „nepretržitého pobytu“ v prípade žiadateľov bez štátnej príslušnosti. Pod týmto pojmom sa podľa oddelenia štátneho občianstva v praxi rozumie len trvalý pobyt alebo povolenie na prechodný pobyt vydané podľa zákona o pobyte cudzincov. Osobám bez štátnej príslušnosti s tolerovaným pobytom alebo „Zotrvaním“ je preto znemožnené nadobudnúť štátne občianstvo SR, keďže ich oprávnený pobyt na Slovensku považuje oddelenie štátneho občianstva za „prechodný“.²³⁸ To platí aj v prípade, keď sa osoba bez štátnej príslušnosti zdržiava s takýmto pobytom/postavením na Slovensku ešte dlhšie ako tri po sebe nasledujúce roky. Riaditeľ oddelenia štátneho občianstva navrhol, aby takéto osoby požiadali ministra vnútra SR o udelenie výnimky podľa § 7 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve. Výsledok tohto konania je však nepredvídateľný. Tento prístup oddelenia štátneho občianstva naznačuje, že výklad pojmu „nepretržitý pobyt“ v prípade žiadateľov bez štátnej príslušnosti je široký. Treba tiež poznamenať, že požiadavka na „nepretržitý pobyt“ v trvaní troch rokov pred podaním žiadosti sa vykladá tak, že trvá aj počas rozhodovacieho obdobia o žiadosti.²³⁹

Oddelenie štátneho občianstva pri posudzovaní žiadosti nepreveruje postavenie osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa.²⁴⁰ Postavenie osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa je podľa oddelenia štátneho občianstva zrejmy nielen z dokladu o pobyte alebo cestovného dokladu vydaného príslušným OCP, ale aj zo spoločného informačného systému.²⁴¹ Vzhľadom na tento prístup je možné dospieť k záveru, že povolenie na pobyt a uznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa zo strany OCP má významný vplyv na proces naturalizácie osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku. Bez splnenia týchto dvoch podmienok by inak osoba bez štátnej príslušnosti nemohla úspešne požiadať o udelenie štátneho občianstva SR podľa § 7 ods. 2 písm. h) zákona o štátnom občianstve.

Ako bolo uvedené, posúdenie žiadosti podanej osobou bez štátnej príslušnosti je rovnaké ako u bežného žiadateľa.²⁴² Oddelenie štátneho občianstva tiež starostlivo posudzuje integráciu žiadateľa bez štátnej príslušnosti do slovenskej spoločnosti a ekonomický prínos, ktorý žiadateľ predstavuje pre krajinu. Príkladom takéhoto dôkladného posúdenia je rozhodnutie o zamietnutí žiadosti osoby bez štátnej príslušnosti v roku 2012 z týchto dôvodov „(...) žiadateľ študuje od (...) na (...), avšak zatiaľ neukončil ani bakalárske štúdium, ktoré mal ukončiť v roku 2011. Z tohto dôvodu bude možné u menovaného posúdiť dostatočnú integráciu do spoločnosti až na základe výsledku ukončenia štúdia a riadneho začlenenia do pracovného procesu v Slovenskej republike“.²⁴³ V tomto rozhodnutí sa nezohľadnilo postavenie žiadateľa ako osoby bez štátnej príslušnosti. V ďalšom prípade žiadateľa bez štátnej príslušnosti bolo občianstvo SR najskôr zamietnuté z dôvodu, že žiadateľ bol počas polovice obdobia troch rokov pobytu pred podaním žiadosti nezamestnaný. Na základe toho sa následne dospelo k záveru, že nepredstavuje dostatočný ekonomický prínos pre krajinu. Tento záver bol neskôr nadriadeným správnym orgánom zamietnutý a žiadateľovi bolo udelené občianstvo SR.²⁴⁴

²³⁶ Zákon o štátnom občianstve umožňuje udeliť štátne občianstvo SR aj osobe, ktorá má na Slovensku „pobyt“ najmenej desať rokov, ak je pobyt opäť „nepretržitý“ a osobe už bol udelený trvalý pobyt v čase podania žiadosti. Ďalšie výnimky z osemročného trvalého pobytu sú uvedené v § 7 ods. 2 zákona o štátnom občianstve.

²³⁷ Podľa § 7 ods. 2 písm. h) zákona o štátnom občianstve.

²³⁸ Informácie poskytol riaditeľ oddelenia štátneho občianstva, rozhovor dňa 7. novembra 2019.

²³⁹ Čiastočne je to spôsobené judikatúrou slovenských súdov, ktorá takýto rozsiahly výklad potvrdila, napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 2Sžo/107/2014, zo dňa 26. októbra 2016.

²⁴⁰ Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 1. októbra 2019.

²⁴¹ Informácie poskytl riaditeľ oddelenia štátneho občianstva, rozhovor dňa 7. novembra 2019.

²⁴² Informácie poskytl Ministerstvo vnútra SR dňa 1. októbra 2019.

²⁴³ Informácie z anonymizovaných rozhodnutí poskytnutých Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

²⁴⁴ Informácie poskytl právnik Ligy za ľudské práva, rozhovor dňa 15. novembra 2019.

Podľa Dohovoru z roku 1954²⁴⁵ je Slovensko povinné „*ul'ahčovať, nakoľko je to len možné, asimiláciu a udelenie štátneho občianstva osobám bez štátnej príslušnosti*“ a „*konkrétne vyvinúť maximálne možné úsilie na urýchlenie konania v tejto záležitosti*“. Podľa § 8a ods. 7 zákona o štátnom občianstve oddelenie štátneho občianstva rozhodne o žiadosti do 24 mesiacov od doručenia žiadosti. Ak sa vyžadujú vyjadrenia iných štátnych orgánov a rozhodnutie závisí od týchto vyjadrení, lehota 24 mesiacov sa prerušuje až do doručenia týchto vyjadrení. Vo všeobecnosti oddelenie štátneho občianstva vo svojej rozhodovacej praxi zohľadňuje verejné záujmy vrátane bezpečnostných aspektov, stanoviská príslušného oddelenia cudzineckej polície, Slovenskej informačnej služby a iných dotknutých štátnych orgánov. Celková dĺžka konania o udelení štátneho občianstva SR sa považuje za zdĺhavú vo všetkých prípadoch, nielen v tých, ktoré sa týkajú osôb bez štátnej príslušnosti.

Jeden z opýtaných právnikov vyjadril obavy týkajúce sa komunikácie a spolupráce oddelenia štátneho občianstva so žiadateľom v priebehu konania. Oddelenie štátneho občianstva nepostupovalo v konkrétnom prípade podrobne opísanom nižšie v úzkej súčinnosti so žiadateľkou, čo u nej spôsobilo nielen neistotu, ale aj prieťahy v konaní. Žiadateľke tiež nebola poskytnutá možnosť uplatniť svoje procesné práva (napr. právo nahliadať do spisu a právo na vyjadrenie pred vydaním rozhodnutia), čo viedlo k neočakávanému výsledku konania a k porušeniu práva žiadateľky ako účastníčky konania.²⁴⁶

Ak sú splnené všetky podmienky na udelenie štátneho občianstva SR, oddelenie štátneho občianstva môže žiadateľovi bez štátnej príslušnosti udeliť občianstvo SR. Na udelenie štátneho občianstva SR však nie je právny nárok. Následne musí osoba bez štátnej príslušnosti zložiť sľub voči Slovenskej republike (zloženie sľubu sa vzťahuje na osoby staršie ako 14 rokov) na príslušnom okresnom úrade, diplomatickej misii alebo konzulárnom úrade Slovenskej republiky v zahraničí, ktorý vedie k vydaniu potvrdenia o udelení štátneho občianstva Slovenskej republiky. Prevzatie potvrdenia predstavuje nielen završenie celého procesu, ale aj samotné nadobudnutie občianstva.

Pred prijatím potvrdenia musí osoba bez štátnej príslušnosti zaplatiť správny poplatok vo výške 700 EUR²⁴⁷ podľa zákona o správnych poplatkoch.²⁴⁸ Zákon predpokladá niektoré výnimky pre cudzincov, ktorým bol udelený azyl, vnútorne vysídlené osoby z Ukrajiny z oblasti Černobyľu alebo cudzincov nad 65 rokov. Osoby bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR, však medzi tieto skupiny nepatria. V tejto súvislosti UNHCR tiež poukazuje na to, že osoby bez štátnej príslušnosti „*musia znášať vysoké náklady spojené s administratívnym poplatkom*“.²⁴⁹

Ak je výsledok konania v neprospech žiadateľa, proti takémuto zamietavému rozhodnutiu sa podáva „rozklad“ ministrovi vnútra, ktorý má právomoc preskúmať zákonnosť takéhoto rozhodnutia a postupu, ktorý mu predchádzal. Rozhodnutie ministra podlieha ďalšiemu preskúmaniu krajským súdom, ktorého verdikt môže následne preskúmať aj Najvyšší súd. Žiadatelia nemajú výslovný nárok na bezplatnú právnu pomoc podľa zákona o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi.

Podľa zákona o štátnom občianstve je štátne občianstvo SR „*rovnocenné bez ohľadu na právny titul jeho nadobudnutia*“.²⁵⁰

²⁴⁵ Podľa čl. 32 Dohovoru z roku 1954.

²⁴⁶ Informácie poskytol právnik Ligy za ľudské práva, rozhovor dňa 15. novembra 2019.

²⁴⁷ V roku 2021 sa na základe podnetov UNHCR a Ligy za ľudské práva zmenil zákon o správnych poplatkoch a správny orgán môže osobe bez štátnej príslušnosti poplatok znížiť alebo odpustiť.

²⁴⁸ Dostupné na: <https://bit.ly/2XJkXUv>.

²⁴⁹ Pozri Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), Podanie UNHCR o Slovensku: 32. zasadnutie UPR, december 2018, dostupné na adrese: <https://bit.ly/2XHPlt4>.

²⁵⁰ Podľa § 10 zákona o štátnom občianstve.

Prípád Cornelie



Meno: Cornelia*

Vek a pohlavie: okolo 29 rokov, žena **Krajina narodenia:** Konžská republika

Dĺžka pobytu na Slovensku: 13 rokov

Tvrdená príčina postavenia osoby bez štátnej príslušnosti: vzdanie sa občianstva

Postavenie: trvalý pobyt na neobmedzenú dobu

„Byť bez štátnej príslušnosti je niekedy psychicky náročné. Človek je šťastný, keď sa môže stotožniť s konkrétnym štátom, kmeňom alebo etnikom. Keď má pocit spolupatričnosti, právo rozhodovať o štátnych záležitostiach, napríklad hlasovaním v parlamentných alebo prezidentských voľbách. Niekedy na mňa štátni úradníci pozerajú, keď im poviem, že som bez štátnej príslušnosti. V niektorých situáciách som nútená povedať, že mám konžské občianstvo, aj keď to nemám ako potvrdiť. Je to emocionálne náročné.“

Cornelia sa narodila konžským rodičom v Konžskej republike. Jej otec bol politicky aktívny v opozícii a keď v roku 1997 vypukla vojna, musel z krajiny utiecť. Matka Cornelie chcela pre ňu lepší život, a tak Corneliu so sesternicou poslala žiť k ich strýkovi na Slovensko, keď mala len 16 rokov. Spolužitie so strýkom, ktorý sa na Slovensku vydával za ich otca, bolo náročné a Cornelia skončila v detskom domove. Keďže v čase, keď sa tak stalo, bola maloletá, cudzinecká polícia jej udelila trvalý pobyt na neobmedzený čas. Napriek nepriaznivej osobnej situácii mohla stredoškolské a vysokoškolské štúdium dokončiť na Slovensku. Vzhľadom na politické pozadie jej otca jej konžská ambasáda odmietla poskytnúť pomoc, keď potrebovala overiť rodný list, výpis z registra trestov či nový pas. Konžské občianstvo nemohla využiť, a tak sa rozhodla, že sa ho zriekne. Cudzinecká polícia uznala jej nové postavenie osoby bez štátnej príslušnosti a namiesto toho jej vydala cestovný doklad cudzinca. V roku 2014 Cornelia požiadala o štátne občianstvo SR ako osoba bez štátnej príslušnosti. Konanie o jej žiadosti trvalo takmer päť rokov. V tomto čase Cornelia porodila syna, občana SR podľa jeho otca; ukončila magisterské štúdium a našla si kvalifikovanú prácu. Na jej prekvapenie jej žiadosť zamietli s odôvodnením, že udelenie občianstva nie je v záujme Slovenskej republiky. Zdôvodnenie rozhodnutia obsahovalo viacero obvinení, napríklad, že Cornelia nevedela po slovensky alebo že sa dopustila priestupku vo vzťahu k svojmu pobytu. Na druhej strane rozhodnutie neobsahovalo odôvodnenie, prečo udelenie občianstva nebolo v záujme Slovenskej republiky, ani sa nezaoberalo skutočnosťou, že Cornelia je bez štátnej príslušnosti. Osoba s rozhodovacou právomocou dokonca iniciovala kontakt s cudzineckou políciou so žiadosťou o zrušenie jej pobytu, keďže jej rodičia boli občanmi Konga. Cornelia sa proti tomuto rozhodnutiu odvolala. Minister vnútra napadnuté rozhodnutie zrušil s tým, že v konaní boli prieťahy, Odbor štátneho občianstva nesprávne posúdil skutočnosť, že Cornelia nie je osobou bez štátnej príslušnosti a porušil viaceré jej procesné práva. Minister vnútra okrem iného uložil Odboru štátneho občianstva povinnosť zvážiť v novom konaní, že Cornelia je osobou bez štátnej príslušnosti a matkou občana SR. Po vrátení prípadu Odbor štátneho občianstva konanie zastavil z dôvodu, že Cornelia nespĺňala podmienku nepretržitého pobytu na území Slovenskej republiky. Cornelia mala komplikované druhé tehotenstvo, počas ktorého odišla navštíviť otca svojho dieťaťa do iného členského štátu, kde nakoniec musela zostať pre zdravotné komplikácie po pôrode. K tomu došlo v piatom roku konania o jej žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR a viedlo to k zastaveniu konania. Druhé zamietavé rozhodnutie tiež neobsahovalo posúdenie skutočnosti, že žiadateľka je osobou bez štátnej príslušnosti. Cornelia podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu na správny súd. Cornelia predstavuje príklad osoby bez štátnej príslušnosti, ktorej postavenie osoby bez štátnej príslušnosti nebolo Odborom štátneho občianstva zohľadnené.

* Meno bolo zmenené za účelom ochrany súkromia.

4.3 Zhrnutie hlavných zistení

Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri narodení:

- **Dieťa narodené na Slovensku, ktoré nemá občianstvo žiadneho štátu, má nárok na občianstvo SR po splnení zákonom stanovených podmienok.**
- **Dieťa môže nadobudnúť štátne občianstvo SR, ak sa narodí na území SR a rodičia nemajú žiadne štátne občianstvo, alebo rodičia sú cudzinci a dieťa narodením nenadobudne štátne občianstvo žiadneho z nich.**
- **Nájdené deti, ktorých rodičia nie sú známi, sa považujú za občanov SR.**
- Dôkazné bremeno o tom, že dieťa nie je občanom inej krajiny, je výlučne na rodičoch.
- Obaja rodičia musia mať v čase podania žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR v mene svojho dieťaťa oprávnený pobyt na Slovensku doložený dokladmi totožnosti a inými dokladmi o ich osobnom stave.

Naturalizácia:

- **Žiadatelia bez štátnej príslušnosti môžu požiadať o štátne občianstvo SR po troch rokoch nepretržitého pobytu na Slovensku namiesto ôsmich rokov.**
- Pojem nepretržitý pobyt vykladá oddelenie štátneho občianstva tak, že zahŕňa len prípady trvalého alebo prechodného pobytu.
- Osoby bez štátnej príslušnosti s tolerovaným pobytom alebo „Zotrvaním“ sú vylúčené z možnosti úspešne požiadať o štátne občianstvo SR.
- Doba, v rámci ktorej oddelenie štátneho občianstva posudzuje žiadosť o udelenie štátneho občianstva SR (24 mesiacov s možnosťou predĺženia) je dlhá.
- Žiadateľom bez štátnej príslušnosti nie je k dispozícii bezplatná právna pomoc a zastúpenie.
- **Úspešnosť žiadostí o udelenie štátneho občianstva SR osobami bez štátnej príslušnosti je veľmi vysoká.**

Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti pri zmene osobného stavu:

- Štátne občianstvo SR nestrácajú občania SR, ktorí nadobudnú občianstvo iného štátu sobášom s cudzím štátnym príslušníkom. Na Slovensku sa uznáva len manželstvo medzi mužom a ženou, z režimu ochrany sú vylúčené manželstvá osôb rovnakého pohlavia alebo registrované partnerstvá.

Predchádzanie postavenia osôb bez štátnej príslušnosti v kontexte zrieknutia sa, straty alebo odňatia štátnej príslušnosti:

- Bývalí občania SR, ktorí boli prepustení zo štátneho zväzku, môžu požiadať o jeho opätovné nadobudnutie pod podmienkou, že pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR budú mať na území SR nepretržitý pobyt najmenej dva roky (skrátaná doba v porovnaní so všeobecným pravidlom ôsmich rokov trvalého pobytu).
- Občania SR, ktorí automaticky stratili štátne občianstvo SR nadobudnutím štátneho občianstva iného štátu na základe výslovného súhlasu, ho môžu znovu nadobudnúť za zjednodušených podmienok.
- Existencia alebo neexistencia štátneho občianstva alebo strata štátneho občianstva SR sa nepreukazuje formou rozhodnutia, ale len ako stanovisko správneho orgánu.

5. ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY A ODPORÚČANIA

5.1 Závěrečné poznámky

Téme postavenia osôb bez štátnej príslušnosti sa na Slovensku vo všeobecnosti venuje len veľmi malá pozornosť. Tomu zodpovedá aj nedostatočný výskum o situácii osôb bez štátnej príslušnosti na Slovensku, ako aj nedostatočná cielená pomoc zameraná na osoby bez štátnej príslušnosti. Hoci je Slovensko od apríla 2000 zmluvnou stranou Dohovoru z roku 1954 aj Dohovoru z roku 1961, po nadobudnutí platnosti oboch dohovorov pre Slovenskú republiku sa osobám bez štátnej príslušnosti ani výkladu tohto pojmu nevenovala hlbšia pozornosť. Niektoré záväzky vyplývajúce z Dohovoru z roku 1954 sa nestali predmetom vnútroštátnej právnej úpravy a ani nie sú v praxi uplatňované. Slovensko stále trvá na svojej výhrade k článku 27 Dohovoru z roku 1954. Zosúladenie ustanovení Dohovoru z roku 1961 s vnútroštátnou legislatívou a praxou možno považovať za priaznivejšie v porovnaní so zosúladením ustanovení Dohovoru z roku 1954, aj keď aj v tomto ohľade existujú určité medzery.

Zo sčítania obyvateľov v roku 2011 vyplýva, že 1 523 osôb sa identifikuje ako osoby bez štátnej príslušnosti a 393 100 osôb bez štátneho občianstva. K 31. augustu 2019 malo na Slovensku platné povolenie na pobyt len 46 osôb bez štátnej príslušnosti. Napriek zhromaždeniu viacerých údajov z rôznych registrov a databáz sa nepodarilo zistiť konečné a úplné údaje o počte osôb, ktoré sú alebo môžu byť na Slovensku bez štátnej príslušnosti. Jedným z hlavných dôvodov nedostupnosti dát je neexistencia konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, ako aj doteraz používaný spôsob vlastnej identifikácie bez následného overenia pri sčítaní obyvateľov. Ďalším problémom je absencia jednotnej definície osoby bez štátnej príslušnosti a jednotného spôsobu uplatňovania tejto definície v praxi, čo môže viesť k nesprávnemu určeniu a registrácii občianstva a štátnej príslušnosti osoby príslušnými štátnymi orgánmi. Okrem toho rôzne štátne orgány si navzájom neuznávajú svoje závery týkajúce sa postavenia osôb bez štátnej príslušnosti.

Identifikácia osôb bez štátnej príslušnosti je nročná, čo má vplyv na prístup osôb bez štátnej príslušnosti k svojim právam podľa Dohovoru z roku 1954. Hoci Dohovor z roku 1954 výslovne neukladá zmluvným štátom povinnosť zaviesť konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, prijatie takéhoto konania je nevyhnutné na splnenie záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru z roku 1954 a je v súlade s usmerneniami UNHCR o vykonávaní dohovoru.

Ako už bolo viackrát uvedené, na Slovensku zatiaľ neexistuje samostatné konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti. V roku 2012 bol však v rámci zákona o pobyte cudzincov zavedený nový druh trvalého pobytu pre osoby bez štátnej príslušnosti. Hoci sa oficiálne nepovažuje za konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti ako také, toto konanie sa mu približuje najviac. Dôvodom je skutočnosť, že výsledkom konania je buď udelenie povolenia na pobyt alebo zamietnutie žiadosti, ale nie skutočné priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré by malo všeobecnú platnosť. Hlavnými nedostatkami tohto konania je neexistencia procesného rámca a nepredvídateľnosť jeho výsledku. Postavenie osoby bez štátnej príslušnosti nezabezpečuje žiadateľovi automaticky právo na trvalý pobyt, keďže rozhodnutie o udelení tohto druhu povolenia na pobyt je na uvážení ÚHCP. Podanie žiadosti o tento druh pobytu nezakladá žiadateľovi bez štátnej príslušnosti právo „zákonne sa zdržiavať“ v krajine, ani neoprávňuje žiadateľa na štátom financované ubytovanie alebo zdravotnú starostlivosť. Trvalý pobyt na päť rokov majú v súčasnosti len osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré v rámci konania preukážu, že sú bez štátnej príslušnosti, t. j. spĺňajú definíciu osoby bez štátnej príslušnosti.

Bez ohľadu na uvedené, trvalý pobyt na päť rokov poskytuje osobám bez štátnej príslušnosti stabilitu pobytu a prístup k uľahčenej naturalizácii, a to aj prostredníctvom uplatnenia niekoľkých výnimiek, akými sú predloženie platného cestovného dokladu, dokladu o ubytovaní a preukázania finančného zabezpečenia pobytu.

Osoby bez štátnej príslušnosti je možné identifikovať aj v rámci rôznych iných konaní na Slovensku, napr. azylového konania, administratívneho vyhostenia, zaistenia, štátneho občianstva a pod. Jedným z konaní, v ktorom sa najčastejšie objavujú osoby bez štátnej príslušnosti je azylové konanie pred Migračným úradom. Žiadatelia o azyl bez štátnej príslušnosti majú rovnaké procesné práva a záruky ako ostatní žiadatelia o azyl bez akéhokoľvek uprednostňovania alebo osobitného prístupu. Postavenie žiadateľa o azyl ako osoby bez štátnej príslušnosti nie je na Slovensku dôvodom na udelenie medzinárodnej ochrany ani azylu z humanitných dôvodov.

Zákon o pobyte cudzincov, v časti týkajúcej sa administratívneho vyhostenia, poskytuje osobám bez štátnej príslušnosti ochranu pred vyhostením. Osoba však musí byť v rámci konania o administratívnom vyhostení identifikovaná ako osoba bez štátnej príslušnosti. V praxi sa často stáva, že osoba bez štátnej príslušnosti nie je identifikovaná a namiesto toho je jej vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení spolu so zákazom vstupu.

Z dostupných štatistických údajov tiež vyplýva, že vo väčšine prípadov osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení bolo následne vydané aj rozhodnutie o zaistení. Niekedy určité orgány považujú inštitút zaistenia za „predĺženú ruku“ konania o administratívnom vyhostení, ktorá im umožňuje zistiť totožnosť a štátnu príslušnosť zaistenej osoby alebo ich neexistenciu. Skutočnosť, že mnohé osoby bez štátnej príslušnosti sú často identifikované až po niekoľkých mesiacoch zaistenia (ak vôbec), sa považuje za jeden z negatívnych dôsledkov chýbajúceho konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti.

Ďalším druhom povolenia na pobyt alebo „zákonné zdržiavanie sa“, ktorý majú osoby bez štátnej príslušnosti k dispozícii, je inštitút „Zotrvania“ a tolerovaný pobyt. „Zotrvanie“ sa často používa v prípadoch osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré nespĺňajú podmienky na trvalý pobyt na päť rokov (nemajú dôkazy o svojom postavení osoby bez štátnej príslušnosti, nemajú čistý register trestov, sú označené ako „nežiaduce“ osoby, atď.) alebo osôb, ktoré sú „nevyhostiteľné“. Žiadnu z týchto možností však nemožno považovať za trvalé riešenie situácie osôb bez štátnej príslušnosti, keďže ani jedna neumožňuje jej držiteľovi pracovať, vykonávať podnikateľskú činnosť, byť súčasťou systému verejného zdravotného poistenia, žiadať o iný druh pobytu (okrem trvalého pobytu na päť rokov ako osoba bez štátnej príslušnosti), získať doklady totožnosti alebo cestovné doklady a tiež úspešne požiadať o štátne občianstvo SR. Poskytnutie „Zotrvania“ alebo udelenie tolerovaného pobytu je preto v rozpore so záväzkami Slovenskej republiky podľa článkov 17, 18, 19, 28 a 32 Dohovoru z roku 1954.

Z hľadiska predchádzania postavenia osôb bez štátnej príslušnosti a znižovania počtu osôb bez štátnej príslušnosti zákon o štátnom občianstve vo všeobecnosti poskytuje silnú ochranu pred postavením osoby bez štátnej príslušnosti u detí narodených na Slovensku a pred postavením osoby bez štátnej príslušnosti pri zmene osobného stavu. Priestor na zlepšenie bol identifikovaný v súvislosti s rozdelením bremena a úrovňou dokazovania v prípadoch žiadostí podávaných rodičmi v mene ich detí bez štátnej príslušnosti narodených na Slovensku. Znižovaniu počtu osôb bez štátnej príslušnosti napomáha aj naturalizácia, pri ktorej najvýhodnejší režim platí pre žiadateľov bez štátnej príslušnosti, ktorí musia pred podaním žiadosti okrem iného splniť podmienku iba troch rokov nepretržitého pobytu na Slovensku. V tomto prípade však dĺžka konania, vysoký správny poplatok, rovnako ako aj nemožnosť uplatniť niektoré procesné práva žiadateľa, predstavujú prekážku prístupu ku konaniu a jeho účinnosti. Napriek týmto nedostatkom je úspešnosť žiadostí o udelenie štátneho občianstva SR osobami bez štátnej príslušnosti veľmi vysoká.

Zákon o štátnom občianstve oficiálne upravuje dva spôsoby straty štátneho občianstva SR. Prvým je vzdanie sa občianstva a druhým je automatická strata občianstva pri nadobudnutí občianstva iného štátu. Automatická strata občianstva sa nevzťahuje na deti alebo osoby, ktoré nadobudli cudzie občianstvo manželstvom s cudzím štátnym príslušníkom. Bývalí občania SR majú zjednodušený prístup k opätovnému nadobudnutiu štátneho občianstva SR na základe § 7 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve v spojení s nariadením č. 1/2015.

5.2 Odporúčania

Nasledujúci súhrn odporúčaní odzrkadľuje zistenia, ktoré autorky tejto štúdie zistili porovnávaním medzinárodnej právnej úpravy vyplývajúcej najmä z dohôrov z roku 1954 a 1961 so slovenskou vnútroštátnou úpravou a praxou. Pri týchto odporúčaníach je potrebné pracovať aj s Príručkou UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti a ďalšími usmerneniami UNHCR v oblasti postavenia osôb bez štátnej príslušnosti, najmä s Usmernením o osobách bez štátnej príslušnosti č. 4: Zabezpečenie práva každého dieťaťa na nadobudnutie štátnej príslušnosti prostredníctvom článkov 1 až 4 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961.

5.2.1 Všeobecné odporúčanie

Odporúča sa zavedenie dostupného, spravodlivého a účinného konania o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, za účelom splnenia záväzkov, ktoré Slovensku vyplývajú voči osobám bez štátnej príslušnosti podľa Dohovoru z roku 1954. Normy a procesné záruky, ktorými by sa malo riadiť spravodlivé a účinné konanie o priznanie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti, sú uvedené v Príručke UNHCR o ochrane osôb bez štátnej príslušnosti.

5.2.2 Identifikácia a registrácia osôb bez štátnej príslušnosti

Odporúča sa:

1. **začleniť jednotnú definíciu osoby bez štátnej príslušnosti do príslušných vnútroštátnych právnych predpisov v súlade s článkom 1 ods. 1 Dohovoru z roku 1954,**
2. **pripraviť národný akčný plán pre štátne orgány o spôsobe určenia a/alebo registrácie osoby ako osoby bez štátnej príslušnosti,**
3. **uplatňovať jednotný prístup pri registrácii osôb „neznámej“, „nešpecifikovanej“ a „neidentifikovanej“ štátnej príslušnosti,**
4. **vydávať cestovný doklad cudzinca každej osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá sa zákonne zdržiava na území Slovenskej republiky, aby sa zabezpečil súlad s článkom 28 Dohovoru z roku 1954,**
5. **poskytovať špecializované školenia pre zamestnancov štátnych a iných inštitúcií, ktorí prichádzajú do kontaktu s osobami bez štátnej príslušnosti,**
6. **vykonávať aktivity zamerané na zvyšovanie informovanosti o osobách bez štátnej príslušnosti medzi predstaviteľmi občianskej spoločnosti,**
7. **zaviesť mechanizmus medziinštitucionálnej spolupráce.**

5.2.3 Určenie osôb bez štátnej príslušnosti a práva spojené s týmto postavením

Odporúča sa zrušiť alebo čo najviac znížiť aktuálny správny poplatok vo výške 165,50 EUR za podanie žiadosti o trvalý pobyt na päť rokov, aby bol tento postup dostupný pre každú osobu ohrozenú postavením osoby bez štátnej príslušnosti.

Odporúča sa:

1. **prijať v zákone o pobyte cudzincov jasný procesný rámec trvalého pobytu na päť rokov a opätovne zaviesť aplikáciu správneho poriadku na toto konanie,**
2. **umožniť žiadateľom, ktorí nie sú oprávnení zdržiavať sa na území SR, požiadať o trvalý pobyt na päť rokov,**
3. **považovať pobyt žiadateľa na území Slovenskej republiky, počas celého konania o jeho žiadosti o udelenie trvalého pobytu na päť rokov, za oprávnený,**

4. upraviť rozdelenie dôkazného bremena medzi žiadateľa a príslušný orgán v konaní o žiadosti o udelenie trvalého pobytu na päť rokov v ustanoveniach zákona o pobyte cudzincov,
5. zaviesť v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok lehotu na súdne preskúmanie písomného oznámenia o neudelení trvalého pobytu na päť rokov,
6. poskytnúť žiadateľom o trvalý pobyt na päť rokov prístup k bezplatnej a kvalifikovanej právnej pomoci,
7. zaobchádzať so žiadateľmi o udelenie trvalého pobytu päť rokov rovnako ako so žiadateľmi o azyl na Slovensku,
8. udeľovať trvalý pobyt na päť rokov automaticky, ak sa v konaní preukáže, že žiadateľ je bez štátnej príslušnosti,
9. zahrnúť zjavne „nevyhostiteľné“ osoby do definície osôb bez štátnej príslušnosti a zaobchádzať s nimi obdobne ako s osobami bez štátnej príslušnosti, ktoré spĺňajú definíciu osôb bez štátnej príslušnosti podľa článku 1 ods. 1 Dohovoru z roku 1954,
10. doplniť dôvod postavenia osoby bez štátnej príslušnosti do zoznamu dôvodov na udelenie azylu z humanitných dôvodov,
11. vykonávať posúdenie prekážok vyhostenia v zmysle § 81 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov v každom prípade zo strany zodpovedného orgánu,
12. nepoužívať zaistenie v prípade osôb bez štátnej príslušnosti alebo osôb, ktorým hrozí postavenie osoby bez štátnej príslušnosti,
13. poskytnúť osobám bez štátnej príslušnosti a „nevyhostiteľným“ osobám so „Zotrvaním“ alebo s tolerovaným pobytom možnosť pracovať, podnikáť a zaradiť ich do systému verejného zdravotného poistenia na základe ich postavenia osoby bez štátnej príslušnosti,
14. zahrnúť osoby bez štátnej príslušnosti medzi príjemcov integračných programov v rovnakom rozsahu ako azylantov a osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou.

5.2.4 Predchádzanie postaveniu osôb bez štátnej príslušnosti a znižovanie počtu osôb bez štátnej príslušnosti

Odporúča sa:

1. považovať tolerovaný pobyt a „Zotrvanie“ za „pobyt“ v zmysle § 7 ods. 2 písm. h) zákona o štátnom občianstve,
2. skrátiť zákonnú lehotu na doručenie rozhodnutia v prípadoch žiadostí o udelenie občianstva podaných osobami bez štátnej príslušnosti z 24 mesiacov na jeden rok,
3. rozdeliť dôkazné bremeno medzi rodičov dieťaťa bez štátnej príslušnosti narodeným na Slovensku a Odborom štátneho občianstva,
4. zrušiť ustanovenie o strate štátneho občianstva SR podľa § 9 ods. 1 písm. b) zákona o štátnom občianstve,
5. Odboru štátneho občianstva konať v úzkej súčinnosti so žiadateľom a umožniť žiadateľovi v priebehu konania uplatniť príslušné procesné práva,
6. poskytovať osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré podali žiadosť o udelenie štátneho občianstva informácie a bezplatnú právnu pomoc,
7. zamyslieť sa nad tým, či riešenie postavenia osoby bez štátnej príslušnosti žiadateľa má mať prednosť pred verejným záujmom v súvislosti s neprerušením konania podľa § 8a ods. 4 zákona o štátnom občianstve,
8. ponechať štátne občianstvo SR v prípade nadobudnutia iného štátneho občianstva v súvislosti s registrovaným partnerstvom alebo manželstvom osôb rovnakého pohlavia, ktoré uzatvoril občan SR v zahraničí.

OSŮB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI