

## **Hľadanie domova v labyrinte: integračné služby pre ľudí s medzinárodnou ochranou na Slovensku**

**Miroslava Hlinčíková, Martina Sekulová**

Inštitút pre verejné otázky

Štátne programy zamerané na integráciu utečencov sa v rámci krajín Európskej únie líšia od úplne centralizovaných a štátom sponzorovaných programov k takým, ktoré poskytujú iba minimálnu a decentralizovanú asistenciu.<sup>1</sup> Opatrenia týkajúce sa funkčného aspektu integrácie, resp. usadenia sa ľudí s medzinárodnou ochranou<sup>2</sup> v prijímajúcej spoločnosti, zahŕňajú politiky a programy, ktoré im zabezpečujú prístup k práci, rekvalifikácii a vzdelávaniu, prístup k zdravotným a sociálnym službám, prístup k psychologickým službám a ku kurzom sociokultúrnej orientácie. Úroveň a charakter týchto služieb vyplýva z prístupu štátu ku všeobecnému sociálnemu systému, čo ovplyvňuje aj verejnú politiku integrácie ľudí s azylom a doplnkovou ochranou. To, ako je štátny program asistencie utečencom pri ich integrácii nastavený, hrá dôležitú úlohu pri tom, ako sa následne ďalej bude vyvíjať život ľudí s medzinárodnou ochranou v prijímajúcej krajine. Na začiatku života v novej krajine je poskytnutie služieb a podpory pre túto zraniteľnú skupinu kľúčové.

Pokiaľ krajina medzinárodnú ochranu utečencom poskytne, je zároveň jej záväzkom ich pri začleňovaní do spoločnosti podporovať. Dobre nastavená integračná podpora totiž pomáha dorovnať štartovaciu čiaru, z ktorej ľudia s medzinárodnou ochranou začínajú dlhú cestu integrácie v prijímajúcej spoločnosti. Ľudia s azylom alebo doplnkovou ochranou boli nútení opustiť svoje domovy pod hrozbou straty života, krutého či neľudského zaobchádzania a ďalších problémov, ktorým čelili v krajine pôvodu. Mnohí z nich si so sebou nesú psychické traumy z minulosti a nezriedka je pre nich náročné začať nový život. Následne čelia viacerým bariéram, ktoré sú spojené najmä s tým, že nepoznajú jazyk väčšiny spoločnosti, sú z rozdielneho kultúrneho zázemia a nemajú žiadne (resp. minimálne) podporné sociálne siete či kapitál. V tomto kontexte je pre nich kľúčová systematická podpora štátom vytvoreného integračného programu, resp. integračných služieb.

## **Pluralita názorov**

Aby sme zistili, ako v praxi fungujú štátom poskytované integračné služby, rozhodli sme sa realizovať výskumný projekt zameraný na integráciu ľudí s medzinárodnou ochranou. V období od septembra 2014 do júna 2015 sme uskutočnili kvalitatívny výskum v rozličných lokalitách na Slovensku. Vo výskume sme zamerali pozornosť na to, ako sa štátom nastavené pravidlá a integračné služby odrážajú v životoch utečencov. Naším hlavným úmyslom bolo navrhnúť odporúčania pre systémovú zmenu tak, aby sa situácia ľudí s medzinárodnou ochranou na Slovensku zlepšila. Aj z tohto hľadiska sme sa snažili vo výskume zohľadniť pluralitu aktérov a rozhovory sme realizovali s expertmi zo štátneho sektora (Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky<sup>3</sup>), servisnými mimovládnyimi organizáciami<sup>4</sup>, ktoré s ľuďmi s medzinárodnou ochranou v rozličných kontextoch spolupracujú, a v neposlednom rade s ľuďmi s udelenou medzinárodnou ochranou na Slovensku.<sup>5</sup> Výstupom výskumného projektu je publikácia *Integrácia ľudí s medzinárodnou ochranou na Slovensku: Hľadanie východísk*.<sup>6</sup>

## **Integračné služby: asymetria a diskontinuita**

Integračné služby sú ľuďom s medzinárodnou ochranou poskytované prostredníctvom mimovládnych servisných organizácií pod gesciou Migračného úradu MV SR.<sup>7</sup> Integračné služby tak poskytujú pracovníci a pracovníčky servisných organizácií, ktoré pre utečencov administrujú finančný príspevok a zabezpečujú rozličné druhy poradenstva a služieb (sociálna práca, pracovné a psychologické poradenstvo, jazykové vzdelávanie, voľnočasové aktivity).

Fakt, že zodpovednosť za integráciu je prenesená do veľkej miery zo štátu na mimovládne organizácie, ovplyvňuje profesionalitu, kvalitu i rozsah služieb, ktoré ľudia s medzinárodnou ochranou na Slovensku dostávajú. Servisné organizácie okrem potrebnej sociálnej práce zabezpečujú utečencom aj asistenciu pri komunikácii s úradmi alebo inými inštitúciami. Súčasne sú zodpovedné za vyplácanie finančného integračného príspevku a jeho administráciu, čím sa často dostávajú do ambivalentnej úlohy vo vzťahu ku klientom. Na jednej strane sa tak v kontexte sociálnej práce snažia s klientmi vytvoriť vzájomnú dôveru, na druhej strane sú však zodpovední za vyplácanie finančného príspevku a prípadné udeľovanie sankcií, čo túto dôveru a vzťah narúša.

V súčasnom nastavení chýba mechanizmus zabezpečenia primeranej, akreditovanej a na celom Slovensku rovnakej podoby integračných služieb – či už hovoríme o jazykových kurzoch a vzdelávaní, kultúrnej a sociálnej integrácii alebo o právnom poradenstve. Štát presúva pomerne veľkú časť úloh na mimovládne organizácie. V tomto ohľade sú ich personálne i finančné kapacity nedostatočné. Zároveň absentujú vhodné doplňujúce opatrenia na skvalitnenie poskytovaných služieb – mechanizmus doplnkového vzdelávania pre pracovníkov a pracovníčky týchto organizácií a výmena skúseností prostredníctvom pobytov v zahraničí a na pracovných seminároch a konferenciách.

Keďže sú servisné organizácie vyberané na pomerne krátkodobej projektovej báze, dochádza k zmenám organizácií, ktoré sprostredkovávajú integračné služby utečencom. Táto obmena má svoje negatíva v podobe diskontinuity expertízy a znižovania profesionality poskytovaných služieb. Keďže ide o prácu so zraniteľnou skupinou ľudí, ktorí majú za sebou často ťažké životné skúsenosti, je zvykanie si na nových pracovníkov, na novú organizáciu náročné: opätovné budovanie si dôvery, zdieľanie svojho traumatického príbehu a prispôbenie sa ďalšiemu spôsobu práce novej organizácie. Pocity neistoty v rozhovoroch reflektovali utečenci, ale i pracovníci servisných organizácií, podľa ktorých diskontinuita integračných programov nevlýva dobre na integráciu klientov.

### **Prierezové výzvy a problémy**

Medzi zásadné problémy, ktorým po udelení medzinárodnej ochrany utečenci na Slovensku čelia, patrí napríklad bývanie, zamestnanie, potreba intenzívnejšej sociálnej práce, prístup k sociálnemu zabezpečeniu (najmä u ľudí v dôchodkovom veku) a zdravotnej starostlivosti a otázka vzdelávania.

Bývanie a zamestnanie sú navzájom úzko prepojené a mnohými aktérmi považované za problematické. Vzhľadom na všeobecný nedostatok nájomného bývania na Slovensku, sa bytové jednotky často nachádzajú v lokalitách s vysokou mierou nezamestnanosti alebo na okraji väčších miest, čo nevlýva pozitívne na schopnosť utečencov zamestnať sa a sociálne sa integrovať.

Súčasný integračný program priznáva utečencom finančný príspevok na bývanie a život na šesť mesiacov. Náš výskum ukázal, že vo väčšine prípadov je toto obdobie príkrátke na osamostatnenie sa, t. j. zaistenie si vlastného ubytovania, zamestnania, naučenie sa jazyka a celkové zorientovanie sa v kultúre a spoločnosti.

Jedna z východiskových oblastí integrácie je i dimenzia vzdelávania – a to najmä výučby slovenského jazyka. Povinné kurzy slovenčiny sa podľa expertov ukazujú ako prínosné. Z hľadiska kvality a kvantity jazykového vzdelávania by však bolo potrebné navýšiť počet hodín slovenčiny a preniesť zodpovednosť jazykového vzdelávania na akreditované školy, ktoré by mohli zabezpečiť aj špecifickejší prístup k jednotlivým participantom na kurze (vzhľadom na vek, úroveň jazyka, čas kurzu atď.).

Neoddeliteľnou súčasťou integračného procesu je aj komunikácia s majoritnou spoločnosťou. Prierezovo cez mnoho oblastí v našom výskume prechádzali negatívne dôsledky nízkeho povedomia o utečencoch, o ľudských právach a pretrvávajúce negatívne stereotypy a predsudky voči migrantom v spoločnosti. Interkultúrne vzdelávanie majoritnej populácie a kvalifikovaná verejná diskusia o téme utečencov je v slovenskej spoločnosti veľmi žiaduca.

## Nový integračný program?

Migračný úrad MV SR v súčasnosti pripravuje nový integračný program<sup>8</sup> určený pre ľudí s medzinárodnou ochranou. Aký bude, závisí najmä od schopností a možností migračného úradu zohľadniť perspektívy rozličných expertov a získať naň dostatočný objem finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Dôležitá bude i možnosť otvoreného dialógu a participácie rôznych aktérov, ktorí sú zapojení do integračných služieb, predovšetkým samotných ľudí s medzinárodnou ochranou žijúcich na Slovensku. Už v blízkej budúcnosti tak uvidíme, aký prístup Slovensko zvolí a do akej miery bude nový integračný program zohľadňovať potreby utečencov.

---

<sup>1</sup> Tento text vychádza z výskumného projektu Inštitútu pre verejné otázky *Tajomstvá z denníkov migrantov na okraji: viac inklúzie pre ľudí s medzinárodnou ochranou*, ktorý bol podporený z Fondu pre mimovládne organizácie Finančného mechanizmu EHP 2009-2014, vedeckým projektom Občianske aktivity ako determinant udržateľného rozvoja mesta (etnologický pohľad), VEGA č. 2/0024/14 a občianskym združením VČELÍ DOM.

<sup>2</sup> Ľudia, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana, t.j. azyl alebo doplnková ochrana. V texte používame pojmy *ľudia s medzinárodnou ochranou* a *utečenci* ako synonymá.

<sup>3</sup> O rozhovor sme požiadali aj *Oddelenie migrácie a integrácie cudzincov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR*, ktoré je zodpovedné za integráciu cudzincov na Slovensku. Rozhovor nám nebol poskytnutý.

<sup>4</sup> Servisné organizácie je pojem, ktorý sme zaviedli pre potreby analýzy s úmyslom čo najvýstižnejšie pomenovať charakter vzájomného vzťahu, ktorý je medzi mimovládnu organizáciou poskytujúcou integračné služby a klientom týchto služieb, teda utečencom. Zároveň tento pojem označuje aj to, že ide o organizáciu, ktorú vybral a kontrahoval MÚ MV SR spomedzi uchádzačov o poskytovanie integračných služieb pre štát [Hlinčíková, M., Sekulová, M. (2015). *Integrácia ľudí s medzinárodnou ochranou na Slovensku: Hľadanie východísk*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 171].

<sup>5</sup> Okrem realizovaných rozhovorov sme s ôsmimi domácnosťami (jednotlivcami aj rodinami) s medzinárodnou ochranou spolupracovali dlhodobejšie prostredníctvom metódy písania denníkov. Osem domácností si počas šiestich mesiacov písalo denník o svojom živote na Slovensku. Následne sme tieto dáta anonymizovali a analyzovali.

<sup>6</sup> Pozri bližšie: <<http://www.ivo.sk/7775/sk/publikacie/integracia-ludi-s-medzinarodnou-ochranou-na-slovensku-hladanie-vychodisk>>

<sup>7</sup> V súčasnosti tieto služby na Slovensku poskytuje iba jediná organizácia – Slovenská katolícka charita (v čase nášho výskumu to bolo okrem SKCH aj OZ Marginal).

<sup>8</sup> Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) ako koordinátor EMN na Slovensku v spolupráci s Migračným úradom MV SR zorganizovala v Bratislave 1. 12. 2015 národnú konferenciu EMN na tému *Integračné programy pre osoby s medzinárodnou ochranou* a expertný stôl na túto tému. Cieľom podujatia bolo prispieť pri príprave integračného programu pre osoby s medzinárodnou ochranou. Pozri bližšie: <<http://www.emn.sk/sk/aktivity-emn/stretnutia-a-konferencie/243-narodna-konferencia-emn-integracne-programy-pre-osoby-s-medzinarodnou-ochranou-a-expertny-okruhly-stol-emn-bratislava-1-2-decembra-2015.html>>