

2002

Monitorování procesu vstupu do EU:

OCHRANA MENŠIN • I. díl



ČESKÁ REPUBLIKA

# Monitorování procesu vstupu do EU:

*Ochrana menšin*

*I. díl*

*Vyhodnocení vybraných  
konceptních opatření  
v kandidátských zemích*

2002







# Monitorování procesu vstupu do EU:

*Ochrana menšin*

*I. díl*

*Vyhodnocení vybraných  
konceptních opatření  
v kandidátských zemích*

Publikováno

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapešť  
Maďarsko

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© OSI/EU Monitorovací program vstupu do EU, 2002  
Všechna práva vyhrazena.



TM a Copyright © 2002 Open Society Institute

## MONITOROVACÍ PROGRAM VSTUPU DO EU

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapešť  
Maďarsko

Webové stránky  
<[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>

ISBN: 1-891385-26-7

Katalogový údaj publikace v Knihovně Kongresu.  
Katalogový záznam CIP této publikace je k dispozici na vyžádání.

Další výtisky můžete objednat u Monitorovacího programu vstupu do EU.  
<[euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu)>

Vytištěno v Praze, Česká republika, listopad 2002  
Grafická úprava Q.E.D. Publishing

## PODĚKOVÁNÍ

Monitorovací program vstupu do EU pořádaný Open Society Institute by rád poděkoval všem níže uvedeným za jejich zásadní přínos pro odbornou přípravu a tvorbu monitorovacích zpráv. Konečnou odpovědnost za obsah zpráv nese Monitorovací program.

Bulharsko	Krassimir Kanev,	<i>Bulharský helsinský výbor</i>
Česká republika	Barbora Bukovská, Pavla Boučková	<i>Poradna pro občanství, občanská a lidská práva</i>
Estonsko	Klara Hallik,	<i>Institut mezinárodních a společenských studií</i>
Maďarsko	Antal Örkény,	<i>Univerzita Eötvöse Loránda</i>
Lotyšsko	Svetlana Diatchkova,	<i>Lotyšské centrum pro lidská práva a etnická studia</i>
Litva	Egle Kučinskaite,	<i>Římská mise</i>
Polsko	Beata Klimkiewicz,	<i>Jagellonská univerzita</i>
Rumunsko	Florin Moisă,	<i>Informační centrum pro romské komunity</i>
Slovensko	Balázs Jarábik,	<i>Centrum pro právní analýzu Nadace Kalligram</i>
Slovinsko	Darja Zaviršek,	<i>Ljubljanská univerzita</i>

## ČLENOVÉ PORADNÍHO VÝBORU: OCHRANA MENŠIN

Nicolae Gheorghe	<i>OSCE ODIHR</i>
Herbert Heuss	<i>PAKIV Německo</i>
José Antonio Moreno Díaz	<i>SOS Racismo</i>
Gábor Kardos	<i>Univerzita Eötvöse Loránda</i>
Marko Knudsen	<i>Romský národní kongres</i>
Aap Neljas	<i>Presidentský kulatý stůl o národnostních menšinách Estonska</i>
Anton Niculescu	<i>Open Society Institute Rumunsko</i>
Éva Orsós	<i>Maďarské Ministerstvo zdravotnictví, sociálních věcí a pro rodinu</i>
Dimitrina Petrova	<i>Evropské centrum romských práv</i>
Iveta Radičová	<i>Open Society Foundation Slovensko</i>
Ivan Veselý	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljzjkova	<i>Mezinárodní centrum pro menšinová studia a interkulturní vztahy</i>

Rádi bychom také vyjádřili své poděkování za neocenitelnou pomoc těmto lidem, kteří byli ochotni poskytnout nám rozhovor, informace a výsledky výzkumu, přečíst nebo kriticky připomínkovat přípravné verze jednotlivých zpráv:

Judit Bari, Indra Dedze, Ilze Brands Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Matlik, Nils Muiznieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Attila Szép, Josif Tyčina, Špela Urh, Timothy Waters.

V řadě kandidátských zemí OSÍ uspořádalo diskuse u kulatého stolu, na kterých pozvaní hosté z řad zástupců státní správy, menšin, organizací občanské společnosti a odborné veřejnosti vyjádřili své odborné kritické připomínky a poznámky k návrhům zpráv. Všem početným účastníkům těchto diskusí jsme vděční za jejich velkoryse nabídnutý čas a znalosti. Seznamy účastníků jsou k dispozici u EUMAP ([euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu)).

### Monitorovací program vstupu do EU

Rachel Guglielmo	<i>ředitelka programu</i>
Farimah Daftary	<i>programový pracovník, ochrana menšin</i>
Katy Negrin	<i>programový pracovník, ochrana menšin</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>asistentka programu</i>
Andrea Kiss	<i>asistentka programu</i>

## ÚVOD

Program monitorování vstupu do EU [EU Accession Monitoring Program] (EUMAP) byl zahájen v roce 2000 jako podpora nezávislého monitorování procesu vstupu do EU. V rámci snahy o dodržení širších cílů Open Society Institute, byl EUMAP konkrétněji zaměřen na to, jak vlády plní politická kritéria pro členství v EU stanovená Evropskou radou v Kodani v roce 1993:

Pro členství je nutné, aby kandidátská země dosáhla stability institucí garantujících demokracii, lidská práva, právní stát a respektování a ochranu menšin.

Zprávy EUMAP vypracovali nezávislí odborníci z monitorovaných států. Jejich záměrem je podporovat zodpovědný a udržitelný proces rozšíření cestou kladení zvláštního důrazu na politické otázky a na klíčovou úlohu občanské společnosti při podporování vlád v plnění politických kritérií, a to do přijetí i po něm.

V roce 2001 zveřejnil EUMAP první dva svazky monitorovacích zpráv, které byly věnovány ochraně menšin a nezávislosti soudů v deseti kandidátských zemích střední a východní Evropy. V roce 2002 vznikly nové a detailnější zprávy o menšinách (včetně zpráv o pěti největších členských státech EU) i zprávy o způsobilosti soudní moci, korupci a o rovnocenných příležitostech pro ženy a muže v kandidátských zemích střední a východní Evropy (ve spolupráci s Network Women's Program a Open Society Foundation Rumunsko).

Zprávy EUMAP za rok 2002 o ochraně menšin a o realizaci strategií na ochranu menšin ukazují na oblasti, ve kterých se zdá, že jsou menšiny znevýhodňovány nebo diskriminovány, zároveň hodnotí účinnost vládních snah o vyřešení těchto problémů. Zprávy poskytují nezávislou analýzu a hodnocení, hodnocení strategie a doporučení.

Metodologie EUMAP ohledně monitorování ochrany menšin v letech 2001 a 2002 (k dispozici na [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) vytvořil EUMAP s přispěním mezinárodního poradního výboru. Metodologie případových studií použitá v pěti členských státech EU (Francie, Německo, Itálie, Španělsko a Velká Británie) poskytuje široký přehled legislativy a institucí zaměřených na ochranu menšin. Vychází přitom z aktuálních výzkumů, statistických údajů a průzkumů zabývajících se otázkami menšin a z dotazníků zpracovaných zpravidla z daných zemí zaměřených na situaci jedné nechráněné menšinové skupiny.

Metodologie hodnocení strategií použitá v kandidátských státech střední a východní Evropy umožňuje hodnocení zvláštních programů, které tyto státy přijaly pro zajištění ochrany napadnutelných menšinových skupin a na propagaci jejich integrace do společnosti. Zprávy hodnotí pozadí těchto strategií a proces jejich vytváření i jejich obsah a míru, do jaké jsou realizovány.

První návrhy všech zpráv kontrolovali členové mezinárodního poradního výboru a účastníci kulatých stolů jednotlivých států. Setkání u kulatého stolu měla za cíl získat k návrhu připomínky státních úředníků, občanských organizací, zástupců menšin i mezinárodních organizací. Konečné zprávy uvedené v tomto svazku prošly závažnou revizí, která vycházela z poznámek a připomínek získaných během procesu zpracovávání. Za konečný obsah zpráv plně odpovídá EUMAP.





## PŘEDMLUVA

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě [Organisation for Security and Cooperation in Europe] (OSCE) se zajímá o ochranu menšin již od doby, kdy byly v roce 1975 uzavřeny historické Helsinské dohody. Již od počátku je klíčovým posláním OSCE monitorování respektování dohod a závazků týkajících se lidských práv i práv menšin, které v následných dokumentech OSCE přijaly členské státy této organizace. OSCE ODIHR (Office of Democratic Institutions and Human Rights - Úřad pro demokratické instituce a lidská práva při OSCE) se, včetně Kontaktního místa pro záležitosti Romů a Sintí (Contact Point for Roma and Sinti Issues), zapojil do monitorování jednotlivých případů v celém regionu OSCE a kombinuje přitom vyhledávání faktických údajů s praktickými radami pro vytváření vládních politik zaměřených na problematiku Romů.

Přijetí Kodaňských kritérií Evropskou unií v roce 1993, ve kterých je mimo jiné uvedeno „respektování a ochrana práv menšin“, otevřelo další kapitolu ochrany práv menšin v Evropě. Přijetím Kodaňských kritérií se EU připojila ke snaze OSCE, Rady Evropy a dalších mezinárodních organizací formulovat obsah práv menšin a naléhat na státy, aby takto formulovaná práva byla respektována v praxi.

Evropská unie je sice jen jednou součástí struktury OSCE, ale velice významnou součástí, protože je schopna ovlivňovat vytváření různých strategií i daleko mimo své vlastní politické hranice. Proto je zásadně nutné normy a praktiky EU zmodernizovat, a monitorování je k takovému účelu nevhodnějším nástrojem.

Monitorovací činnost, kterou v roce 2000 zahájil Program monitorování vstupu do EU (EUMAP) spadající pod Open Society Institute, je realizována v duchu Helsinského závěrečného aktu. Vyzývá k nezávislému monitorování vládních snah o plnění zásad lidských práv, které se státy zavázaly dodržovat. Stejně jako závazky OSCE, ani závazky kandidátských států nemohou být „splněny“ jednou pro vždy, ale musí být stále znovu a znovu revidovány. Pro všechny demokracie hraje zcela zásadní roli při zajištění toho, aby vlády otevřeně revidovaly své závazky, nezávislé nevládní monitorování. Zprávy EUMAP za rok 2001 obsahovaly mimo jiné tato doporučení:

- je nutné dát jasně najevo, že politická kritéria pro členství v Evropské unii platí stejně pro kandidátské státy jako pro státy členské
- je nutné nepřetržitě provádět systematické monitorování vládních politik i praktik v celé Evropské unii i v kandidátských státech

Jak ukazují zprávy EUMAP za rok 2002, které se chopily těchto doporučení a monitorovaly strategie na ochranu Romů a situaci muslimů a Romů v pěti členských státech EU, ochrana menšin v Evropě stojí před novými těžkými úkoly. Romové v členských státech EU se setkávají s podobnými problémy, které byly zjištěny v kandidátských státech. Členské státy musí najít též způsoby, jak splnit své závazky na ochranu muslimských menšin s ohledem na rozšířené protimuslimské veřejné smýšlení a na islamofobii.

Doporučení Evropské komise přijmout deset nových členů bylo dalším pozitivním krokem k rozšíření. Je však stále jasnější, že rozšíření samo o sobě nevyřeší ihned a snadno problémy, se kterými se v současnosti Romové v kandidátských i členských státech set-

kávají. OSCI po celou dobu své existence prohlašuje, že průběžné monitorování je naprosto nejdůležitější. Také EUMAP to ve svých zprávách podtrhává. Mezinárodní organizace mohou tento prostředek využívat k naléhání na státy, aby se čestně ujaly svých závazků ohledně lidských práv. Státy ho mohou využívat k zaručení toho, že veřejné služby a dávky budou rozdělovány mezi všechny příslušníky společnosti. Občané tímto prostředkem mohou nutit vlády k nejvyššímu standardu výkonů. Já osobně zejména vítám pokus EUMAP v rámci závazků států ohledně práv menšin aktivně monitorovat rómské, muslimské a ruský mluvící menšiny i menšiny další. Je to jediný způsob jak zajistit posouzení plnění těchto závazků v praxi.

Vítám zprávy EUMAP jako příspěvek našemu společnému úsilí lépe určit a realizovat normy práv menšin a jako příspěvek rozvoje kultury monitorování v Evropě.

*Nicolae Gheorghe*  
*Poradce pro rómské a Sinti otázky*  
*OSCE - ODIHR*

# Monitorování procesu vstupu do EU: Ochrana menšin

## OBSAH

1. Úvod .....	13
2. Kandidátské státy: Hodnocení vládních politik zaměřených na ochranu a integraci menšin .....	18
2.1 Obsah programů .....	18
2.2 Implementace programů - problematika koordinace a kapacity .....	20
2.3 Decentralizace: Úloha místní správy .....	22
2.4 Hodnocení .....	23
2.5 Finanční prostředky EU na podporu realizace. ....	24
2.6 Účast menšin. ....	25
2.7 Menšinová reprezentace. ....	27
2.8 Podpora veřejnosti .....	28
3. Monitorování ochrany menšin v členských státech EU - situace muslimů a Romů .....	29
3.1 Postoje veřejnosti .....	30
3.2 Ochrana před diskriminací .....	32
3.2.1 Nedostatek statistik .....	34
3.2.2 Diskriminace Romů .....	36
3.2.3 Diskriminace muslimů .....	39
3.3 Práva menšin .....	43
3.3.1 Uznání .....	43
3.3.2 Problematika občanství .....	44
3.3.3 Problematika ochrany menšinových práv Romů .....	45
3.3.4 Problematika ochrany menšinových práv muslimů .....	47
4. Důležitost monitoringu a hodnocení .....	49
4.1 Monitoring prováděné mezinárodními organizacemi .....	49
4.2 Vládní monitoring .....	51
4.3 Občanská společnost .....	51
5. Doporučení .....	52

# MONITOROVÁNÍ PROCESU ROZŠÍŘENÍ EU: OCHRANA MENŠIN

## 1. ÚVOD

*Evropská unie je mimo jiné vymezena uplatňováním demokracie a dodržováním lidských práv. Unie je otevřená pouze pro státy, které podporují základní hodnoty jako jsou svobodné volby, ochrana práv menšin a právní stát.<sup>1</sup>*

Tento přehled a k němu připojené zprávy o jednotlivých zemích, které připravil Program monitorování vstupu do EU [EU Accession Monitoring Program, EUMAP], hodnotí stav ochrany menšin v deseti státech střední a východní Evropy, které usilují o vstup do EU,<sup>2</sup> a v pěti současných členských státech.<sup>3</sup>

Geografické rozšiřování Evropské unie je spojeno s paralelním rozšiřováním idejí, které Unie představuje – Evropská unie se od výhradně hospodářského společenství mění v politickou alianci založenou na společných hodnotách. V zakládacích dokumentech Evropského společenství je základním právům a svobodám občanů věnováno jen málo pozornosti.<sup>4</sup> Zejména v reakci na požadavky rozšíření ale EU postupně stále více vyjadřuje snahu představovat nejenom stabilitu a prosperitu, ale také demokratické hodnoty. Tato snaha dosáhla vrcholu, když Evropská rada přijala v roce 1993 v Kodani výslovně politická kritéria podmiňující členství, ke kterým patří „respektování a ochrana menšin.“

V přímém důsledku přijetí Kodaňské deklarace je na kandidátských zemích požadováno, aby před vstupem do EU, prokázaly, že zajišťují ochranu práv menšin. To vedlo nejen k podrobnému zkoumání situace zranitelných menšin v kandidátských státech, ale také podnítilo rozsáhlou činnost vlád kandidátských zemí.<sup>5</sup> Všechny vlády přijaly programy ke zlepšení situace menšin či k podpoře integrace menšin do společnosti. I sama EU si díky tomu uvědomuje, že její vlastní závazek k ochraně menšin je nedostatečně rozpracován a nedůsledně uplatňován.

<sup>1</sup> Budoucnost Evropské unie – Deklarace z Laeken, k dispozici na: <[http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)> [19. 9. 2002].

<sup>2</sup> Termín „kandidátské země“ v těchto zprávách odkazuje na deset států, kde EUMAP provedl monitorování – Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko – a nevztahuje se na Maltu a Kypr. Rovněž nezahrnuje Turecko. Poznámky týkající se situace v konkrétních kandidátských zemích v tomto přehledu většinou neobsahují citace; úplné citace jsou uvedeny v příložených zprávách jednotlivých zemí.

<sup>3</sup> Situace Romů v Německu a ve Španělsku a situace muslimů ve Francii, v Itálii a ve Velké Británii.

<sup>4</sup> „Zakládací smlouvy neobsahovaly žádná konkrétní ustanovení o základních právech. Za postupně se rozvíjející systém záruk základních práv v Evropské unii je třeba poděkovat Evropskému soudnímu dvoru.“  
Viz <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>> [5. 10. 2002].

<sup>5</sup> „Nejdůležitějším důsledkem rozšíření je, jak parlamenty nových členských států pracují ve dne v noci, aby změnilly legislativu, zajistily ochranu menšin, [zajistily] místní demokracii. To je ten nejdůležitější evropský úkol.“ Romano Prodi ve své řeči v Radě pro zahraniční vztahy [Council on Foreign Relations]. R. McMahon, „EU: Členství závisí v první řadě na kritériích týkajících se lidských práv“, Zprávy RFE-RL, 14. ledna 2002. K dispozici na <[www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp)>, [19. 9. 2002].

Přístupový proces proto do značné míry napomohl k pojmenování problémů týkajících se vztahů většinové společnosti k menšinám a podnítil smysluplné změny. Pro většinu států se ale období kandidatury, které přístupový proces poznamenalo, chýlí ke konci.

V předvečer rozšíření se jeví jaké naléhavé zajistit, aby se hybná síla - vzniklá v rámci přístupového procesu - nevytratila. Objevují se náznaky, že vlády kandidátských států prokazují plnění politických kritérií jen formálně - papírově, a nechápou ho jako opravdový a stálý závazek. Bulharský představitel například před nedávnem poznamenal, že vlády kandidátských států „uzavírají kapitoly, ale neřeší problémy.“<sup>6</sup> Na takový přístup je nutné reagovat rozhodným způsobem a to ještě před přistoupením. Musí být jasné stanoveno, že soulad se základními atributy demokracie znamená více než splnit podmínky pro vstup do EU, ale že je to podmínkou samotného členství. To bude nevyhnutně vyžadovat změnu přístupu, který se zaměří na schopnost a vůli EU udržet v pozornosti problematiku ochrany menšin i po rozšíření.

### *Ochrana menšin jako trvalá podmínka členství v EU*

Jak uvádí zprávy EUMAP za rok 2001, důsledný přístup k ochraně menšin by měl zahrnovat specializovanou legislativu, instituce a politiky, jenž zaručí ochranu před diskriminací a podpoří rozvoj menšin.<sup>7</sup> Takový přístup se rovněž odráží v pravidelných zprávách Evropské komise o pokroku v procesu přistoupení a v prohlášeních představitelů EU.<sup>8</sup> Instituce EU navíc ustavičně zdůrazňují výhody multikulturní a rozmanité společnosti, což jsou hodnoty obsahující závazek k takovému přístupu.<sup>9</sup>

I přes jasné stanovisko EU musí být standardy týkající se ochrany menšin formulovány zřetelněji. Unie zatím nepropojila sílu svého rétorického závazku k ochraně demokratických hodnot a ke kompletnosti v rámci celé Unie s vyčerpávajícím objasněním jejich obsahu v politice a v praxi. Pro jasné stanovisko, že uznání a ochrana práv menšin je základní hodnotou EU, je minimálně nutné, aby byly Kodaňská kritéria – včetně „uznání

<sup>6</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Sofie, květen 2002. Vysvětlující poznámka: OSI pořádal setkání u kulatého stolu v každém sledovaném kandidátském i členském státě, s cílem vyvolat odbornou kritiku konceptů zpráv z jednotlivých zemí. Zúčastnění odborníci byli zpravidla představitelé vlád, menšinových skupin, akademických institucí a nevládních organizací.

<sup>7</sup> Viz Program monitorování vstupu do EU, Monitorování procesu vstupu do EU: Ochrana menšin, Open Society Institute, Budapešť, září 2001, k dispozici na <<http://www.eumap.org>> (dále jen Ochrana menšin 2001).

<sup>8</sup> Představitelé Evropské komise se kromě jasných protidiskriminačních norem EU zmiňují také o tom, že EU se opírá o mezinárodní standardy práv menšin vypracované Spojenými národy, Radou Evropy a Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE)]. Jeden z představitelů Komise například na otázku, jak by vysvětlil kodaňské kritérium „respektování práv menšin“, odpověděl, že: „Komise věnuje individuální pozornost respektování a plnění různých zásad uvedených v Rámcové úmluvě Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, a to včetně zásad týkajících se užívání jazyka menšin.“ Odpověď, kterou jménem Komise poskytl paní Reding na písemnou interpelaci položenou Nelly Maes, členkou Evropského parlamentu, 15. května 2001 OJ C 261 E, 18. září 2001, str. 162.

<sup>9</sup> Jeden z představitelů Komise například uvedl, že „respektování kulturní a jazykové rozdílnosti je jedním ze základních kamenů Unie, který je nyní zakotven v Článku 21 Charty základních práv občanů EU.“ Písemná interpelace E-3418/01, kterou položil Ionnis Marinos (PPE-DE) Komisi 21. prosince 2001, C 147 E/174, Úřední věstník Evropských společenství, 20. června 2002.

a ochrany menšin“ – integrována do současných standardů EU,<sup>10</sup> a všechny členské státy EU by měly zavést tvrdší mechanismy pro monitoring dodržování lidských práv a práv menšin.<sup>11</sup>

Zprávy EUMAP o členských státech kromě toho odhalují, že i v rámci samotné EU je potřebné ochranu menšin posílit a přezkoumat. Za prvé, navzdory jasnému prohlášení v Kodani, které se týkalo povinností kandidátských států, neexistuje v rámci EU konsensus o tom, zda je uznání existence menšin pro členství podmínkou *sine qua non*,<sup>12</sup> a neexistuje ani žádný jasný požadavek EU týkající se oblasti práv menšin.<sup>13</sup> I kdyby Kodaňská kritéria byla v kandidátských i členských státech jasně uplatňována, jsou formulována málo důrazně, protože připouštějí interpretaci v tak široké a různorodé míře, že mají jen minimální využití pro vedení aktivit států.

Za druhé, i když evropská Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ a Směrnice o rovném zacházení v zaměstnání a povolání<sup>14</sup> uvádí jasné kritéria, podle kterých lze plnění států v oblasti ochrany před diskriminací posuzovat, je v nich jako hledisko upřednostňován rasový nebo etnický původ; v důsledku čeho pak náboženství často při posuzování ochrany menšin chybí. Diskriminace na základě náboženského vyznání je uvedena pouze ve Směrnici o zaměstnání.

Unie, a její členové, musí udělat více pro vyjasnění obsahu proklamovaných společných hodnot. Nebude to snadný úkol. Jako pravděpodobné se jeví, že EU zatím nevyjádřila obsah hodnot, které prosazuje, částečně i kvůli obtížnosti jejich definování. Obtížné je to zejména proto, že 15 členů EU má velice odlišnou praxi týkající se ochrany menšin – od rozsáhlé ochrany menšin až po odmítnutí faktu, že menšiny právně existují; přičemž každý člen má legitimní zájem na tom, aby jakákoli společná definice byla spravedlivá. I když možnost volby pro přijetí příslušných politik může být velice široká, není ne-

<sup>10</sup> Požadavek na prokázání „respektování a ochrany menšin“ není uveden ve vnitřních dokumentech EU závazných pro členské státy. Čl. 6, odst. 1 Smlouvy o Evropské unii [Treaty on European Union, {}] definuje zásady „společné pro členské státy“ jako „svobodu, demokracii, respektování lidských práv a základních svobod a právní stát.“ Čl. 49 TEU uvádí, že pouze evropský stát, „který respektuje zásady uvedené v čl. 6, odst. 1 se může ucházet o členství v Unii.“ Charta základních práv občanů EU výslovně práva menšin neuvádí.

<sup>11</sup> Působivé vyjádření potřeby takových mechanismů z nedávné doby lze nalézt v J. Swiebel, „Návrh zprávy o respektování lidských práv v Evropské unii“, 2001, 2001/2014(INI), Evropský parlament, 27. srpna 2002.

<sup>12</sup> Členské státy Francie a Řecko neuznávají existenci menšin. Přístup Bulharska k této otázce je poněkud rozporuplný. Viz. Program monitorování vstupu do EU, Monitorování procesu vstupu do EU: Ochrana menšin v Bulharsku, Open Society Institute, Budapešť, 2001, k dispozici na <<http://www.eumap.org>>.

<sup>13</sup> Evropský soud pro lidská práva nedávno zaznamenal „vznikající mezinárodní konsensus... týkající se uznání zvláštních potřeb menšin a povinnosti chránit jejich bezpečnost, identitu a životní styl,“ ale není „přesvědčen, že tento konsensus je dostatečně konkrétní, aby bylo možno odvodit z něj příslušné dispozice pro jednání nebo kritéria, které smluvní státy považují v jednotlivých situacích za nutné.“ Chapman proti Velké Británii, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 18. ledna 2001 (č. 27238/95), odst. 93–94.

<sup>14</sup> Směrnice Rady 2000/43/ES z 29. června 2000, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, zveřejněná v Úředním věstníku Evropských společenství, 19. června 2000, L 180/22; Směrnice Rady 2000/78/ES z 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, 27. listopadu 2000, L 303/16.

omezená. Protože Unie a její členské státy opravdu usilují o vytvoření společenství se sdílenými hodnotami, musí být vyjasněna alespoň určitá míra společných kritérií, určující minimum nutné pro členství.

### *Význam monitorování při definování standardů.*

Stejně důležité je, že EU stále nemá dostatečné prostředky jak zajistit, aby členské státy své závazky v oblasti lidských práv plnily. Tato oblast se teprve rozvíjí. Soulad s *acquis communautaire* podléhá monitorování a kontrolním mechanismům, ale základní politické závazky vyjádřené v Kodaňských kritériích nejsou součástí *acquis*. Soulad s Kodaňskými kritérii je monitorován pouze v kandidátských státech a po jejich přistoupení k EU tento monitoring končí.

Pokud by ale monitoring pokračoval, neznamenovalo by to pro členské státy žádnou nežádoucí zátěž. Unie a její členské státy sami rozhodují, jaké hodnoty jsou pro ně společné a do jaké míry si přejí zavázat se k jednotnému politickému modelu. Monitoring v rámci celé Unie vyžaduje pouze, aby cokoli, co členské státy Unie schválí jako součást společných hodnot, bylo uplatňováno univerzálně. Monitoring může být popudem pro formulování společných standardů.

Zprávy EUMAP o kandidátských státech věnují pozornost nejenom přijetí standardů, ale také jejich praktickému uplatňování. Zaměřují se také na význam monitoringu občanské společnosti při prosazování hlubší formulace standardů a při vyžadování plnění těchto standardů ze strany vlád, a to v období před i po přijetí do EU.

Monitoring je také důležitým nástrojem při převádění zásad do praxe. Vlády všech kandidátských států přijaly zvláštní programy na zlepšení situace znevýhodněných menšinových skupin nebo programy k podpoře jejich integrace do společnosti obecně. EU vyčlenila na realizaci takových programů ze svých fondů významné částky. Avšak hodnocení důsledků a efektivity takových programů není prováděno příliš systematicky<sup>15</sup> a zástupci menšin se na vytváření, realizaci i hodnocení programů podílejí nedostatečně (viz Kapitola 2).

I v členských státech je jistě nutné provádět pravidelnější a důslednější monitoring, jak dokládají zkušenosti Romů a muslimů (viz Kapitola 3). Stávající kontrolní mechanismy poskytují jen málo a dávají možnost jenom buď situaci i ignorovat nebo uvalovat sankce.<sup>16</sup> Pravidelné hodnocení - za účasti zástupců menšinových komunit<sup>17</sup> - je zásadní pro zajištění toho, že standardy samotné budou podléhat pravidelným kontrolám a že stát-

<sup>15</sup> Evropská komise připouští, že hodnocení a monitoringu věnuje nedostatečnou pozornost. Definuje je jako „nepřetržitý proces zkoumání důsledků programu pro jeho příjemce, který je prováděn v průběhu plnění programu a jehož záměrem je okamžitě napravit jakoukoli odchylku od operačních cílů.“ Viz Úřední věstník Evropské komise, C 57/12, 22. února 2001.

<sup>16</sup> Čl. 1, odst. 1 Smlouvy z Nice doplňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy zakládající Evropské společenství a některé související předpisy (2001/C 80/01) doplňují Článek 7 Smlouvy o Evropské unii takto: „Rada [...] může určit, že existuje jasné riziko toho, že členský stát vážně poruší zásady uvedené v Článku 6, odst. 1, a může takovému státu sdělit příslušná doporučení [...] Rada bude pravidelně ověřovat, zda i nadále platí důvody, na základě kterých bylo riziko určeno.“

<sup>17</sup> Ve většině monitorovacích skupin jednotlivých zemí či monitorovacích týmů EUMAP byl jeden nebo více zástupců menšinové skupiny, jejíž situace je monitorována.



ní politiky budou opravdu chránit menšiny před znevýhodňováním a vyloučením (viz. Kapitola 4).<sup>18</sup>

### *Organizace tohoto přehledu a zpráv*

Ve zbývající části přehledu nejprve prostudujeme, jak kandidátské státy implementují programy ochrany menšin a pro-integrační programy, a potom se budeme věnovat zákonům, institucím a praxi týkající se ochrany menšin Romů či muslimů v pěti členských státech EU.

Výběr daného tématu v kandidátských státech vychází ze závěrů EUMAP z roku 2001, podle kterých byly zmíněné programy nedostatečně posuzovány a hodnoceny. Protože v roce 2002 monitoruje EUMAP členské státy poprvé, používá stejnou metodologii, která byla v roce 2001 použita pro kandidátské země a která zaručuje široké zmapování rozsahu ochrany práv menšin v každé zemi jako celku. To do určité míry umožní porovnání těchto dvou sérií zpráv, protože letošní zprávy o členských státech a loňské zprávy o kandidátských státech mapují obecný stav ochrany menšin podle podobných kritérií v relativně krátkém časovém úseku.

EUMAP se rozhodl monitorovat situaci jedné zranitelné menšinové skupiny v každém z pěti největších členských států EU a ověřit tak sílu legislativního a institucionálního systému obecně. V Německu a ve Španělsku byla sledována situace Romů, protože v obou těchto zemích čelí Romové vážným problémům marginalizace a diskriminace, stejně jako je tomu v kandidátských zemích. Ve Francii, v Itálii a ve Velké Británii jsou specificky důležitou skupinou při posuzování závazku států zajistit ochranu menšinám muslimové, protože zde tvoří velkou skupinu, jsou vnímáni jako odlišní od místní většiny, a protože relativně nedávný příchod jejich komunit do západní Evropy omezil jejich asimilaci a přijetí. Zaměření se na muslimy odhaluje nedostatky Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ a také přístupu k menšinám v širším měřítku, protože se diskriminace muslimů projevuje nejen na základě etnického a rasového původu, ale i na základě náboženství.

Monitorování, které provedl EUMAP, se stejně tak může týkat situace kterékoli samostatné menšinové skupiny v jakémkoli členském státě EU (nebo i ve všech státech). Žádný systém ochrany menšin, na úrovni jednotlivých států ani na úrovni celé Unie, není dostatečný, pokud chrání pouze některé menšiny nebo pouze menšiny na některých územích. Proto je monitoring situace konkrétní znevýhodněné skupiny užitečným způsobem ověření účinnosti a závaznosti systému. Jedním z cílů tohoto limitovaného projektu je ukázat, že monitorování ochrany menšin v širším měřítku je proveditelné a nezbytné pro vytvoření Unie založené na společných hodnotách. EUMAP podporuje rozšíření monitoringu zaměřeného na průzkum situace zranitelných menšinových skupin v rámci celé EU.

<sup>18</sup> Více doporučení týkajících se potřeby posílit mechanismy EU pro monitorování a hodnocení závazků a jejich plnění členskými státy EU ohledně lidských práv a společných evropských hodnot lze nalézt v M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, Zpráva o závazku rakouské vlády týkající se společných evropských hodnot [Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values], 8. září 2000, odst. 117. Viz. také Comité des Sages, Následování příkladu: Agenda lidských práv pro Evropskou unii pro rok 2000 [Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000], European University Institute, 1998, odst. 19, písm. e.

## 2. KANDIDÁTSKÉ STÁTY: HODNOCENÍ VLÁDNÍCH POLITIK

### NA OCHRANU A INTEGRACI MENŠIN

V Přístupovém partnerství 2001 [Enlargement Strategy Paper 2001] Komise uvedla, že „ve všech zemích s poměrně velkými romskými komunitami byly přijaty národní akční programy zaměřené na potírání diskriminace, jenž je i nadále velice rozšířená, a pro zlepšení stále nadmíru obtížných životních podmínek.“<sup>19</sup> Podobné programy přijaly i některé země, kde jsou romské komunity méně početné, jako je Litva, Polsko a Slovinsko, a to převážně z vlastní iniciativy. V Estonsku a v Lotyšsku Komise podpořila a ocenila přijetí programů na integraci rozsáhlých ruský mluvících menšin či lidí bez státní příslušnosti.<sup>20</sup> Samotný fakt, že všechny kandidátské státy takové programy přijaly, není jen reakcí na požadavky přístupového procesu; představuje také odhodlání vlád učinit pozitivní opatření pro to, aby prokázali soulad s politickými kritérii.

První svazek Zpráv EUMAP o ochraně menšin z roku 2002 zkoumá, do jaké míry jsou tyto speciální politiky a programy implementovány v praxi. Zprávy se sice zaměřují na jeden konkrétní program v každé zemi, ale jejich závěry chtějí mít širší význam pro rozvoj efektivnější ochrany práv menšin obecně. Většina vlád skutečně vynakládá iniciativu i rozšiřuje zdroje na menšinové komunity i mimo kontext příslušných programů, ale taková činnost přesahuje rozsah této studie.<sup>21</sup>

Protože tyto programy jsou relativně nové, jejich implementace je teprve v počátcích. Přesto je možné již nyní hodnotit obsah a strukturu programů, mechanismy jejich realizace a první dosažené výsledky. Navíc, již v této počáteční fázi by bylo nejvhodnější vytvořit efektivnější způsoby jak zajistit, aby monitoring a hodnocení - prováděné jak vládou tak nevládními organizacemi, jenž s vládou často spolupracují - byly začleněny do plánu realizace daných programů.

Programy se navzájem do značné míry liší, v některých z nich se odráží nedostatečně vyčerpávající přístup k ochraně menšin. Mezi společné aspekty ovlivňující realizaci patří neefektivní koordinace, nedostatek finančního zajištění, nedostatek podpory veřejnosti a nedostatečná politická vůle k jejich prosazování.

### 2.1 Obsah programů

Některé vládní programy, a to zejména v Bulharsku, v České republice, v Maďarsku a v Rumunsku, odrážejí vyčerpávající přístup k ochraně menšin a jasně prokazují vůli zaměřit se na diskriminaci a prosazovat zájmy menšin. V Estonsku a v Lotyšsku, kde je hlavním cílem programů ruský mluvící populace, se vládní programy ani nesnaží zajis-

<sup>19</sup> Text Strategického dokumentu rozšíření v plném znění je k dispozici na <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>> [5. 10. 2002].

<sup>20</sup> Viz Evropská komise, Pravidelná zpráva o postupu Estonska k přistoupení do EU za rok 2001, Brusel, 2001, str. 24, k dispozici na <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf)> [9. 10. 2002].

<sup>21</sup> Zprávy EUMAP nehodnotí vládní politiku vůči menšinám v širším rozměru, ani za blíže neurčené období. Hodnocení se zaměřuje na speciální programy, které vlády kandidátských států přijaly jako součást přístupového procesu, a na stav realizace v srpnu 2002. Nesnaží se zpřehledňovat ani hodnotit všechny vládní finanční prostředky ve prospěch menšin. Proto například mimo zájem zpráv EUMAP zůstávají i státní sociální příspěvky, které nespádají do sféry těchto programů.

tit ochranu práv menšin vyčerpávajícím způsobem. Namísto toho je v nich vyzdvihována integrace do společnosti prostřednictvím dokonalého ovládnání státního jazyka.

Přímý vliv EU se zřetelně projevuje v obsahu několika programů; odborníci EU spolupracovali při rozvoji politiky nebo přípravě legislativních návrhů v Bulharsku, v České republice, v Rumunsku a na Slovensku. Přesto je v těchto zemích zákaz diskriminace pouze deklaratorní. Legislativní a politické iniciativy zaměřené na potírání diskriminace jsou stále v počáteční fázi, a tam kde existují, nebyly dosud ve výraznější míře uplatněny. Státním zaměstnancům ani příslušníkům právnické profese se zatím nedostalo dostatečného školení ohledně současných (nebo plánovaných) protidiskriminačních opatření.<sup>22</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko a Slovensko s podporou EU přezkoumávají svoji legislativu s cílem zajistit plný soulad s evropskou Směrnicí o rovném zacházení bez ohledu na rasový nebo etnický původ. Rumunsko již přijalo obsáhlou protidiskriminační legislativu a učinilo kroky k vytvoření institucionálního rámce, jenž zajistí implementaci. Dostí obsáhlá legislativa již existuje také ve Slovinsku.

I když je pro mnoho občanských romských organizací ochrana romské kultury prioritou, ani jeden z vládních programů tento aspekt menšinové politiky podrobně nerozvádí (přestože integrace je v nich často určena jako cíl). Zahrnutí prvků „socializace“ do mnoha programů (Maďarsko, Litva, Polsko a Slovinsko) ve skutečnosti naznačuje, že romská kultura je stále ztotožňována s chudobou, deviací a dalšími negativními charakteristikami, a je vnímána jakoby byla v rozporu s kulturou většinové společnosti. Například slovinský Program zaměstnanosti považuje za důvod marginalizace a segregace Romů „rozdílný životní standard a rozdílné morální hodnoty Romů...“. „Program pro integraci Romů do litevské společnosti 2000-2004“ připisuje trvalou marginalizaci Romů jejich „lingvistickým, kulturním a etnickým rysům.“ Tendence nahlížet na romské hodnoty jako na hodnoty od základu podřadné podkopává respekt ke kulturním rozdílům, který je základem multikulturní společnosti.

Oba státy s velkými ruskými mluvícími menšinami upřednostňují jazykovou integraci namísto ochrany jazykových práv. Estonsky Integrovaný program uvádí, že integrace je obousměrný proces. Praktická opatření tohoto programu se v zásadě týkají vytvoření jednotné jazykové sféry jako způsobu dalšího posilování integrace menšin. Představitelé menšin vyjadřují znepokojení nad tím, že výhradní důraz na jazyk nezohledňuje další překážky integrace v právní i politické sféře. Program „Integrace společnosti v Lotyšsku“ také vyjadřuje podporu integraci menšin a potřebu chránit práva menšin, nezaměřuje se však na diskriminaci a nenavrhuje dostatek opatření týkajících se ochrany zájmů menšin. Lotyšští vládní představitelé navíc uvádějí, že ochrana menšin není cílem jejich integračního programu.

Schopnost vypracovat vyčerpávající politiky je v mnoha státech oslabena z důvodu absence podrobných statistik a dalších spolehlivých údajů o situaci menšinových skupin. Nedostatek informací je často ospravedlňován odkazem na legislativu, která zaručuje právo na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů. V některých případech je však zcela zřejmé, že policejní oddělení a jiné orgány státní správy mají přinejmenším neofi-

<sup>22</sup> Pro obecný přehled školení v oblasti soudnictví a praktického právního vzdělávání o široké škále právních otázek viz. Program monitorování vstupu do EU, Monitorování procesu vstupu do EU: Stav soudnictví, Open Society Institute, Budapešť, 2002 (připravuje se), k dispozici na <<http://www.eumap.org>>.

ciální statistiku týkající se menšinových skupin a jejich příslušníků, což je zjevně v rozporu se zákony o ochraně osobních údajů.

Ve skutečnosti ale legislativa v mnoha případech nezakazuje citlivé osobní údaje shromažďovat jako takové. Spíše lze říci, že požaduje, aby do ní byly zapracovány ochranné mechanismy.<sup>23</sup> Některé členské státy EU, jako například Velká Británie, prokázaly, že tyto údaje mohou být získávány k pozitivním účelům a že mohou napomáhat rozvoji cílenějších a účinnějších veřejných politik pro zlepšení ochrany menšin a to bez zásahu do soukromí osoby. Měly by být navrženy vhodné mechanismy, které by umožnily získávání statistických údajů o etnickém a rasovém původu nutných pro účinné monitorování. Takové mechanismy by měly být vytvářeny a využívány ve spolupráci s představiteli menšin, protože tím by se potlačily obavy z možnosti zneužití těchto údajů.

## 2.2 Implementace programů – problematika koordinace a kapacity

Implementace programů ochrany menšin a prointegračních programů není úplná. Ve většině případů jsou samotné instituce odpovídající za koordinaci implementace marginalizovány, a disponují nedostatečnými finančními prostředky, nedostatečným počtem zaměstnanců a nedostatečnou politickou podporou.

Vládní programy ochrany menšin jsou spíše politické dokumenty než legislativní akty. Za jejich vypracování a za dohled nad jejich implementací ve většině případů prvotně odpovídají specializovaná oddělení v rámci jednotlivých ministerstev. Tyto orgány jsou ale většinou oprávněny pouze sestavovat zprávy z informací, které jim dobrovolně sdělí příslušná ministerstva, a nemají mandát účelně a účinně koordinovat aktivity ostatních vládních institucí.

V Bulharsku za všeobecnou koordinaci menšinové politiky odpovídá Národní rada pro etnické a demografické otázky [National Council on Ethnic and Demographic Issues] (dále jen NCEDI), která administruje vládní programy pro Romy.<sup>24</sup> NCEDI nemá právo na ostatních ministerstvech požadovat plnění programů. Disponuje také pouze nízkými finančními prostředky.<sup>25</sup> Z toho důvodu není zejména Rámcový program téměř vůbec implementován, ačkoli je obecně považován za jeden z formálně nejdůležitějších v daném regionu. Rumunský Společný výbor pro monitorování a implementaci [Joint Committee for Monitoring and Implementation] má nejenom nedostatečný mandát, ale schází se pouze nepravidelně, a v mnoha případech za účasti zaměstnanců nižších funkcí, kteří nejsou oprávněni přijímat rozhodnutí jménem příslušných ministerstev. Maďarský Mezirezortní výbor [Inter-Ministerial Committee] může navrhnout, aby se vláda zabývala případy, ve kterých ministerstva své závazky podle vládního programu pro Romy nesplnila. Pokud příslušné kroky k nápravě nejsou podniknuty, může svůj nesouhlas vyjádřit pouze podáním zprávy vládě.

<sup>23</sup> Viz Sledování dat o etnickém původu a ochrana údajů – Evropský kontext, [Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context] Central European University Press – INDOK, Budapešť, 2001.

<sup>24</sup> Rámcový program pro rovnoprávnou integraci Romů do bulharské společnosti [The Framework Programme for Equal Integration of Roma in Bulgarian Society], a kapitola „Integrace menšin“ jednotného vládního programu „Lidé jsou bohatstvím Bulharska.“

<sup>25</sup> Mimořádně nízká úroveň finančních prostředků byla zaznamenána také v Litvě, v Polsku, v Rumunsku a ve Slovinsku.

Ačkoliv je nutné zajistit takovou podporu a pravomoci koordinačním mechanismům, aby mohly fungovat efektivně, zkušenosti z Estonska, kde se Řídící výbor integračního programu [Integration Programme's Steering Committee] těší dobré spolupráci se zainteresovanými ministerstvy, ukazují, že tyto mechanismy mohou být efektivní i bez širších donucovací pravomoci. Pokud jsou cíle programu uznávány zejména na vládní úrovni, je administrace programu funkčnější a koordinace úspěšnější.

Bez řádné koordinace navíc i jinak úspěšné projekty podstupují riziko, že dlouhodobé problémy budou řešeny jen dočasně. Česká „Konceptce vládní politiky vůči příslušníkům romské komunity na podporu jejich integrace do společnosti pro rok 2000“ se do značné míry zabývá perspektivou lidských práv a práv menšin a nabízí pevný koncepční rámec. Přesto jí chybí účinná centrální koordinace a podpora. Je prakticky realizována způsobem ad hoc projektů prováděných jednotlivými ministerstvy podle vlastního uvážení a často s nejistými nebo časově omezenými finančními zdroji. Některé z těchto projektů přinášejí pozitivní výsledky, ale jejich vzájemné vztahy a vztah ke koncepci samotné jsou formulovány nedostatečně. Pokud se koordinována opatření nezaměří na systémovou diskriminaci a na změnu právního systému a institucionálního zabezpečení, implementace projektů zaměřených na hluboce zakořeněné problémy bude mít jenom nepatrný dlouhodobý dopad. Bez větší politické vůle k prosazování této koncepce není pravděpodobné, že dojde také ke strukturálním změnám, a orgány státní i místní veřejné správy nebudou její implementaci brát vážně.

Na Slovensku, navzdory nedávným pokusům rozšířit administrativní kapacitu pro implementaci vládní Strategie, zůstává koordinace činností jednotlivých ministerstev slabým bodem programu. Neexistuje totiž mechanismus, který by ministerstva pobízel k aktivní účasti. Také financování ze státního rozpočtu je nedostatečné.

V Lotyšsku zase většina aktivit uskutečňovaných v současnosti v rámci Integračního programu byla zahájena ještě před jeho přijetím. Mechanismy pro administraci a financování implementace programu fungují sice jen krátkou dobu, ale již nyní vznikají problémy kvůli neefektivní koordinaci různých státních i nestátních účastníků a kvůli tomu, že neexistuje jasná realizační strategie.

Ani romské programy ve Slovinsku nemají odpovídající mechanismy centrálního dohledu, které by zajistily konzistentní financování. Podle obecného „Programu opatření“, přijatého v roce 1995, odpovídá za celkovou koordinaci programu vládní Úřad pro národnosti [Office for Nationalities]. Ve skutečnosti ale žádné ministerstvo ani jiný vládní orgán nevyčlenily zdroje financí pro romské programy, jako je tomu v případech jiných uznávaných menšinových skupin. Obecní úřady také navrhy, že Úřad pro národnosti by měl mít větší kontrolu nad rozhodováním o finančních zdrojích než mají jednotlivá ministerstva, která nejsou o situaci Romů tak dobře informována, a že by měl odpovídat za rozdělování finančních zdrojů místní správě.

Přijetí zvláštních programů pro záležitosti menšin přináší také určitá rizika. Především je může stát využít jako záminku, aby se zbavil odpovědnosti za to, že menšinám má být poskytována ochrana, výhody a služby jako všem ostatním. Neexistuje dostatečná snaha informovat romskou komunitu o tom, že všechny vládní politiky by jejím příslušníkům měly umožnit uplatňovat základní práva, mimo jiné právo na vzdělání, bydlení a zdravotní péči. Specializované programy mohou být pro konkrétní potřeby menšinové komunity klíčové, je však také třeba zajistit, aby tyto programy neznamenaly, že Romové nebudou zahrnuti do všeobecných programů pro zmírnění chudoby nebo pro zlepšení úrovně vzdělání.

Zvláštní poradci či zvláštní orgány podporující identitu a kulturu menšin by neměly plnit zároveň funkci sociální služeb. Zástupci menšinové samosprávy v Maďarsku jsou například někdy žádáni, aby řešili otázky, které se týkají sociální pomoci, ačkoli to je vlastně jednou z povinností místní správy. Čeští a slovenští „romští poradci“, kteří mají napomáhat vytváření místních politik a projektů pro zlepšení postavení Romů, se namísto toho ocitají v roli sociálních pracovníků, což je práce, pro kterou nebyli školeni a tudíž pro ni nejsou kvalifikováni.

Pozitivní opatření mohou sice v praxi zajišťovat rovný přístup, ale nesmí být vnímány jako nahrazení základních funkcí státu. Poradní funkce jako takové by měly být jasně definovány a programy by vždy měly obsahovat pokyny pro realizující orgány a „komunikační složky“, které podpoří veřejné povědomí o cílech programu a povinnostech veřejných orgánů.

### 2.3 Decentralizace: Význam místní správy

V některých zemích, jako je Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko, nemají ústřední orgány odpovídající za vytváření a implementaci vládní strategie ochrany menšin potřebnou kompetenci, aby mohly místní veřejnou správu účinně ovlivňovat. Proto mohou být snahy uskutečnit reformy na celostátní úrovni ohroženy odmítavým stanoviskem na místní úrovni či odlišnými politikami ze strany místní správy, a to zejména ty reformy, které jsou v protikladu k obecně rozšířenému přístupu a vnímání, které odmítá poskytnout menšinovým skupinám „zvláštní zacházení“.

Česká republika, Polsko, Rumunsko a Slovensko uznávají, že je nevyhnutné zapojit místní veřejné správy do realizace menšinových programů, a proto decentralizují odpovědnosti a stanovují místní a regionální poradce či odborníky na romskou problematiku. V některých případech dokázali jednotlivci v těchto pozicích prosadit vládní programy, zprostředkovat lepší komunikaci mezi romskými komunitami a místními správními strukturami a zvýšit povědomost o potřebách místních romských komunit. Většina z nich ale pracuje s nedostatečnou podporou institucí, bez jasně určených kompetencí a pro své funkce jsou málo odborně školeni nebo školením neprojdou vůbec. Po reformě veřejné správy v České republice navíc centrální vláda již nemůže požadovat, aby nové krajské orgány zaměstnávaly romské poradce, jak tomu mohlo být v rámci dřívějšího systému okresů; budoucnost této iniciativy je nejistá. Jen hrstka poradců pro romskou problematiku byla doposud jmenována na Slovensku.

V Rumunsku byli například na úrovni obcí po celé zemi jmenováni „odborníci na romskou problematiku“. Mnoho takových odborníků bylo vybráno a jmenováno na základě politické příslušnosti k jediné romské politické straně, a to neprůhledným a zpolitizovaným postupem. Jiní jsou prostě státní úředníci, kteří se „odborníky na romskou problematiku“ stali navíc k jejich ostatním povinnostem bez toho, že by prošli školením nebo získali jinou podporu. Představitel Krajské kanceláře pro romskou problematiku [County Bureau for Roma] uvedl, že „tito státní zaměstnanci nemají pro řešení romských problémů ani potřebné znalosti ani motivaci. Je to pro ně jenom další povinnost.“<sup>26</sup> Velká skupina kvalifikovaných romských kandidátů, z nichž mnozí využili úspěšný program afirmativní akce pro zvýšení kvalifikace na univerzitní úrovni realizova-

<sup>26</sup> Rozhovor s V. Gotu, odborníkem na romskou problematiku, Krajský úřad pro romskou problematiku [County Office for Roma], Galați, 1. srpna 2002.

ný ministerstvem školství, ale i takoví, kteří mají rozsáhlé zkušenosti ze sektoru nevládních organizací, by přitom mohli pro tyto pozice nabídnout potřebné odborné znalosti i iniciativu.

Decentralizovaný přístup k realizaci „Programu opatření na pomoc Romům“ a k Programu zaměstnanosti ve Slovinsku, obě akce z roku 1995, se stal efektivním prostředkem k řešení rozmanitých a výrazných problémů různých romských komunit. Tento systém, který přenáší většinu programových rozhodnutí na místní úřady, má ale několik vážných nedostatků. Za prvé, bez vyvážené koordinace na centrální úrovni není možné úspěšné programy opakovat nebo z nich vycházet do budoucna. Místní úředníci také nejsou pro implementaci programů pro Romy dostatečně školeni ani připravováni. Na místní úrovni je jen málo pochopení pro to, jakou úlohu při omezování možností pro Romy hraje diskriminace, a mnoho státních úředníků má již od začátku velice negativní přístup, který ohrožuje konstruktivní vztahy s romskými komunitami (a tím i vyhlídky na úspěch).

Decentralizace může sice přinést výhody, protože podpoří místní iniciativy a předá odpovědnost do místních rozhodovacích orgánů a komunit, ale měla by rovněž vzít v úvahu potřebu odborných znalostí, způsobilosti a pravomoci úřadů na celostátní úrovni. Místní úředníci s povinností řídit nebo dohlížet na realizaci zvláštních projektů ve prospěch Romů nebo jiných menšin by měli projít školením, kde by se seznámili s cíli programu, s politickou podporou vyšší úrovně, s kulturou a situací menšinové skupiny, se kterou mají pracovat. Školení by mělo být připraveno a uskutečněno ve spolupráci se zástupci místních menšin.

## 2.4 Hodnocení

Vlády kandidátských států projevují stále větší podporu pravidelnému hodnocení programů ochrany menšin, které přijaly.

I když maďarská vláda neprovedla zatím žádné formální hodnocení současného balíčku opatření pro zlepšení situace Romů, příprava směrnic pro vypracování dlouhodobé strategie však zahrnovala podstatnou veřejnou diskusi a připomínky veřejnosti. Přijaté směrnice navíc ukazují, že některé předpoklady týkající se současné strategie byly kriticky rozebrány. Současný program může být upraven s ohledem na obsáhlejší veřejní debatu a významnější přispění romských představitelů.

V několika zemích je monitorovací činnost omezena kvůli nedostatečné konkrétní implementaci programu. Rumunská vláda již v rané fázi prokázala záměr monitorovat realizaci „Strategie pro zlepšení situace Romů“, když v dubnu 2002 publikovala vnitřní hodnotící zprávu.<sup>27</sup> Všeobecná platnost zprávy je omezena nedostatkem informací o implementaci strategie. Zpráva byla vydána pozdě kvůli obtížím při získávání údajů od příslušných ministerstev.

Vládní monitorovací zprávy musí být veřejně přístupné, aby je veřejnost mohla prozkoumat a aby se více seznámila s cíli a úspěchy programu. Výroční mediální a všeobecně monitorovací zprávy připravované estonskou vládou jsou důsledné, profesionálně prezentované a široce dostupné. Ve Slovinsku nejsou vládní zprávy o implementaci programů k dispozici ani veřejnosti, ani místní správě, ačkoli údajně nějaké zprávy vyho-

<sup>27</sup> Ministerstvo veřejných informací, „Zpráva o stavu realizace“, Bukurešť, duben 2002, str. 4.

veny byly. Proto je možnost jejich využití pro vylepšení existujících projektů či pro vytváření projektů nových na základě dřívějších zkušeností limitována.

Česká Koncepce z roku 2000 má v sobě začleněn požadavek každoroční revize a aktualizace. To je cennou příležitostí pro pravidelné revize Koncepce a pro zapracování zkušeností získaných během implementace. Do určité úrovně je ale kvalita aktualizací poznamenána nedostatečnými nebo neúplnými informacemi od jednotlivých ministerstev a nedostatečnou kapacitou pro shromažďování a hodnocení informací. Myšlenka začlenit monitoring do koncepce implementace jako její neoddělitelnou část je však rozumná. Na Slovensku jsou výroční hodnotící zprávy také většinou popisné a neexistují zde mechanismy pro hodnocení efektivity činností, které jsou průběžně prováděny.

V Litvě není k dispozici žádný přehled o realizaci úkolů podle Programu integrace Romů. Ve skutečnosti není jasno v tom, do jaké míry jsou různé iniciativy pro zlepšení situace Romů s tímto programem spojeny.

## 2.5 Finanční prostředky EU na podporu implementace.

Podpora EU hraje klíčovou úlohu nejenom v urychlování přijetí programů ochrany a integrace menšin, ale i při podpoře jejich realizace. V některých případech, jako například v Bulharsku, v Litvě a v Rumunsku, závisí realizace do značné míry na mezinárodních finančních zdrojích a vládní finanční příspěvek je minimální. Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko a Slovensko sice také obdržely podstatné finanční prostředky od EU i z dalších mezinárodních finančních zdrojů, ale jejich vlády se na implementaci programů významně finančně podílí.

V Bulharsku EU doporučila přijetí Rámcového programu a jeho implementaci komentuje ve svých pravidelných zprávách. Finanční prostředky EU pro projekty zaměřené na romskou problematiku ale neplnily důsledně strategie uvedené v Programu a závěry pravidelných zpráv v některých případech postrádaly důraz a konkrétnost, která by podpořila přesnější dodržování cílů Programu. V Rumunsku EU podpořila decentralizovaný přístup vládní strategie a přidělila finance převážně na místní iniciativy a pilotní projekty podporující partnerství mezi místními institucemi a romskými skupinami. V České republice a na Slovensku bylo jen málo prostředků věnováno na řešení závažné otázky nezaměstnanosti, ačkoli finanční prostředky EU byly vynaloženy na realizaci mnoha prioritních oblastí identifikovaných příslušnými vládami. Prostředky EU by měly důsledně podporovat cíle, které vlády kandidátských států rozpracovávají s obtížemi.

Před přijetím Integrovaného programu estonské vlády v roce 2000 přispěla EU na financování cílů programu na období několika let. Financování z fondu Phare je stejně jako financování Integrovaného programu zaměřeno především na výuku estonštiny. Pravidelná zpráva v roce 2001 uvedla, že odpovídající pozornost a prostředky by měly být věnovány všem prvkům integrovaného programu, čímž pravděpodobně narážela na sféru právní i politickou, které měly doposud nižší prioritu. Protože v roce 2000 více než tři čtvrtiny všech finančních prostředků programu, včetně prostředků z fondu Phare, byly přiděleny na výuku jazyka, měla by EU v rámci vlastních finančních prostředků zdůraznit nutnost zvýšit podíl menšinových médií podporujících integraci do cizího prostředí i podíl dalších cílů, jenž se jazyka netýkají.

Mezi organizacemi, které se podílejí na implementaci činností v rámci projektů Phare v České republice a na Slovensku, je poměrně nízké zastoupení romských nevládních or-



ganizací, ačkoli tato otázka již byla vytknuta v mnoha dalších zemích, například menšinovými nevládními organizacemi v Estonsku. Zčásti to může být způsobeno velice složitými postupy žádostí a podávání zpráv. Na druhou stranu jsou to ale právě menší skupiny nebo skupiny na místní úrovni, jež často lépe nalézají řešení, která nejpravděpodobněji mohou zlepšit situaci Romů v terénu.

EU a ostatní mezinárodní donoři by měli zajistit, že výběrový proces rozpozná návrhy s autentickými kontakty na zamýšlené příjemce a s pochopením pro jejich potřeby a také zajistí, že místní komunity budou zapojeny do formulování vlastních problémů i do jejich řešení. EU programy by měly zrevidovat svoje pravidla pro přijímání žádostí a administraci grantů tak, aby byly jednodušší a přehlednější; vyhlášení grantů by mělo být spojeno se školením v příslušné zemi a s asistencí pro potencionální uchazeče. Dostupnost takové formy pomoci bude pravděpodobně stále důležitější, protože výše finančních prostředků EU pro státy střední Evropy a pro pobaltské státy narůstá.

## 2.6 Účast menšin

Mnoho mezinárodních organizací, včetně EU, požaduje, aby se menšiny zapojily do přípravy, implementace a hodnocení menšinových programů, které jsou pro ně určeny.<sup>28</sup> Účast menšin je důležitá nejenom pro menšiny samotné, ale i pro to, aby byl program účinný. Programy, které v sobě mají zapracovanou perspektivu menšin a jež jsou vnímavé k menšinovým potřebám a zájmům, budou s větší pravděpodobností menšinovými komunitami přijaty. Projekty, na jejichž přípravě, implementaci a hodnocení se menšiny aktivně podílí, budou s větší pravděpodobností přijaty i většinou společnosti a napomohou integraci spíše, než alternativní opatření, jako je přidělování dobročinné nebo sociální pomoci.

Názory, že Romové úmyslně zneužívají systém sociálních dávek, převažuje v celém regionu kandidátských států. Proto jsou důležité programy, které staví Romy do pozic řízení, managementu nebo do rozhodovacích pozic, jsou důležité, neboť jsou protikladem rozšířených názorů, že Romové „raději zůstávají na podpoře“, „nechtějí nic lepšího“, „nemají zájem vzdělání“ nebo „žijí raději spolu“, jež ospravedlňují celou řadu diskriminačních přístupů a strategií.

V mnoha zemích se programy zaměřené na rozšiřování pracovních příležitostí pro Romy soustřeďují na projekty veřejně prospěšných prací. Projekty veřejně prospěšné práce tvoří prvotní zdroj vládou sponzorované zaměstnanosti Romů například ve Slovinsku. Navzdory skutečnosti, že takové pozice nenabízejí ani stabilní příjem, ani příležitost získat schopnosti uplatnitelné na trhu práce, je poptávka po nich mnohem vyšší, než kolik jich je k dispozici. Programy veřejných prací jsou realizovány také v České republice a na Slovensku, není však jisté, zda tento prostředek vyřeší dlouhodobou nezaměstnanost. Protože většina veřejných prací sestává z nějaké formy manuální činnosti, bývají zaměřeny výhradně na muže; existuje jen velice málo projektů zacílených na posílení schopnosti žen zapojit se do pracovního procesu.

Málo projektů uskutečňovaných v rámci Integračních programů v Estonsku a v Lotyšsku se zaměřuje na nerovnost v zaměstnání. Iniciativy v této oblasti se zde obecně zaměřují na jazykový aspekt. Rozšiřování jazykových znalostí pracovníka by mělo podpo-

<sup>28</sup> Viz. např. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Situace Romů a Sinti v oblasti OBSE, Vysoký komisař pro národnostní menšiny, 2001.

řit jeho pracovní flexibilitu a mobilitu a rozšířit počet pracovních příležitostí. Odpovídající vysoká úroveň znalosti lotyšského jazyka je také podmínkou pro získání pomoci od Státního servisu pracovních příležitostí i pro některá zaměstnání v soukromém sektoru.

Zdá se, že ve Slovinsku jsou úspěšnější a déle trvající projekty, které byly konzultovány s Romy, než ty projekty, které vytvořily samotné místní orgány. Projekty místních orgánů bývají často zaměřeny spíše na splnění potřeb obce, než na potřeby romské komunity. Projekty s nejasným cílem nabízejí cílové skupině málo očividných výhod a nepodporují ani dlouhodobý odklon od závislosti na sociálních dávkách nebo na jiné formě státní podpory. Při hodnocení jednoho projektu realizovaného s přispěním Fondu EU partnerství pro Romy v Rumunsku se také zjistilo, že mezi tím, jak cíle projektu pochopili představitelé obcí a jak je pochopili jejich romští partneři, existovaly závažné rozdíly. Romové viděli v projektu zdroj přímé pomoci pro jeho účastníky a představitelé obcí upřednostňovali zájmy města a školení pro ně bylo nepodstatné. Proto pak byli romští účastníci se svojí úlohou nespokojeni a i v hodnocení úředníků se objevil závěr, že účast Romů měla být vyšší.<sup>29</sup>

V Maďarsku se při prvním návrhu vládního programu věnovalo připomínkám menšin málo pozornosti. Avšak směrnice pro následnou strategii kladou větší důraz na aktivní účast Romů, na podporu nezávislosti i na zvyšování budoucí úlohy romských zájmových organizací v procesu evropské integrace. V souladu s touto změnou priorit byl v létě 2002 vytvořen nový poradní orgán, který spadá přímo pod úřad předsedy vlády. Bude v něm zastoupena většina romských představitelů z oblasti politické i občansko-společenské.

Během koncipování estonského Integrovaného programu byly připomínky menšinových organizací využity jenom málo, také jeho implementaci se tyto organizace účastní jenom okrajově (i když již dochází ke zlepšení). Proto stále existuje jasný rozdíl mezi tím, jak cíle a priority integračního procesu vnímá menšina a jak je vnímá většinová společnost; a pro dosažení vzájemně uspokojivých výsledků je nutné se na tento rozdíl zaměřit. Hodnocení jsou prováděna pravidelně, důsledně a jsou veřejně dostupná, údajně se však málo věnují tomu, jak by bylo možné lépe se zaměřit na nedostatky programu tak, jak je vnímají rusky mluvící komunity.

Integrační program v Lotyšsku vychází z Rámcového dokumentu, který byl v široké míře projednán a konzultován se zástupci menšin a poté odpovídajícím způsobem upraven. Mezi autory bylo ale jenom málo zástupců menšin. I při implementaci programu je účast menšin nízká, i když poslední dobou se projevuje snaha nevládní menšinové organizace i občanskou společnost více zapojit.

Rozvoj politických a občanských hnutí v romských i ostatních komunitách je příslibem jejich rozvoje ve stále silnější nátlakové skupiny, které budou prosazovat zájmy menšin. Tyto pak mohou zajistit, aby vláda své závazky vůči Romům plnila, a to jak z hlediska příslušníků menšin tak z hlediska širší společnosti. Jak uvedl jeden představitel bulharských Romů: „Máme jeden dokument, Rámcový program, který dokázal, že pro společný cíl se umíme sjednotit.“ Pro představitele romských i ostatních menšin tedy vyvstává nutnost sjednotit se ve snaze prosadit efektivnější realizaci formulovaných programů ochrany menšin.

<sup>29</sup> Hodnotící mikrofiš MEDE, „Vytvoření jednotek ekologické stráže ve venkovské oblasti horního Timiș, okres Caraș-Severin“ (PFR0 322), Cluj Napoca, 2002.

## 2.7 Menšinová reprezentace

Vlády často získávají připomínky od menšinových komunit prostřednictvím jejich oficiálních představitelů. To způsobuje řadu obtíží. Za prvé, určení nebo zvolení jediného zástupce (nebo zastupitelského orgánu) kontrastuje s rozmanitostí menšinové populace. Za druhé se tímto způsobem zachovává závislost. Zastupitelské orgány závisí na vládě kvůli politické i rozpočtové podpoře a proto je méně pravděpodobné, že vůči ní zaujmou kritický postoj. A nakonec, umožnění přístupu pouze některým zástupcům a vyloučení jiných, vytváří v menšinových komunitách konkurenci a vzájemnou nedůvěru.

V některých kandidátských zemích existují mechanismy, které zajišťují zastoupení menšin na parlamentní nebo místní úrovni. Tato opatření jsou důležitá pro zajištění účasti menšin v zastupitelských orgánech. V některých zemích má ale vládní politika tendenci tento proces zkruslovat nebo dochází ke kooptaci, což pak na účinnost programu působí negativně.

V Maďarsku je systém menšinové samosprávy na celostátní i místní úrovni vytvořen na základě Zákona o menšinách. Tento systém způsobil vnitřní napětí mezi skupinami Romů, protože vláda přistupovala k Národní romské samosprávě jako k výhradnímu „oficiálnímu“ zástupci romské národnosti. Při přípravách rozhodnutí ovlivňujících celou romskou populaci vláda jednala většinou s Národní romskou samosprávou i přes to, že ostatní organizace nabízejí jiné perspektivy a názory. Spoléhat se výhradně na jednu organizaci, která je sama závislá na financování a podpoře vlády, přináší nebezpečí, že taková organizace nebude nezávislá. A navíc organizace, která z obav o ztrátu vládní podpory nepodává zásadní ani kritické připomínky, může rychle svoji legitimitu v rámci dané menšinové komunity ztratit. Zákon o menšinách je nutno posoudit a doplnit tak, aby bylo podpořeno rozdílnější zastoupení ve vládních poradních orgánech.

Romská sociálně demokratická strana [Roma Social Democrat Party, RSDP] má v Rumunsku jedno parlamentní křeslo pro Romy a to podle právní úpravy, která zaručuje zastoupení menšin v případech, že ve volbách nezískaly minimum potřebného počtu hlasů. Převážně kvůli výlučným konzultacím vlády s RSDP začala být tato organizace přijímána jako výhradní zástupce Romů na všech úrovních a to až do takové míry, že předepsané postupy při přijímání zaměstnanců jsou opomíjeny a na pozice státních zaměstnanců na lokální úrovni se dostávají zájemci nominovaní RSDP. Protože vláda vychází z toho, že jedna politická organizace zastupuje celé spektrum romských politických a občanskoprávních organizací, dochází podle některých romských aktivistů mezi romskými nevládními organizacemi k fragmentaci.

V Lotyšsku kritizují zástupci menšin nedostatečnou transparentnost výběrového procesu při nominaci zástupců nevládních organizací (včetně menšinových nevládních organizací) do Rady, která dohlíží na práci Fondu pro integraci do společnosti [Society Integration Fund].

Vlády by měly na vytvoření dokonalejších mechanismů pro účast menšin ve veřejném životě s menšinovými komunitami spolupracovat, protože pak se do spolupráce zapojí široká škála skupin zastupujících menšinové zájmy. Pokud existuje jediná oficiální partnerská instituce, která zprostředkovává komunikaci mezi vládou a menšinovou komunitou, měly by být navrženy alternativní mechanismy pro uskutečňování obsáhlého dialogu mezi touto institucí a dalšími menšinovými organizacemi.

Pro vládu i pro menšinové komunity bude zvýšená účast menšin na přípravě politik vý-

hodná, stejně jako určení nejefektivnější praxe a úprava nebo zastavení projektů, které neplní určené cíle.

## 2.8 Podpora veřejnosti

Strategie, které byly přijaty zejména pro splnění požadavků EU, a to i když byly přijaty z dobré vůle a s čestnými záměry, nejsou vždy spojeny s podstatnou změnou názoru veřejnosti: nabádání EU ke zlepšení situace menšin často vyústilo v nelibost většinové populace i politiků, protože bylo vnímáno jako neospravedlněné a nevítané vměšování se zvenčí.

Pro implementaci rozsáhlého politického programu je zpravidla nutná podpora široké veřejnosti; avšak rychlé tempo přístupového procesu způsobilo, že budování veřejné podpory pro vládní politiku se často dostalo jen malé pozornosti v rámci širších požadavků přístupového procesu. Pro politické představitele je snazší ospravedlnit opatření přijatá pro splnění ekonomických požadavků, protože se předpokládá, že členství v Unii přinese ekonomické výhody. Jaké výhody přinese celé společnosti zlepšení situace menšin není ale vysvětlováno tak přesvědčivě.

Odpor k implementaci pozitivních opatření pro zlepšení situace Romů nebo k propagaci integrace se stal skutečně jednou ze zásadních překážek. Například ve Slovinsku jeden místní představitel uvedl, že politici záměrně neupřednostňují romské programy, protože místní neromští obyvatelé by na ně reagovali negativně.<sup>30</sup> Podobná situace byla zaznamenána v Bulharsku, v České republice, v Maďarsku, v Litvě, v Polsku, v Rumunsku a na Slovensku. Zejména v období úsporných ekonomických opatření, nebo pokud není příslušná menšinová skupina společností příliš uznávána, se přidělování značných finančních prostředků na programy pro zlepšení situace menšinových skupin bez odpovídajícího úsilí vybudovat toleranci a porozumění v rámci populace často obecně setkává s odporem a může snadno způsobit vážné ohrožení realizace takových snah.

Odpor k přijetí a implementaci programů zaměřených na ochranu menšin se objevuje nejenom mezi veřejností, ale i mezi veřejnými činiteli. Například bulharští vládní představitelé vznesli dotaz, proč byly pro podporu Romů vytvořeny speciální programy, když ostatní menšinové skupiny jsou také znevýhodňovány,<sup>31</sup> a ministerstvo školství nedávno varovalo před příliš rychlou integrací Romů do neromských škol, protože by to prý mohlo způsobit odpor proti integraci menšinové populace a dokonce „vést k dalšímu vyloštění Romů žijících v segregovaných čtvrtích.“<sup>32</sup>

Ve všech analyzovaných kandidátských státech má veřejnost jen velice nízké povědomí o vládních programech týkajících se romské problematiky. Jen málo programů obsahuje ustanovení týkající se veřejné propagace programů, a to jak mezi cílovou populací tak ve společnosti jako celku, a i taková ustanovení jsou implementována nedostatečně. Například česká Koncepce 2000 zdůrazňuje důležitost veřejných diskusí, ale nemá dostatek potřebných finančních ani lidských zdrojů k zahájení jednotné veřejné kampaně pro propagaci Koncepce a s ní spojených aktivit. Úřad odpovídající za koordinaci im-

<sup>30</sup> Rozhovor se S. Ličen Tesari, Semič, 30. března 2002.

<sup>31</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Sofie, květen 2002.

<sup>32</sup> Ministerstvo školství, „Organizace a správa aktivit škol obecného vzdělávání, odborných a specializovaných škol“, Sofie, 2002, str.156.

plementace Koncepce nemá žádné zaměstnance pro vztah s veřejností a snahy seznámit veřejnost s Konceptem jsou nesystematické.<sup>33</sup>

V rámci estonského Integrovaného programu proběhla dosti rozsáhlá propagace a důležitým prvkem programu je i pravidelné monitorování názorů veřejnosti vyjadřovaných v médiích. Tato opatření jsou ale při prosazování jednotné vize integrace úspěšná jenom částečně, protože menšinové skupiny i většinová společnost mají i nadále rozdílný názor na cíle integrace a na její priority.

Bez dostatečné informovanosti veřejnosti mohou bezohlední úředníci zneužívat informace o výdajích na menšinové programy k politickým účelům. V Maďarsku bylo znamenáno, že jeden z veřejných představitelů zdůraznil výdaje ve prospěch Romů, aniž by zdůraznil, že tyto kroky byly podniknuty pro zajištění rovného přístupu Romů k příležitostem v maďarské společnosti.<sup>34</sup> Takový přístup může vyvolat odpor a může vést k oslabení důvěry a iniciativy v rámci romských komunit.

Iniciativy pro zvýšení účasti menšin v mediálních organizacích jsou důležité zejména pro formování pozitivnějšího vnímání menšinových komunit veřejností. V Maďarsku jsou úspěšné nevládní iniciativy propagující účast Romů v médiích a přístup Romů k médiím. Romské tiskové středisko [Roma Press Centre] produkuje novinové články a různé reportáže, které jsou distribuovány do většinových médií. Středisko také nabízí školení pro mladé Romy ve spolupráci s Centrem nezávislé žurnalistiky [Center for Independent Journalism], které také podpořilo založení podobné agentury v Bukurešti.

V celém regionu lze sledovat nedostatek opravdové politické vůle pro vytvoření a provádění efektivních politik zaměřených na menšiny a chybí zde také širší porozumění a podpora veřejnosti všeobecným politickým hodnotám a zásadám, které s rozšířením souvisí. To možná ukazuje nedostatečnou snahu ze strany EU úspěšně zdůraznit důležitost těchto hodnot a zásad. Struktury EU i vlády kandidátských států musí formulovat a rozšiřovat přesvědčivější argumenty pro to, že ochrana menšin je základním prvkem společných hodnot EU.

### 3. MONITOROVÁNÍ OCHRANY MENŠIN V ČLENSKÝCH STÁTECH EU – SITUACE MUSLIMŮ A ROMŮ

*Evropský model spočívá více než kdykoliv předtím na univerzálních hodnotách: svoboda, demokracie, respektování lidských práv a základních svobod a právní stát. Tyto ideály jsou v podstatě z větší části dosaženy. Přesto je stále ještě nutné bojovat i v našich starých demokraciích, abychom je realizovali beze zbytku.<sup>35</sup>*

Druhý svazek zpráv EUMAP za rok 2002 se zaměřuje na situaci zranitelných menšinových skupin v pěti největších členských státech EU.<sup>36</sup> Tyto zprávy odhalují některé po-

<sup>33</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Praha, červen 2002.

<sup>34</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Budapešť, červen 2002.

<sup>35</sup> Louis Michel, Předmluva k Výroční zprávě Evropského parlamentu o lidských právech 2001, str. 7, k dispozici na <[http://ue.eu.int/pesc/human\\_rights/en/HR2001EN/pdf](http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf)>, [18. 9. 2002].

<sup>36</sup> EUMAP zkoumal pouze pět největších členských států EU, a proto se tento přehled týká převážně ochrany menšin v těchto pěti státech. Je zřejmé, že program podporuje rozšíření monitoringu, aby bylo sledováno všech patnáct členských států a aby bylo možné současně závěry dále rozšiřovat a upravovat.

dobné problémy, které jsou zřejmé v kandidátských státech. Romové v Německu a ve Španělsku se setkávají s předsudky, s vyloučením a diskriminací ve stejných oblastech, včetně zaměstnání, vzdělávání, bydlení, přístupu k veřejným službám a systému trestní spravedlnosti, i s překážkami bránícími neomezenému využívání práv menšin. Německo, na rozdíl od kandidátských států, navíc ani nepřijalo speciální vládní program zaměřený na tuto problematiku.<sup>37</sup>

Zprávy EUMAP o členských státech také přináší řadu nových různorodých otázek. Velké muslimské komunity s odlišnými tradicemi a hodnotami ve Francii, v Itálii a ve Velké Británii se chtějí plně účastnit veřejného života. To je v rámci základních předpokladů evropského systému ochrany menšin těžký úkol, protože tento systém pojímá menšiny spíše z hlediska rasového či etnického než z hlediska náboženského.

### 3.1 Postoje veřejnosti

Mezi skupinami Sintů a Romů v Německu a Romů/Gitanos<sup>38</sup> ve Španělsku existují velké rozdíly, přesto jsou většinou společností vnímány jako jedna skupina. Podobně i „muslimská komunita“ se ve skutečnosti skládá z rozdílných národních, etnických a jazykových komunit, přesto jsou muslimové také často vnímáni jako monolitická skupina.<sup>39</sup>

Nesourodé muslimské komunity opravdu sdílejí určité hodnoty a zájmy a stále více se spojují do jediné skupiny, protože chtějí společně protestovat proti diskriminaci a zasazovat se za určitá práva menšin. To platí i pro romské komunity. Skutečnost, že se takto spojují, by neměla snižovat oficiální úsilí o porozumění a ocenění jejich vnitřní rozmanitosti.

Romové i muslimové jsou často v zemích, kde žijí,<sup>40</sup> vnímáni jako cizinci, i přesto, že zde jako občané žijí již po celé generace nebo dokonce po celá století, jak je tomu například v případě Romů v Německu a ve Španělsku. Proto je menšinová politika někdy spojena se politikami potírání xenofobie nebo zajištěním sociální pomoci přistěhovalcům nebo cizincům. V Německu se například problematikou diskriminace nebo násilí proti menšinám<sup>41</sup> zabývají „Komise pro záležitosti cizinců“ [Commissions for Foreigners' Affairs] a neexistuje zde žádný specializovaný kompetentní orgán, který by se věnoval diskrimi-

<sup>37</sup> Španělský „Romský rozvojový program“ [Roma Development Programme] byl přijat v osmdesátých letech a podle zástupců Romů je zastaralý a je nutná jeho revize.

<sup>38</sup> Terminologie doporučená Romskou unií ve Španělsku [Romani Union of Spain]: „Rom“ jako obecný termín, „Romani“ jako forma genitivu jednotného čísla ženského rodu ve významu „romská“ nebo „charakteristická pro romskou komunitu“ a „Rom/gitanos“ nebo „Rom“ při odkazování na španělské Romy.

<sup>39</sup> Viz Evropské centrum monitorování rasismu a xenofobie [European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, dále jen „EUMC“], Souhrnná zpráva o islamofobii v EU po 11. září 2001, Vídeň, 2002, str. 23–24.

<sup>40</sup> EUMC zaznamenalo, že „nejistota týkající se naší identity, sounáležitosti a tradic zvyšuje obavy z „cizích“ vlivů a vede k odpovídajícímu odporu ke všemu, co se zdá „cizí“ a odlišné.“ Prohlášení Boba Purkisse, předsedy EUMC, a Beate Winklera, ředitele, při příležitosti Mezinárodního dne proti rasové diskriminaci, 21. března 2002, Bulletin EUMC z 11. března 2002, k dispozici na <<http://eumc.eu.int>>.

<sup>41</sup> Odkazuje se zde na „viditelné“ menšiny, například Sinty a Romy.

naci příslušníků menšin a násilí proti nim nebo podporu menšinových práv na úrovni všech spolkových zemí.<sup>42</sup>

Většina muslimů žijících ve Francii má francouzské občanství, ale část veřejnosti stále považuje maghrebské muslimy, kteří ve Francii žijí již po čtyři generace, za přistěhovalce, ačkoli přistěhovalce z jiných zemí jako Itálie, Španělsko a Portugalsko společnost přijímá. Skutečnost, že muslimové jsou zřetelně viditelní, možná způsobuje, že Italové až příliš spojují imigraci s islámem, i když ve skutečnosti většina imigrantů muslimové nejsou.<sup>43</sup> Ve Velké Británii roste oficiální uznání předsudků proti muslimským komunitám a jejich diskriminace od zveřejnění zprávy Komise pro britské muslimy a islamofobii z roku 1997.<sup>44</sup> Skupiny muslimské komunity ale namítají, že vláda jen pomalu převádí oficiální uznání diskriminace muslimských komunit do politických iniciativ a legislativních opatření, a prohlašují, že vláda „toho hodně namluví, ale málo dělá.“<sup>45</sup>

Obě skupiny, Romové i muslimové čelí předsudkům většinových společností. Romské komunity jsou obecně v Německu a ve Španělsku vnímány často negativně. Průzkum veřejného mínění v roce 1992 ukázal, že 64 procent Němců má na Romy negativní názor, což je více procent než pro jakoukoli jinou rasovou, etnickou nebo náboženskou skupinu,<sup>46</sup> a průzkum z roku 2001 prokázal pokračující výskyt předsudků.<sup>47</sup> Ve Španělsku se na Romy/Gitanos nahlíží jako na skupinu, která odmítá integraci, a její vztah se zbytkem španělské populace je poznamenán segregací ve všech oblastech života, kterou lze označit za „koexistenci bez soudržnosti.“

Poslední zpráva Evropského centra monitorování rasismu a xenofobie (EUMC) uvedla, že prezentace islámu v médiích často „vychází ze stereotypních zjednodušení“ a že islám je často zobrazován jako náboženství a ideologie „zcela cizí a vzájemně se vylučující s osvíceneckým sekularismem Západu.“<sup>48</sup> Představitelé muslimů ve Francii, v Itálii a ve Velké Británii prohlašují, že většinová média využívají stále stejné zdroje informací (údajně se často jedná o radikální nebo extrémistické zdroje, které v muslimských ko-

<sup>42</sup> Také v Itálii se situací Romů a Sinti, z nichž většina (okolo 70 %) jsou historicky trvalými obyvateli Itálie, zabývá Komise pro integraci cizinců [Commission for Integration of Foreigners].

<sup>43</sup> Největší skupinou jsou křesťané v počtu přibližně 800 000 (48 procent komunity přistěhovalců).

<sup>44</sup> Komise pro britské muslimy a islamofobii [Commission on British Muslims and Islamophobia], *Islamofobie – výzva pro nás pro všechny*, Londýn: The Runnymede Trust, 1997.

<sup>45</sup> Rozhovor s organizací G [organisation G], Londýn, 6. června 2002.

<sup>46</sup> 17 procent mělo negativní názor na muslimy, 14 procent na Indý, 12 procent na pracovníky ze zahraničí, 8 procent na osoby s tmavou barvou pleti a 7 procent na židy. Citováno v G. Margalit, „Proticikánský postoj v politické kultuře Spolkové republiky Německo: Paralela s antisemitismem?“ [Anti-Gypsism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?] Viz. <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, [9. 4. 2002].

<sup>47</sup> Tato studie byla součástí projektu financovaného Evropskou komisí pro zhodnocení situace Sinti a Romů ve vybraných členských státech EU (v Německu, Itálii a Španělsku) a pro doporučení příslušným vládám ohledně vhodné politiky. Prozatímní zpráva je registrována v Programu monitorování vstupu do EU.

<sup>48</sup> Evropské centrum monitorování rasismu a xenofobie, *Rasismus a kulturní rozmanitost v masových médiích. Přehled pro výzkum a příklady řádných praktik v členských státech EU, 1995-2000*, Vídeň, únor 2002, str. 252, 262.

munitách nejsou považovány za reprezentativní) a že nepředvádí širší škálu názorů, a tím přispívají ke stereotypnímu vnímání veřejnosti, která muslimy považuje za ohrožení hodnot a kultury společnosti, ve které muslimové žijí.<sup>49</sup> Podle jedné francouzské muslimské organizace „médiá využívají jakýkoli incident ... k přiřazení islamofobie a k demonstraci toho, že islám je s Republikou neslučitelný.“<sup>50</sup> Takové praktiky médií mohou přispět k prohloubení islamofobie a mohou mít nechtěné a nešťastné následky v podobě posílení identity muslimů ve smyslu pocitu napadnutelnosti a vylučování z většinové společnosti.

Veřejní představitelé mají zvláštní odpovědnost nabídnout vedení při odsouzení diskriminace a odporování předsudkům. Někteří se této odpovědnosti ujímají, ale jiní sami zveřejňují prohlášení, která přiřivují intoleranci a podřívají jádro evropských hodnot. Kontrolní orgány EU pro lidská práva by měla přijmout úlohu „hlídacího psa“, monitorovat veřejné postoje a mediální zprávy tak, že se zaměří na podporu odpovědných postojů veřejných představitelů, jenž jasně odsoudí rasistická prohlášení a v odpovídajících případech vyjádří oficiální nesouhlas.

V současnosti ale negativní přístup k muslimům a Romům a jejich negativní vnímání i nadále podbarvuje postoje vůči nim a formuje prostředí, ve kterém je implementována legislativa a ve kterém instituce provádějí svoji činnost.

### 3.2 Ochrana před diskriminací

Pouze některé členské státy EU uvedly svoji legislativu do souladu se standardy EU v oblasti diskriminace, tak jak je upravují Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu a etnický původ a Směrnice o rovnosti v zaměstnání a povolání. Hodnocení situace muslimů žijících v Evropě navíc ukazuje, že ani tyto normy nejsou dostatečně vyčerpávající, protože zákaz diskriminace z důvodu víry a náboženství je upraven pouze ve Směrnici o zaměstnanosti.

Ani Německo ani Španělsko nepřijaly vyčerpávající protidiskriminační legislativu.<sup>51</sup> Obě tyto země se snaží uvést domácí legislativu do souladu se Směrnici o rovném zacházení bez ohledu na rasu a etnický původ ale doposud v této oblasti významně nepokročily. Dokonce i ve státech, které již přijaly důslednou protidiskriminační legislativu, stále existují důležité mezery v právu. Například francouzská protidiskriminační legislativa upravuje a sankcionuje diskriminaci z důvodu náboženství, ale nemá jasnou definici nepřímé diskriminace. Podle jednoho odborníka taková praxe „by mohla naznačovat odkazování na [zvláštní] kategorie populace (což je ve francouzské Ústavě zakázáno).“<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Viz. např. E. Poole, „Formulace islámu: Analýza pokrytí problematiky islámu v britském tisku“, [Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press] v K. Haféz, red., *Islám a Západ v masových médiích* [Islam and the West in the Mass Media], New Jersey: Hampton Press, 2000, str. 162.

<sup>50</sup> Rozhovor s ředitelem Institut Formation Avenir, 17. května 2002.

<sup>51</sup> Pro podrobné porovnání španělského a německého práva a minimálních standardů stanovených Směrnicí rady 2000/43/EC viz. „Protidiskriminační legislativa členských států EU“, kapitoly o Německu a Španělsku, Evropské centrum monitorování rasismu a xenofobie, Vídeň, 2002, k dispozici na <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>, [10. 10. 2002].

<sup>52</sup> Viz. D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination*, (Francouzské a evropské právní prostředky při realizaci zásad rovnoprávnosti a nediskriminačního postojů) poznámka 3, str. 126.



Situace muslimů odhaluje, že systém EU sám o sobě není vyčerpávající. Legislativa a instituce Velké Británie, jenž mají zaručovat ochranu před rasovou a etnickou diskriminací, do značné míry Směrnicí o rovném zacházení bez ohledu na rasu a etnický původ splňují. Nicméně, existují určité náznaky, že Velká Británie svým muslimským občanům odpovídající ochranu neposkytuje. Některé náboženské komunity dosáhly ochrany před diskriminací, protože zdůraznily, že jsou také etnickou skupinou (tzn. Bangladéšané a Pákistánci), avšak muslimové ze zemí, ve kterých netvoří většinu, této možnosti využít nemohou. Mimo Severní Irsko provozují státní orgány pro rovnoprávné zacházení svoji činnost v rámci existující legislativy a zaměřují se na rasovou a etnickou nerovnoprávnost, ale muslimy ani jiné netnické náboženské skupiny neberou do úvahy.

Legislativa je navíc jenom prvním nezbytným krokem. Dokonce i ve státech, které mají relativně vyčerpávající protidiskriminační legislativu, jako je Itálie a Francie, je veřejné povědomí o možnosti právního postihu velice nízké a k soudu se dostává jenom málo případů. Právní povědomí je obzvláště nízké mezi přistěhovalci a dalším zranitelnými komunitami.<sup>53</sup> Státní orgány v těchto zemích se do určité míry snaží podpořit účinnější uplatňování protidiskriminační legislativy. Například francouzské soudy se snaží usnadnit dokazování případů diskriminace tím, že povolily využít důkazy získané metodou „testingu“.<sup>54</sup> V Itálii a ve Španělsku je zase pro podávání stížností na diskriminaci možné využít zjednodušený postup.

Ve Velké Británii je protidiskriminační legislativa doplněna závazkem, podle kterého musí veřejné orgány aktivně podporovat rovné příležitosti pro různé etnické a rasové skupiny strategickým rozvojem. Tento závazek by měl být rozšířen i na náboženské přesvědčení tak, aby i muslimové měli zajištěn nediskriminovaný přístup k veřejným službám.<sup>55</sup> Samotná vláda Velké Británie prohlásila, že „moderní místní správní orgány jsou ve styku se všemi lidmi, kterým poskytují služby, mají otevřenou strukturu rozhodování a poskytování služeb vycházející z potřeb těch, kteří jich využívají spíše než z potřeb těch, kteří je poskytují.“<sup>56</sup>

Rozvoj společného chápání a interpretace toho, jakou podobu by měla teoreticky i prakticky vnitrostátní protidiskriminační legislativa mít, jenž by se lišila podle rozdílných právních a politických tradic různých států, by měly být podpořeny organizováním celoevropských fór. Článek 13 Smlouvy o Evropské unii zajišťuje ochranu proti diskriminaci bez ohledu na náboženství a přesvědčení, rasový nebo etnický původ.<sup>57</sup> To usnad-

<sup>53</sup> Viz I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* (Cizinec jako oběť trestného činu), zpráva o průzkumu financovaná CPII, DAS, Úřad prezidenta rady ministrů, 1999.

<sup>54</sup> Kasační soud, č. W 01-85.560 F-D. Techniku „testingu“ poprvé prosadil SOS Racisme, aby prokázal neoprávněné odmítání vstupu do nočních klubů a dalších veřejných míst osobám cizího nebo přistěhovalceckého původu. SOS Racisme uvádí, že testiní může být užitečným nástrojem boje proti diskriminaci i v dalších oblastech jako zaměstnanost a povolání. Viz. <[http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68)> [26. 9. 2002].

<sup>55</sup> To je již případ Zákona o Severním Irsku z roku 1998 (NIA), podle kterého orgány veřejné správy musí náležitě zvažovat potřeby pro podporu rovných příležitostí „pro osoby rozdílného náboženského přesvědčení.“ NIA, par. 75, odst. 1.

<sup>56</sup> Asociace místní správy, Víra a komunita, [Local Government Association, Faith and Community], LGA Publications, Londýn, 2002, str. 3.

<sup>57</sup> Protokol 12 Evropské úmluva o lidských právech a základních svobodách [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] (ECHR) obsahuje samostatný zákaz diskriminace.

ňuje cestu budoucím iniciativám pro rozšíření Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasový nebo etnický původ nebo pro vytvoření nových směrnic ohledně dalších oblastí jako je náboženství nebo jazyk. EU také může zlepšit svoji protidiskriminační strukturu tím, že vybídne členské státy k podpisu Protokolu 12 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, ve kterém je samostatný zákaz diskriminace včetně diskriminace na základě náboženského vyznání, a k přistoupení k Úmluvě samotné.<sup>58</sup>

Členské státy EU by si navíc měly formálně osvojit zásadu, podle které zákaz diskriminace bude doprovázen pozitivními opatřeními, a jednat podle ní. Na veřejných představitelích by mělo být požadováno, aby hledali způsoby zajištění dostupnosti veřejných služeb všem za stejných podmínek se zvláštním ohledem na zranitelné menšinové skupiny. Měly by být vytvořeny příležitosti, při kterých by si členské státy mohly navzájem předávat informace o pozitivní praxi v dané oblasti. Do doby, než státy přijmou vyčerpávající legislativu, měly by vydat pokyny nebo kodexy s praktickými radami pro veřejnou správu jak se vyhnout diskriminaci ve státních službách.

### 3.2.1 Nedostatek statistik

Rozsah diskriminace menšinových skupin v mnoha členských státech EU je nejasný, protože nejsou k dispozici všeobecné statistiky ani jiné spolehlivé údaje. Nedostatek statistik je stejně jako v kandidátských státech často vysvětlován zájmem na zachování soukromí a na ochraně osobních údajů. Nedostatek příslušných statistických údajů je ale zřetelnou překážkou formulování účinné politiky proti diskriminaci.

Neexistují například žádná celostátní spolehlivé statistiky dokumentující situaci Romů ve Španělsku ani v Německu, ani o situaci muslimů ve Francii či v Itálii. Specializované orgány pro lidská práva vyzývají příslušné úřady, aby tuto mezeru zaplnily.<sup>59</sup> Například Výbor CERD zdůrazňuje, že nedostatek oficiálních údajů ze sociálně-ekonomické sféry o populaci španělských Romů/Gitanos může poškodit efektivitu politik zaměřených na zlepšení jejich situace.<sup>60</sup> Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ také doporučuje využívat statistické údaje při prokazování případů diskriminace.

Vlády Španělska a Německa zastávají názor, že kvůli právní úpravě týkající se shromažďování citlivých údajů o etnickém původu je systematické získávání údajů nemožné. Španělská legislativa ale nebrání shromažďování citlivých údajů, pokud jsou o tom subjekty údajů řádně informovány a pokud jsou dodržována zákonná ustanovení o zpracovávání takových údajů.<sup>61</sup> Německý spolkový ústavní soud určil, že takové údaje mohou

<sup>58</sup> Toto doporučení je podporováno mnoha nevládními organizacemi zabývajícími se problematikou lidských práv, včetně Amnesty International a Human Rights Watch, ve společném podání ke Úmluvě o budoucnosti v Evropě [Convention on the Future of Europe].

<sup>59</sup> Výbor pro odstranění rasové diskriminace OSN [UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination] (CERD) Výbor pro ekonomická, sociální a kulturní práva OSN [UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights] (ECOSOC), Dozorčí výbor pro realizaci Rámcové úmluvy [Advisory Committee on Implementation of the FCNM] a Evropská komise proti rasismu a netoleranci [European Commission against Racism and Intolerance] (ECRI) – ti všichni podali svá doporučení ohledně důležitosti shromažďování statistických údajů jako nástroje pro prokazování diskriminace a pro boj proti ní.

<sup>60</sup> CERD, Závěrečná doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace: Španělsko, CERD/C/304/Add.8, 28. března 1996.

<sup>61</sup> Viz. např. Sledování dat o etnickém původu a ochrana citlivých údajů – evropský kontext, Central European University Press – INDOK, Budapešť, 2001, str. 200–227.

být shromažďovány, pokud bude zajištěno jejich zabezpečení.<sup>62</sup> Vláda při jiné příležitosti uvedla, že shromažďovat etnické údaje o situaci Sinti a Romů je absolutně nepraktické, protože to „může být dosaženo pouze v nepřiměřeně dlouhé lhůtě s nepřiměřeně velkým úsilím.“<sup>63</sup>

V některých případech jsou takové údaje navíc selektivním způsobem již shromažďovány. Podle španělské Agentury pro ochranu osobních údajů [Data Protection Agency] existovalo například 85 veřejných a 60 zákonně registrovaných soukromých databází, které získávaly a zpracovávaly informace týkající se otázek rasového nebo etnického původu,<sup>64</sup> a zákony o vytváření statistik pro účely komunit obsahují jenom málo nebo žádná omezení týkající se získávání údajů o rasovém nebo etnickém původu.<sup>65</sup> Tyto údaje se využívají k vytváření strategií ve prospěch uznaných „národů Španělska“. Proto se zdá, že nedostatek statistických údajů o Romech/Gitanos je způsoben spíše nedostatkem politické vůle, než zákonnými překážkami. Vytváří také závažné zábrany při vytváření cílených veřejných strategií zaměřených na vážné otázky diskriminace a vyloučení, které se Romů/Gitanos týkají.

Je paradoxní, že některé státy využívají nedostatek spolehlivých údajů o etnickém původu jako důvod pro odmítnutí kritiky způsobu, jakým poskytují menšinovým skupinám odpovídající ochranu před diskriminací a násilím. Německo například odmítá tvrzení, že romské děti jsou nadměrně zastoupeny ve „zvláštních školách“ a uvádí, že neexistují „spolehlivé statistické údaje, které by prokazovaly, že tato skupina má menší zastoupení ve vzdělávacím systému... [ačkoli] některé spolkové země uvádějí, že v izolovaných případech jsou děti Sinti a Romů zastoupeny ve zvláštních obecných školách v dosti vysokém počtu“ [zvýraznění doplněno].<sup>66</sup> Itálie odmítá závěry ECRI, že počet rasově motivovaných útoků v Itálii byl vyšší než počet trestních řízení u soudů s odůvodněním, že tyto závěry nebyly „dostatečně podpořeny přímými důkazy ani statistickými údaji,“<sup>67</sup> i když takové údaje nejsou oficiálně k dispozici.

Ve Velké Británii se podrobné etnické statistiky staly neocenitelným nástrojem pro vytváření diferenčních politik pro zlepšení kvality veřejných služeb poskytovaných rasovým a etnickým menšinovým skupinám. Tyto statistiky ukázaly, že v oblasti vzdělávání, zdravotní péče, sociální ochrany, bydlení, poskytování veřejných služeb, zaměstna-

<sup>62</sup> Zjistil ale také, že existující právní předpisy týkající se statistických údajích neposkytují dostatečnou záruku. Od roku 1983 nebyly uskutečněny žádné kroky k doplnění legislativy o záruku zabezpečení. Viz. rozhodnutí Německého spolkového ústavního soudu z roku 1983, BVerfGE 65, 1ff.

<sup>63</sup> Přípomínky vlády Spolkové republiky Německo k Vyjádření dozorčího výboru ke Zprávě o realizaci FCNM ve Spolkové republice Německo, str. 9. Viz. <<http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> [10. 10. 2002].

<sup>64</sup> „Distribuce souborů s citlivými údaji registrovanými ve Všeobecném registru pro ochranu údajů“ [Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection], Katalog souborů 2000, CD-ROM vydaný Agenturou pro ochranu údajů.

<sup>65</sup> Sledování dat o etnickém původu a ochrana citlivých údajů – evropský kontext, Central European University Press – INDOK, str. 212–213.

<sup>66</sup> Přípomínky vlády Spolkové republiky Německo k Vyjádření dozorčí rady ke Zprávě o realizaci FCNM ve Spolkové republice Německo, str. 13.

<sup>67</sup> Evropská komise proti rasismu a netoleranci, Druhá zpráva o Itálii, přijatá 22. června 2000 a zveřejněná 23. dubna 2002, str. 30.

nosti a trestní spravedlnosti jsou komunity Pákistánců a Bangladéšanů (které jsou převážně muslimské) vystaveny mimořádnému znevýhodňování, strádání a diskriminaci dokonce i ve srovnání s ostatními etnickými menšinovými komunitami. Z tohoto důvodu, a na základě zpráv o diskriminaci od zástupců muslimů, se zdá být správné provést dodatečný průzkum a porovnat statistické údaje o náboženských komunitách ve Velké Británii i v dalších členských státech. Protože rozhodnutí o způsobu kategorizace lidí odráží politická rozhodnutí o tom, jaké modely budou pravděpodobně důležité a které skupiny je potřeba chránit, vyslal by podnět k zahájení takového výzkumu významný signál o tom, že členské státy se kromě ochrany ostatních rasových a etnických menšinových komunit věnují také ochraně muslimských komunit.

Statistické údaje jsou solidním základem pro hodnocení situace menšinových skupin a pro vytváření účinných veřejných politik zaměřených na znevýhodňování, kterému mohou být tyto skupiny vystaveny, a to dříve, než takové situace způsobí odcizení, nespokojenost nebo přímo konflikt. EU by měla věnovat zdroje na výzkum prováděný v úzké spolupráci se zástupci menšin, který by se týkal přijatelných metodologií průzkumu a zároveň by zajistil respektování soukromí a ochranu osobních údajů. Měl by také podpořit členské státy ve využívání těchto metodologií pro důkladnější průzkum situace zranitelné menšinové populace, než jaký je v současné době k dispozici.

### 3.2.2 Diskriminace Romů

I přes to, že spolehlivé údaje téměř nejsou k dispozici, zprávy EUMAP obsahují mnoho nepřímých důkazů, že romské komunity v Německu a ve Španělsku čelí v mnoha oblastech závažným znevýhodňováním. Na základě těchto důkazů by měl být uskutečněn vyčerpávající analytický a statistický výzkum.

Stejně jako v zemích střední a východní Evropy jsou zde romské komunity vystavovány ochromujícímu znevýhodnění při přístupu ke vzdělání. Takové znevýhodňování má částečně kořeny v nuzných životních podmínkách a v chudobě vůbec, ale drsné odsunutí na okraj společnosti a diskriminace také sehrávají svoji roli. V Německu je nepřiměřené množství Sinti a romských dětí umísťováno do „zvláštních škol“ pro mentálně zaostalé nebo vývojově postižené děti bez ohledu na jejich intelektuální schopnosti. Absolventi takových škol mají jen malou šanci, že získají další vzdělání nebo výdělečné zaměstnání. Počet zápisů do škol španělských romských dětí se sice od roku 1980 zlepšuje, ale vážné problémy stále způsobuje vysoký úbytek žáků a špatná docházka. Vyšší vzdělání dokončí jenom malé množství Romů/Gitanos. Španělské veřejné školy se více a více stávají „ghety“. Existují i případy obtíží v přístupu do mateřských školek a některých škol.

Vlády Německa i Španělska připouštějí, že je nutné se zaměřit se na nerovnost ve vzdělání. Španělská vláda vytvořila „náhradní“ vzdělávací programy, které zajišťují pomoc romským/Gitano dětem. Někteří romští představitelé se obávají, že tyto iniciativy mohou vzdělávací segregaci posílit a přinejmenším dělají jenom málo pro řešení diskriminace ve vzdělávání. Navíc neexistuje centrální koordinace. Programy byly realizovány nerovnoměrně a v každé autonomní komunitě jinak.

Německá vláda prosazuje „podpůrné školy“ jako prostředek zrovnoprávnění příležitostí pro Sinti a romské děti. Podle názoru představitelů Sinti a Romů je mnoho takové „podpory příležitostí“ Sinti a romským dětem poskytováno náhodně a některé školské úřady připouštějí, že „podpůrné školy“ jsou pouze „novým pojmenováním starého problé-

mu.“<sup>68</sup> Mnoho německých států podporuje iniciativy nevládních organizací, které se snaží překonat znevýhodňování Sinti a romských dětí v přístupu ke vzdělání. Jejich účinnost ale nebyla systematicky ohodnocena a neexistuje ani hodnocení „dobré praxe“ se zaměřením na sdílení a výměnu zkušeností. Nebyla ani vytvořena důsledná strategie zajišťující, aby úspěšným iniciativám byla poskytována odpovídající a přiměřená finanční podpora.

Legální zaměstnanosti Romů a Sinti stojí v cestě významné překážky. Kromě všeobecně nízké úrovně vzdělání a odbornosti se při najímání na práci i na pracovních místech setkávají s hluboce zakořeněnými předsudky. Mnoho romských rodin je zaměstnáno napůl formálně a napůl neformálně na pozicích, které zbytek společnosti považuje za neatraktivní, jako je prodej na ulici, sběr tuhého odpadu nebo sezónní práce. I přes to, že tato problematika nebyla systematicky zkoumána, němečtí a španělští romští představitelé a organizace pro lidská práva se shodují, že diskriminace Romů na trhu práce je každodenní realitou. Úřady práce ve Španělsku uvádí, že mnoho firem otevřeně odmítá zaměstnávat romské uchazeče. Podle jednoho představitele speciálního pracovního programu pro Romy „v pěti případech z deseti mi zaměstnavatelé přímo řeknou, že Romy nechťejí.“<sup>69</sup> Ani v Německu ani ve Španělsku nejsou podávány u soudů žaloby na diskriminaci a v obou těchto zemích je k dispozici pouze nepočtená soudní judikatura.

Vládní reakce na otázky zaměstnanosti, které se dotýkají romské komunity ve Španělsku, sestává z frází a obecných prohlášení o nedostatku kvalifikace a odlišných kulturních přístupech k práci v romských/Gitanos komunitách. Jen málo pozornosti bylo věnováno tomu, jakou roli přitom hraje rasová diskriminace, a z toho důvodu bylo vytvořeno jen málo strategických politik zabývajících se problematikou diskriminace. Povzbuzujícím vývojem je vznik programu „Acceder“, který je podporován EU a poprvé uvádí romskou komunitu jako zvláštní cílovou skupinu pro operativní programy Evropského sociálního fondu [European Social Fund].

Orgány veřejné správy v některých německých spolkových zemích se pokoušejí snížit vysokou úroveň nezaměstnanosti mezi Sinti a Romy prostřednictvím různých projektů na vytváření pracovních míst. Účinnost těchto projektů je omezená. V oblasti vzdělávání nebylo ještě provedeno žádné rozsáhlé hodnocení úspěšných projektů na vytváření pracovních míst s výměnou pozitivních zkušeností. Ale právě tím by se mohl podpořit rozvoj systematictějších strategických opatření ke zmírnění znevýhodňování, kterému jsou Sinti a Romové na trhu práce vystaveni.

Většina Romů žije v nevyhovujících bytových podmínkách, mnohdy segregováni na okrajích měst ve čtvrtích z chatrčí (ve Španělsku) nebo v koloniích (v Německu) s minimální infrastrukturou, a často v podmínkách, kde hrozí vážná zdravotní rizika. Diskriminace v přístupu k veřejnému i soukromému bydlení i k ostatním službám byla zaznamenána v Německu i v Španělsku. V centru Madridu i v dalších velkých španělských městech se běžně objevují inzeráty na pronájem bytů, ve kterých se uvádí „ne pro cizince“, „ne pro Araby“, „ne pro Gitanos“ nebo „ne pro lidi z Východu“. Nedávný průzkum veřejného mínění prokázal trvajícím podporu segregace: mnoho neromských občanů prohlašuje, že „(Romové) by měli žít odděleně,“ „nemělo by se jim přidělovat bydle-

<sup>68</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Hamburg, duben 2002.

<sup>69</sup> Rozhovor s romskou představitelkou, která pracuje na úřadu práce a která požádala o zachování anonymity, prosinec 2001.

ní v naší čtvrti,“ anebo že „by měli být vyhoštěni ze země.“<sup>70</sup> V průzkumu veřejného mínění z roku 1994 uvedlo 68 procent Němců, že si nepřejí mít za sousedy Sinti ani Romy.<sup>71</sup>

Německá vláda připustila potřebu zlepšit životní podmínky Sinti a Romů a potvrdila záměr podpořit jejich integraci do společnosti a některé spolkové země iniciovaly úspěšné projekty na změnu bydlení.<sup>72</sup> Zástupci německých Romů a Sinti zdůrazňují, že se sami přímo účastnili rozhodování o nejúspěšnějších programech, a požadují integraci ad hoc projektů do širší a důslednější vládní politiky bydlení, která by se zaměřila na velice rozšířenou segregaci.

Ve Španělsku se v osmdesátých a devadesátých letech objevily pokusy vymýtít segregovaná městečka z chatrčí a Romové/Gitanos byli přestěhováni do „přechodného“ bydlení, což byly jednoduché budovy (někdy s nízkým standardem) často na okraji městských center. To měl být prozatímní krok k úplné integraci do smíšených čtvrtí. Z krátkodobého hlediska bylo přestěhování tisíců rodin z chatrčí do bytů s vodou, elektřinou a sociálním zařízením nepopíratelným zlepšením, ale jinak byla tato politika zaměřena na marginalizaci a na segregaci jen okrajově.

Přestěhování nebylo ale vnímáno jako součást dlouhodobé strategie a ani tak nebylo realizováno. Neexistuje žádný centrální orgán, který by realizaci koordinoval. Místní orgány získaly velkou flexibilitu a možnost vytvářet politiky odpovídající místním podmínkám podle vlastního uvážení a některé z nich vytvořily úspěšné integrační politiky. Znamenalo to ale také, že ke koordinované výměně pozitivních i negativních zkušeností docházelo mezi jednotlivými komunitami jenom zřídka nebo vůbec, a i hodnocení bylo prováděno nedostatečně. Hrozí také, že zpočátku improvizovaná řešení krizových situací se stanou řešeními konečnými: ještě v srpnu 2002 žijí tisíce Romů v přechodných bydlištích bez jakéhokoli náznaku, kdy přechodné období skončí.

Představitelé španělských Romů, stejně jako představitelé německých Sinti a Romů, uvádějí, že neúspěšnost pokusu zlepšit podstatným způsobem bytovou situaci je přímým důsledkem neschopnosti státních orgánů aktivně se účastnit vytváření a implementace programu. Tyto orgány také mají tendenci přesunovat odpovědnost za řešení bytového problému na nevládní organizace, které zejména bez důsledné státní politiky nemají potřebnou pravomoc ani odborné znalosti k řešení problémů v této širší systematicky ani efektivně.

Ani v Německu ani ve Španělsku neexistují žádné celostátní statistiky ani studie o zdravotní situaci romských komunit. Údaje získané ve Španělsku na regionální nebo místní úrovni a často nepřesná evidence z obou zemí naznačuje, že Romové mají všeobecně kratší průměrnou délku života, je u nich vyšší výskyt různých chorob a nemocí a že je pro ně obtížnější získat přístup ke zdravotnickým službám než pro většinovou společ-

<sup>70</sup> T. C. Buezas, citace v A. Piquero, „Přijetí horší, než pro lidi z Maghrebu“, [Received Worse than People from Maghreb,] G. El Comercio, 10. dubna 2000.

<sup>71</sup> Citace v D. Strauss, „Proticikánské postoje v německé společnosti a literatuře“ [Anti-Gypsism in German Society and Literature] v S. Tebbutt, red., Sinti a Romové: Cikáni v německy mluvící společnosti a literatuře [Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature], Berghahn Books, Oxford, 1998, str. 89.

<sup>72</sup> Viz. P. Widmann, An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik (Na okrajích měst. Sinti a Jenische v německé sociální politice), Metropol, Berlín, 2001.

nost.<sup>73</sup> Romové v Německu i ve Španělsku uvádějí, že zdravotnický personál se často chová necitlivě k jejich odlišným kulturním tradicím a postojům. Proto pak méně využívají primární a preventivní zdravotnické služby a příliš se spoléhají na služby pohotovostní. V Německu je nedůvěra ke zdravotnickým institucím dědictvím z doby, kdy nacisté prováděli na Sintu a Romech lékařské pokusy.

V této oblasti téměř úplně chybí jakékoli informace. Příмым důsledkem toho pak je, že ani v jedné zemi neexistují žádné konkrétní vládní programy ani politiky, které by se zaměřily na vážné zdravotní problémy, kterým jsou romské komunity vystaveny. Prvním krokem by proto měly být systematické pokusy, které se postaví rozšířenému tradičnímu podezírání a nedůvěře romských komunit vůči poskytovatelům zdravotnických služeb. Projekty zdravotních mediátorů realizované v mnoha státech střední a východní Evropy včetně Rumunska mohou být příkladem hodným následování. Ve Španělsku se státem podporované programy zdravotní péče pro romské komunity zaměřují na AIDS, zneužívání léků a duševní poruchy; jedná se ale o výběr témat, který vedoucí romští představitelé kritizují jako nevhodný a zaujatý.

Nejhorším projevem diskriminačních postojů je samozřejmě rasisticky motivované násilí, které se v Německu i ve Španělsku projevuje stále častěji. Toto násilí ještě zhoršují neustálá a častá tvrzení o diskriminaci v systému trestní spravedlnosti včetně špatného zacházení a obtěžování ze strany orgánů činných v trestním řízení. Navzdory vážným tvrzením řady mezinárodních monitorovacích organizací týkajících se obou těchto zemí německá legislativa nestanovuje vyšší trestní sazby za rasisticky motivované trestné činy, ani zvláštní trestní postihy za rasisticky motivované trestné činy spáchané orgány činnými v trestním řízení. Právní pomoc je navíc poskytována v závislosti na pravděpodobnosti úspěšného výsledku. Španělský trestní zákoník sice zakazuje podněcování k rasisticky motivované diskriminaci, nenávisti či násilí a stanoví vyšší trestní sazby za rasisticky motivované trestné činy, ale tato ustanovení jsou uplatňována velice zřídka.

### 3.2.3 Diskriminace muslimů

Jak již bylo uvedeno, rozsah diskriminace muslimů je často obtížné určit, protože existuje jen málo údajů, jenž používá náboženství jako jeden z ukazatelů. Zkušenosti muslimů ve Velké Británii mohou být užitečné: mnoho britských muslimů přijelo před několika generacemi jako přistěhovalci z pracovních důvodů. Potřeba cílených strategií zabývajících se diskriminací se stala výrazně zjevnou až teprve po uplynutí několika desetiletí a po shromáždění rozsáhlých etnických a rasových statistik, které prokázaly vyšší znevýhodňování převážně muslimských bangladéšských a pákistánských komunit. Nutno upozornit, že získávání rozdílných údajů o situaci muslimských komunit ve Velké Británii i v ostatních státech EU by tvůrcům strategií v těchto zemích umožnilo aktivně vytvářet účinné politiky obousměrné integrace ještě před tím, než se problémy objeví.

V některých městech ve Velké Británii byla zaznamenána segregace muslimských dětí ve vzdělání a to pravděpodobně bylo jedním z klíčových faktorů, které přispěly k vážným nepokojům v Bradfordu, v Burnley, a v Oldhamu v létě 2001.<sup>74</sup> Evropská komise

<sup>73</sup> Viz. např. J. F. Gamella, *Romská populace v Andalusii*, [The Roma Population in Andalucía] Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, str. 171.

<sup>74</sup> Zpráva ministerské skupiny o veřejném pořádku a soudržnosti komunit, Vytváření soudržných komunit, Londýn: Ministerstvo vnitra, 2001; Zpráva nezávislého kontrolního týmu, předseda Ted Cantele, Soudržnost komunit, Londýn: Ministerstvo vnitra, 2001

proti rasismu a intoleranci (ECRI) je znepokojena oddělováním dětí cizinců nebo dětí přistěhovalců ve specializovaných vzdělávacích kurzech a v určitých čtvrtích a školách i ve Francii.<sup>75</sup>

V italském vzdělávacím systému je stále relativně málo dětí přistěhovalců. Již nyní se u nich projevuje podprůměrná docházka a podprůměrné výsledky i vyšší poměr úbytku žáků. Vláda se snaží na tyto otázky zaměřit a zaměstnává proto „kulturní a jazykové prostředníky“, kteří mají pomoci učitelům při práci s velkým počtem zahraničních žáků.<sup>76</sup> „Jazykový prostředník“ je obvykle dospělý člověk stejné národnosti jako zahraniční žáci, který na sebe přijal úkol pomoci jim přizpůsobit se škole a usnadnit vztahy mezi školou a rodinou. „Kulturní zprostředkovatelé“ pomáhají učitelům veřejně financovaných kurzů pro integraci a gramotnost dospělých cizinců.<sup>77</sup>

K dispozici nejsou žádné diferencované údaje o konkrétní situaci muslimských dětí ve Francii ani v Itálii. Statistiky Velké Británie, které ukazují, že žáci z pákistánských a bangladéšských komunit na všech stupních povinného vzdělávání nepodávají takové výsledky jako ostatní žáci, jsou jasným signálem toho, že získání podobných údajů může být pro vytvoření účinné vzdělávací politiky účelné.

Britští a francouzští muslimové se také setkávají s nerovným zacházením, které vyplývá ze vzdělávací politiky a praxe nedostatečně citlivé k jejich prostředí a kultuře.<sup>78</sup> Například ve Francii se považuje za důležité, aby veřejné vzdělávací instituce vštěpovaly žákům hodnoty Republiky, včetně laičité (sekularismus). To vede k napětí v situacích, kdy muslimské studentky uplatňují právo nosit závoje. Tím se odhalují potíže spojené s udržením požadavků laičité a dalších hodnot Republiky, které jsou většinou v souladu s hodnotami většinové společnosti, ale v rozporu s kulturou muslimů. Podobné obtíže nastávají ve všech situacích, kdy se kulturní předpoklady menšinové skupiny liší od předpokladů většinové společnosti.

Výzkum ministerstva vnitra Velké Británie ukazuje, že ve srovnání s ostatními náboženskými komunitami uvádějí muslimové nejvyšší úroveň nerovného zacházení v oblasti zaměstnanosti.<sup>79</sup> Etnické statistiky navíc ukazují, že mezi pákistánskými a bangladéšskými muslimy je zaznamenán menší poměr ekonomické aktivity a zaměstnanosti a vyšší poměr nezaměstnanosti než mezi ostatními etnickými menšinovými skupinami.<sup>80</sup> Ve

<sup>75</sup> Viz. Evropská komise proti rasismu a netoleranci, Druhá zpráva o Francii, přijata 10. prosince 1999 a zveřejněna 27. června 2000, odst. 21–22; 44. Francouzská vláda připustila, že „fenomén nepřiměřeně nízkého zastoupení znevýhodňovaných kategorií populace opravdu existuje“, ale protestovala proti tomu, aby ECRI používala termín „oddělování“.

<sup>76</sup> Programový dokument o státní politice vůči přistěhovalcům a cizincům na území státu, na základě čl. 3 zákona 1998/40: 2001–2003, str. 50.

<sup>77</sup> Tyto kurzy jsou nabízeny ve speciálně vytvořených Centri Territoriali Permanenti (Stálá územní střediska) pro vzdělávání a školení dospělých imigrantů. Tato střediska jsou vytvořena a získávají státní finanční podporu na základě O.M. 455/97.

<sup>78</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Náboženská diskriminace v Anglii a ve Walesu: Výzkumná studie ministerstva vnitra 220 [Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220], Ministerstvo vnitra, Londýn, 2001, str. 23–36.

<sup>79</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Náboženská diskriminace v Anglii a ve Walesu: Výzkumná studie ministerstva vnitra 220, Ministerstvo vnitra, Londýn, 2001, str. 37–50.

<sup>80</sup> Výkonná a inovační jednotka, Zlepšování trhu práce pro etnické menšiny v britské společnosti, Úřad vlády, Londýn, 2001, str. 40.



Francii sice není podrobná statistika o diskriminaci konkrétních etnických či náboženských skupin k dispozici, ale francouzské agentury pro krátkodobá zaměstnání uvádějí, že jim firmy předávají konkrétní žádosti, aby k nim neposílali muslimské pracovníky. Francouzští muslimové opravdu uvádí diskriminaci při přijímání do zaměstnání i na pracovištích mnohem častěji než v jiných oblastech, i přes to, že v konečném důsledku je podáváno jen málo stížností. Žádné údaje z Itálie neprokazují, že muslimové zde by byli mimořádně znevýhodňováni ve srovnání s ostatními imigranty, z nichž většina pracuje buď na nekvalifikovaných pozicích, v sezónních zaměstnáních nebo nelegálně a často s nedostatečnou sociální ochranou.

Směrnice o rovném zacházení v zaměstnání a povolání vyžaduje, aby členské státy konkrétně a výslovně zakázaly přímou i nepřímou náboženskou diskriminaci v zaměstnání. Zaměstnavatelé proto musí sledovat svá rozhodnutí o zaměstnancích na základě náboženského přesvědčení a zajistit tak, aby jejich politika, praxe, opatření či kritéria neměla nezamýšlený následek znevýhodňování muslimů nebo zaměstnanců jiného náboženského přesvědčení. Pro účinnou implementaci Směrnice také vyžaduje šíření informací, sociální dialog a dialog s nevládními organizacemi.<sup>81</sup> Legislativa bude muset být doplněna o praktické pokyny s informacemi o právech a povinnostech pro uchazeče o zaměstnání, zaměstnavatele i širší veřejnosti.

Přistěhovalci se obecně podle všeho setkávají s rozšířenou diskriminací v přístupu k bydlení ve veřejném i soukromém sektoru i v přístupu k dalším službám. Statistiky získané ve Velké Británii na základě etnické příslušnosti uvádějí, že s mimořádným znevýhodňováním se setkávají zejména pákistánské a bangladéšské muslimské komunity. Konkrétní situaci muslimů se výzkumy zabývají jen okrajově, ale i tak mnoho studií ve Francii ukazuje, že rasová nebo etnická diskriminace je zcela běžná zejména při prověřování a výběru uchazečů pro podporované veřejné bydlení,<sup>82</sup> ale i na trhu se soukromými byty. Ve Francii i v Itálii byly zaznamenány případy, kdy představitelé veřejných bytových správ běžně přidělovali veřejné bydlení na základě diskriminačního hodnocení uchazečů, o nichž se domnívali, že pocházejí ze zahraničí.<sup>83</sup> V Itálii byla sice taková praxe nejméně v jednom případě úspěšně vyřešena u soudu, ale právní povědomí přistěhovaleckých komunit je velice slabá a statistiky nedávných průzkumů ukazují, že dostupnost veřejného bydlení pro imigranty je ve srovnání s občany Itálie a EU velice nízká.<sup>84</sup> Bydlení, které je jim k dispozici, je navíc často dosti podřadné kvality.<sup>85</sup>

Běžný a přitom klíčový je poznatek mnoha skupin muslimských komunit ve Velké Británii. Podle nich poskytovatelé veřejných služeb neberou při poskytování služeb v úvahu potřeby menšin. Nedostatek informací a neexistence statistických údajů o zku-

<sup>81</sup> Evropská směrnice o rovném zacházení v zaměstnání a povolání, čl. 12–14.

<sup>82</sup> Nóta zveřejněná GELD ohledně sociálního bydlení, Nóta 3, 10. května 2001, „Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social“ („Rasová a etnická diskriminace v přístupu k sociálnímu bydlení“) pod vedením Patricka Simona (dále jen GELD, Nóta 3). Viz. <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>> [25. 9. 2002].

<sup>83</sup> Trib. Milán, 20. března 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, v případě El Houssein, El Mouden, Zeraí proti Comune di Milano, nepublikováno. Registrováno s EUMAP.

<sup>84</sup> Viz. Rete d'urgenza contro il razzismo, Výroční zpráva 2000, str. 16–21, na <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> [18. 9. 2002].

<sup>85</sup> Viz. Rete d'urgenza contro il razzismo, Výroční zpráva 2000, str. 8–36, na <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> [18. 9. 2002].

šenostech muslimů je závažnou překážkou při vytváření politik a při zajišťování toho, aby příslušné služby byly britským, francouzským a italským muslimským komunitám poskytnuty.

K dispozici je také málo informací o přístupu k muslimským pacientům ve francouzském systému veřejného zdravotnictví i ve veřejných nemocnicích. Nepřesná evidence naznačuje, že muslimové se při využívání zdravotnických služeb běžně setkávají s nedostatkem vnímavosti a pochopení pro odlišné kulturní a náboženské praktiky a požadavky. Doložený nepoměr ve zdravotních výsledcích mezi různými menšinovými skupinami naznačuje, že zdravotnické služby nejsou muslimským komunitám poskytovány, nebo nespĺňují jejich potřeby.<sup>86</sup> Tři čtvrtiny muslimských organizací ve studii ministerstva vnitra uvedlo špatné zacházení ze strany zaměstnanců úřadů sociálních služeb.<sup>87</sup>

Obyvatelé členských států mají tendenci spojovat si muslimy s „cizími“ elementy ve společnosti a nahlížet na islám jako na monolitický (viz. výše). Události z 11. září proto vyprovokovaly rozšířený názor, že islám je ve zvýšené míře spojován s terorismem a fundamentalismem. V mnoha státech EU došlo po 11. září 2001 ke zvýšenému pronásledování muslimů a osob považovaných za muslimy a ke zvýšenému násilí proti nim, a to i v Itálii a ve Velké Británii.<sup>88</sup> I přes to, že počet rasistických útoků ve Francii se celkově za rok 2001 snížil,<sup>89</sup> mnoho se zaznamenaných útoků bylo spojeno s 11. zářím.

Podle představitelů britských a francouzských muslimů si muslimské komunity začínají čím dál více uvědomovat, že jsou muslimové zastavováni, prohledáváni a vyslýcháni policií ne na základě důkazů a přiměřeného podezření, ale proto, že „vypadají jako muslimové“. Studie systému trestní spravedlnosti ve Velké Británii také ukazují rozdíly v ukládání trestů a v ukládání trestů odnětí svobody mezi lidmi černé a bílé barvy pleti.<sup>90</sup> Takové náznaky nerovnosti se objevují i ve francouzském soudním systému. I přes to, že systematické údaje sice nebyly shromážděny a že není možné vyčlenit náboženskou motivaci, zdá se, že například při ukládání trestů diskriminace existuje. Jedinci, jejichž etnický původ (nebo předpokládaný etnický původ) není francouzský, dostávají totiž za podobné trestné činy delší tresty.<sup>91</sup> Orgány činné v trestním řízení by měly vy-

<sup>86</sup> Oddělení pro sociální exkluzi, Otázky etnických menšin při vylučování ze společnosti a obměňování osídlení, Londýn: Úřad vlády, 2000, odst. 2.39, který cituje příklad sexuálních zdravotních služeb, které nevyhovují potřebám menšinových komunit.

<sup>87</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Náboženská diskriminace v Anglii a ve Walesu: Výzkumná studie ministerstva vnitra 220, Ministerstvo vnitra, Londýn, 2001, str. 72.

<sup>88</sup> C. Allen, J.S. Nielson, Souhrnná zpráva o islamofóbii v EU po 11. září 2001 [Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001], Vídeň: Evropské centrum proti rasismu a xenofóbii, květen 2002, str. 23, 28–29; Komise pro islámská lidská práva [Islamic Human Rights Commission], UK Today: Odpor proti rasové integraci muslimů jako následek 11. září 2001 [The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001], Komise pro islámská lidská práva, Londýn, 2001.

<sup>89</sup> V roce 2001 bylo zaznamenáno šedesát sedm rasistických útoků, v roce 2000 to bylo 146. Zpráva CNCDH 2001, publikováno v březnu 2002.

<sup>90</sup> Komise pro budoucnost multietnické Británie, The Runnymede Trust, Budoucnost multietnické Británie [The Runnymede Trust Commission the Future of Multi-Ethnic Britain, The Future of Multi-Ethnic Britain] – Zpráva Parekh, Profile Books, Londýn, 2000, str. 130.

<sup>91</sup> Diskuse s Hanífa Chérifí, „Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions“ (Muslimské oběti diskriminace. Nerovnost mezi náboženstvími), J-M. Blier, S. de Royer, Discriminations raciales, pour en finir, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, str. 62.

tvářet dobré vztahy s muslimskými komunitami a snižovat nedůvěru a podezírání. Právě tím se totiž projeví pozitivní vedlejší účinek, tj. policii poskytnuta pomoc při potírání trestní činnosti a při získávání informací.

Jako reakci na násilí po 11. září přijala Velká Británie legislativu, která některé násilné trestné činy s náboženskou motivací upravila jako samostatné skutkové podstaty<sup>92</sup> a rasistickou či náboženskou motivaci upravila jako přítěžující okolnost při ukládání trestů za všechny trestné činy.<sup>93</sup> Ve Francii a v Itálii jsou arabské, muslimské a imigrantské komunity vystavovány násilí. V podobných situacích je však složité určit náboženskou motivaci.<sup>94</sup> Ve Francii má násilí spojené s rasismem často jasný náboženský rozměr: cílem útoků a házení kamenů jsou často místa, kde se konají bohoslužby (mešity i synagogy). Tato místa bývají často částečně nebo úplně zničena. Orgány činné v trestním řízení by měli být vyškoleni v oblasti stíhání trestních činů motivovaných náboženskou nesnášenlivostí a ve všech členských státech by mělo být zahájeno monitorování implementace a vynuovení jejich plnění.

### 3.3 Práva menšin

#### 3.3.1 Uznání

Mnoho členských států přijalo restriktivní definice „menšin“ a vytvořilo tak hierarchii ochrany různých skupin. V Itálii je například celá řada práv menšin zaručena tradičním národním menšinovým skupinám, jako jsou francouzské, německé a slovinské menšiny. Muslimové i Romové, dvě pravděpodobně nejzranitelnější skupiny v celé Itálii, jsou z ochrany vyloučeny.<sup>95</sup> Romové/Gitanos nejsou uznávány jako pueblo (ustavující národ Španělska), proto jim je poskytována menší podpora než jiným menšinovým skupinám, a to v různých sférách ekonomického, politického i sociálního života. V Německu jsou Sinti/Romové uznávány jako menšinová skupina spolu s Dány, Frísy a Lužickými Srby, ale muslimové uznávány nejsou. Vláda Velké Británie přijala všeobsažnou definici národní menšiny,<sup>96</sup> která ale nezahrnuje muslimy a příslušníky dalších náboženských komunit a neumožňuje jim využívat práv menšin. Ve Francii se koncept menšin považuje za irelevantní, protože existence menšin je považována za hrozbu pro model Republiky, který se snaží zaručit rovnoprávné zacházení všem občanům. Zástupci francouzských muslimů tento model nezpochybňují, ale začínají se shodovat na tom, že je k nim jako ke skupině přistupováno jinak, než k ostatním náboženským menšinám.<sup>97</sup>

<sup>92</sup> Zákon o trestných činech a rušení veřejného pořádku z roku 1998, § 28–32 ve znění Zákona o protiteroristických opatřeních, trestných činech a bezpečnosti z roku 2001, § 39.

<sup>93</sup> Zákon o pravomoci trestních soudů (ukládání trestů) z roku 2000, § 153 ve znění Zákona o protiteroristických opatřeních, trestných činech a bezpečnosti z roku 2001, § 39.

<sup>94</sup> Viz poslední doporučení ECRI ohledně útoků proti muslimům v Evropě po 11. září na <[http://www.coe.int/T/E/Communication\\_and\\_Research/Press/Themes\\_files/Combating\\_racism/e\\_ECRI\\_Rec5.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage)> [18. 9. 2002].

<sup>95</sup> Protože v Itálii nejsou k dispozici téměř žádné statistiky, je obtížné rozlišit mezi znevýhodňováním muslimů a znevýhodňováním imigrantů obecně. Viz kapitola 3.2.1.

<sup>96</sup> Viz. Dozorčí výbor rámcové konvence pro ochranu národních menšin, Vyjádření k Velké Británii, Štrasburk, 2001, odst. 14.

<sup>97</sup> Setkání u kulatého stolu OSI, Paříž, červenec 2002.

EU je společenství, které výslovně prosazuje respektování a ochranu práv menšin ve vztahu k třetím zemím a které je uvádí jako požadavek, jenž musí noví členové musí splnit. Musí proto sama věnovat pozornost vypracování společné definice menšin v rámci kontextu celé EU a povzbudit všechny členské státy, aby zkoncipovaly legislativu a politiku na ochranu menšin, a to v zájmu zachování interní konzistence. Definice by měla být pravidelně posuzována a přehodnocována, aby odpovídala vzniku nových menšinových skupin a aby se přizpůsobovala novým situacím.

### 3.3.2 Problematika občanství

Většina muslimů žijících ve Velké Británii jsou jejími občany, mnoho z nich již druhou nebo třetí generaci. Naproti tomu mnoho muslimů žijících ve Francii se stalo francouzskými občany teprve v minulém desetiletí nebo občanství nemají, a většina muslimů žijících v Itálii občanství nezískala. „Nové menšiny“ i lidé bez občanství jsou z režimu práv menšin vyloučeni.

Lidé bez občanství jsou mimořádně zranitelní v mnoha důležitých oblastech: snadno přijímají nelegální zaměstnání bez regulace či ochrany a často jsou segregováni v chudých čtvrtích s nekvalitním ubytováním. Čelí diskriminaci a násilí a mají nejistý právní statut. Neznají svá zákonná práva a mnoho z nich se orgánů zajišťujících výkon práva i dalších státních úředníků spíše obává než jim důvěřuje. Práva a povinnosti lidí bez občanství obecně spadají pod rozdílné právní režimy (tzn. mimo tradiční režimy ochrany menšin), jejichž podrobné prozkoumání přesahuje rozsah těchto zpráv.<sup>98</sup> Obecně se ale uznává, že základní lidská práva a ochrana musí být poskytnuty všem bez ohledu na jejich státní příslušnost. Některé státy, jako například Itálie, reagují na přítomnost velkého počtu lidí bez občanství přijetím zvláštní právní úpravy, která zdůrazňuje, že ochrana před diskriminací a násilím patří k základním právům a ochranám.<sup>99</sup>

Obecně se čím dál více uznává, že muslimští imigranti (včetně „krátkodobých pracovníků“, žadatelů o azyl a migrujících pracovníků) v Evropě zůstanou. Evropské ekonomiky jsou navíc na práci imigrantů čím dál více závislé. Jejich odlišné kulturní a náboženské prostředí, jazyky i hodnoty již nyní mění vzhled a charakter mnoha členských států EU, jako například Itálie a Španělska, které byly do nedávné doby relativně homogenní.

Většina členských států připouští, že získání občanství je klíčovým krokem integračního procesu, a podniká proto opatření, která přistěhovaleckým pracovníkům a jejich rodinám napomáhají v přizpůsobení se cizímu prostředí. Rada francouzských muslimů získala občanství v posledním desetiletí a podobný nárůst počtu muslimských občanů lze

<sup>98</sup> Zprávy EUMAP se zaměřují na práva romských občanů v Německu a ve Španělsku, ale neměli bychom zapomínat, že v těchto zemích i v ostatních členských státech EU existuje také velký počet romských uprchlíků a žadatelů o azyl.

<sup>99</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Zákon o imigraci a právním statusu cizinců), kapitola IV (dále jen „Zákon 286/1998“). Zákon 286/1998 byl ale upraven 11. července 2002, kdy do něj bylo začleněno mnoho významných a kontroverzních změn, včetně ustanovení, podle kterého musí být imigrantům, kteří žádají o povolení k trvalému pobytu, sejmuty otisky prstů (což bylo nyní rozšířeno i na lidi s občanstvím). Zákon 286/1998 také snižuje platnost povolení k pobytu ze tří let na dva roky, zpřísňuje nařízení o sjednocení rodin tím, že vylučuje děti starší 18 let, a ztráta zaměstnání podle něj znamená ztrátu povolení k pobytu.

očekávat v Itálii. Vzhledem k tomu, že občanství získává stále více muslimů, je pravděpodobné, že se budou více dožadovat tradičních práv menšin týkajících se vzdělávání, jazyka, médií a zejména účasti na politickém životě.

S přeměnou členských států EU ve společnosti mnoha kultur a mnoha vyznání vyvstávají v existujících právních režimech ochrany menšin nové problémy. Integrace musí být obousměrným procesem a vyžaduje nejenom aby se nové skupiny přizpůsobily evropskému kulturnímu a společenskému prostředí, ale aby měly také zaručeno rovnoprávné zacházení, ochranu před diskriminací a respektování jejich odlišných identit. Pokud bude integrační politika propracovanější, budou z ní mít prospěch i další marginalizované skupiny jako jsou Sintí a Romové, jejichž kultura, jazyk a historie byla po staletí podceňována a opomíjena.<sup>100</sup>

Je samozřejmě v kompetenci jednotlivých států, aby určily, které skupiny a kdy budou uznány, ale EU by měla členské státy povzbudit k tomu, aby přijaly širší a obsáhlejší definice „menšin“ a rozšířily tak práva menšin i na netradiční skupiny. Stát by také měl formulovat minimální normy rovného přístupu ke skupinám, které do přijatých definic nezapadají. Členské státy by měly podniknout opatření pro to, aby příslušníci populace bez občanství mohli občanství získat.

### 3.3.3 Problematika ochrany menšinových práv Romů

V Německu a ve Španělsku mají romské komunity při ochraně a podpoře specifických kulturních a jazykových zájmů jenom omezenou podporu státu. V některých oblastech přístup státu ve skutečnosti Romy od rozvoje menšinových práv zrazuje. Zejména ve srovnání s tím, jak velkoryse je zacházeno s některými jinými menšinovými skupinami, je méně příznivý postoj k Romům sám o sobě diskriminací.

Jazyky mnoha menšinových skupin jsou uznávány a mohou být široce využívány ve veřejné sféře, ale například jazyk Caló, který je jazykem španělských Romů, není zákonem uznáván nikde ve Španělsku a není ani uznáván státem jako chráněný jazyk podle evropské Charty regionálních nebo menšinových jazyků [Charter for Regional or Minority Languages](CRML).<sup>101</sup> Jazyk Caló je sice mateřským jazykem jenom pro zlomek Romů/Gitanos, ale jako jednotící etnický symbol hraje velice důležitou roli. V politickém kontextu je uznání jazyka základem pro uznání menšinové identity a to je pak klíčem pro uznání politických práv příslušné skupiny.<sup>102</sup> Proto je přežití jazyka Caló pro romskou komunitu velice důležité, a vedoucí představitelé Romů vládu opakovaně žádají o pomoc při podpoře studia a užívání tohoto jazyka.<sup>103</sup> Zejména s ohledem na his-

<sup>100</sup> Například následkem bývalé legislativy (která již neplatí), která zakazovala romské/Gitanos zvyky, oblékání a jazyk, je to, že jazyk Caló téměř zanikl.

<sup>101</sup> Rada Evropy, Seznam deklarácí přijatých s ohledem na smlouvu č. 148, Evropská charta regionálních nebo menšinových jazyků, kompletní sestavení podle časové posloupnosti k 18. květnu 2002. Španělsko jako regionální nebo menšinové jazyky uznalo oficiální jazyky uznávané jako takové v autonomních zákonech Baskicka, Katalánska, Baleárských ostrovů, Galicie, Valencie a Navarra. Další jazyky, které autonomní zákony chrání na územích, kde se jimi tradičně hovoří, jsou také považovány za regionální nebo menšinové jazyky.

<sup>102</sup> I. Álvarez Dorronsoro, „Rozhovor s Teresa San Román: Změna a spojitost romské identity“, Revista Hika 111, <[http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha\\_a\\_Teresa.html](http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html)> [20. 8. 2002].

<sup>103</sup> „Manifest o vytvoření platformy pro statut romské národnosti – Romipen“, Toledo, 12. února 2000, odst. 14, viz. <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>> [20. 8. 2002].

torickou perzekuci romských komunit mimo jiné za užívání jazyka Caló<sup>104</sup> by bylo vhodné, aby stát připustil, že došlo k nespravedlnosti, a takové žádosti podpořil.

V srpnu 2002 bylo Hesensko jedinou německou spolkovou zemí, která přijala všech 35 bodů nutných pro realizaci Části III Evropské charty regionálních a menšinových jazyků, a to i přesto, že romským jazykem „se mluví ve většině zemí Spolkové republiky Německo.“<sup>105</sup> S ohledem na právo používat romštinu v úředním styku vláda prohlásila, že protože Sinti a Romové „vyrůstají jako bilingvní mluvčí romštiny a němčiny a obvykle dobře znají oba tyto jazyky, není ve skutečnosti nutno, aby byla romština v úředním styku užívána.“<sup>106</sup> Představitelé Sinti a Romů vyjadřují obavy ohledně nedostatečné ochrany romštiny v praxi.<sup>107</sup>

V Německu i ve Španělsku jsou Romové nejčastěji vyučováni ve vyrovnávacích nebo „podpůrných“ vzdělávacích kurzech (viz. kapitola 3.1.2).<sup>108</sup> V dané struktuře učitelé často identitu a kulturu Romů vnímají jako problém, který je potřeba překonat, a ne jako výhodu, kterou je nutné pěstovat. Španělské asociace učitelů a romské nevládní organizace opakovaně žádají, aby specializované kurzy o historii a kultuře španělských etnických skupin, o komunikaci mezi kulturami a výuce různých kultur byly zahrnuty do univerzitních osnov pro učitele, psychology, představitele místní samosprávy a sociální pracovníky, ale jejich doporučení nejsou respektována. Některé z uvedených informací byly publikovány a distribuovány v německých spolkových zemích, ale představitelé Sinti a Romů tvrdí, že školní osnovy doposud neobsahují odpovídající informace o jejich historii a kultuře ani o jejich pronásledování v období holocaustu.

Za většinu vzdělávacích a kulturních otázek odpovídají v Německu jednotlivé spolkové země. Žádná spolková země, s výjimkou Hamburku, v současnosti neposkytuje v rámci školního systému vyučování v romštině s odůvodněním, že takovou výuku „nechtějí němečtí rodiče Sinti.“<sup>109</sup> Vláda také prohlašuje, že většina Sinti a Romů<sup>110</sup> je proti rozvoji písemné formy romštiny a protestuje proti tomu, aby se ho „nezasvěcení“ učili a poskytovali v něm výuku.<sup>111</sup> Toto prohlášení nevychází ze širšího vyhodnocení názoru Sinti a romských komunit v rámci celého Německa, ale z názorů vyjádřených organizací, kte-

<sup>104</sup> Viz. A. G. Alfaro, Velký záťah proti cikánům, [The Great Gypsy Roundup], Editorial Presencia Gitana, 1995.

<sup>105</sup> Zpráva předaná německou vládou Dozorčímu výboru pro realizaci strategické konvence o národních menšinách, 1999, str. 10–11 (dále jen „Zpráva Německa pro FCNM“). Některé další státy přijaly Část II CRML.

<sup>106</sup> Zpráva Německa pro FCNM, str. 79.

<sup>107</sup> „Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’“ („Zájem o jazyk: Sinti a Romové zajišťují ochranu romštiny“), Wiesbadener Tagblatt, 28. července 2001.

<sup>108</sup> J. D. Santiago, intervence publikovaná v pracovních dokladech 43, „Debaty o romském národu“, str. 69.

<sup>109</sup> Zpráva Německa pro FCNM, str. 112.

<sup>110</sup> Zpráva Německa pro FCNM připouští, že některé romské organizace mají na věc jiný názor a „argumentují pro zavedení romštiny do školního vzdělávání a přejí si podpořit opatření pro rozvoj písemné formy tohoto jazyka podobná takovým, jaká přijaly sousední evropské země.“, ale tato zpráva naznačuje, že vláda se rozhodla respektovat vůli většiny Sinti, kteří údajně trvají na tom, aby „byl jejich jazyk pěstován výhradně v rodinách a rodinných skupinách.“ Zpráva Německa pro FCNM, str. 96.

<sup>111</sup> Zpráva Německa pro FCNM, str. 86.

rou vláda uznává jako oficiálního zástupce Sinti a romské komunity.<sup>112</sup>

V Německu i ve Španělsku jsou Romové nedostatečně zastoupeni ve veřejné správě i ve vládních orgánech, které chrání či podporují práva menšin. V obou těchto zemích jsou rozličné romské komunity oficiálně zastoupeny jednou nebo více organizacemi, které získávají většinu vládních finančních prostředků. Vláda tak má ochotného a spolehlivého partnera pro realizaci různých projektů, ale nepomáhá to podporovat rozvoj nezávislých náhledů a kritiky ze strany Romů a dochází tak spíše k podněcování konfliktů mezi různými romskými organizacemi než k jejich spolupráci.<sup>113</sup> Ve Španělsku to znamená, že Hlavní státní národní strategie pro zlepšení situace Romů má spíše charakter programu sociální pomoci než strategického plánu na ochranu a podporu práv a identity romské menšiny.

Vlády by měly vytvořit obsažnější mechanismy, které zajistí, že Sinti a Romové dostanou stejné příležitosti jako ostatní uznávané menšinové skupiny, včetně práva pěstovat a studovat vlastní jazyk. Měly by také vytvořit propracovanější mechanismus pro zajištění plné účasti na veřejném životě, včetně aktivní účasti na přípravě politik a programů, které jsou pro ně určeny, i na vůdčí implementaci a hodnocení těchto politik a programů.

### 3.3.4 Práva muslimských menšin

Ve Francii, v Itálii a ve Velké Británii jsou muslimové a priori vyloučeni z ochrany v rámci existujících režimů na ochrany menšin (viz kapitola 3.3.1). Většina institucí, i když jsou formálně neutrální nebo sekulární, často implicitně (a někdy explicitně) upřednostňuje kulturu a náboženství většiny společnosti. Vánoce a velikonoce jsou například veřejnými svátky, náboženské symboly a rituály jsou často využívány při oficiálních státních obřadech a školní osnovy jsou prodchnuty křesťanskými tradicemi a historií (dokonce i ve školách, které navštěvuje málo nebo žádní křesťané).<sup>114</sup> Vlády všech tří států ale formálně přijímají hodnotu rozmanitosti více kultur a snaží se zaměřit na náboženské a kulturní potřeby muslimských komunit v kontextu existujícího práva a existujících institucí.

V těchto třech státech existují podstatné rozdíly ve vztahu k různým vyznáním. Anglikánská církev je státní církví Anglie<sup>115</sup>; v Itálii řídí vztahy mezi státem a většinou vým vyznáním (římsko-katolickým) konkordát.<sup>116</sup> Ve Francii<sup>117</sup> a v Itálii jsou pouze ná-

<sup>112</sup> Vysoký komisař OSCE pro národnostní menšiny poznamenal, že s ohledem na státem financované nevládní organizace (ve Španělsku) „nelze očekávat, že by [představitelé nevládních organizací] poskytli zcela nezaujaté doporučení“, protože by tím pravděpodobně ovlivnili vlastní financování. Zpráva vysokého komisaře OSCE pro národnostní menšiny o situaci Romů a Sinti v oblasti OSCE, 2001, str. 145.

<sup>113</sup> Nedostatečná jednota romských organizací je ale zároveň často vnímána jako primární příčina omezeného úspěchu úsilí států o zlepšení jejich situace. Viz. např. „Stát a cikáni“, prozatímní zpráva o projektu strategického průzkumu Centra evropské migrace, Berlín, listopad 2001; registrováno s EUMAP.

<sup>114</sup> V Itálii i ve Velké Británii musí veřejné školy poskytovat všem registrovaným žákům náboženskou výchovu včetně každodenní společné křesťanské bohoslužby. Rodiče ale mohou své děti z bohoslužby odhlásit.

<sup>115</sup> Skotská církev je státní církví ve Skotsku. Ve Walesu ani v Severním Irsku státní církev neexistuje.

<sup>116</sup> Konkordát byl ratifikován zákonem 121/25 z března 1985, Ratifikace a provedení dohody, s dodatečným protokolem, podepsaným v Římě 18. února 1984 s úpravami luteránského konkordátu z 11. února 1929 mezi Italskou republikou a Svatou stolicí.

<sup>117</sup> Luteránské a reformní protestantství, judaismus a katolická víra jsou zákonem uznané formy pobožnosti podle zákona Combes Law z roku 1905.

boženství zastoupená v oficiálně uznávané církevní instituci zákonně oprávněna k určitým výhodám (jako vynětí z daňové povinnosti za církevní budovy), ale tím vzniká nerovnost v přístupu k různým formám pobožnosti.<sup>118</sup> Ani v jedné z těchto zemí se muslimům nepodařilo uzavřít se státem dohodu, a proto je uplatňování jejich náboženských práv v praxi omezeno.

Státní správa ve Francii a v Itálii se chce na tyto nerovnosti zaměřit, a proto vyzvala muslimy, aby určili jednoho zástupce pro jednání o státní dohodě. Jde však o složitý proces. V Itálii se například zdá pravděpodobné, že vybrání jedné organizace jako „zástupce“ může způsobit odcizení ostatních. Stát z toho vyvodil závěr, že na dohodu je příliš brzy. Několik muslimských asociací ve Francii se účastnilo konzultace, ze které vzešla koncepce dohody o metodologii pro zvolení zastupitelského orgánu. Skupiny a vedoucí představitelé některých asociací, které se konzultace neúčastnily mají pocit, že byli z tohoto procesu vyloučeni.

Dokud nebudou takové dohody projednány, nebudou mít muslimové žijící ve Francii a v Itálii zákonem zaručená některá důležitá náboženská práva. Některé místní orgány sice podnikly kroky pro zajištění potřeb muslimských komunit, ale dělají to podle vlastního uvážení a v některých případech se musí vyrovnávat s odporem vlastních voličů. Ve Francii i v Itálii se místní občané často staví proti výstavbě islámských sakrálních budov.

Existující struktury přístupu k menšinovým náboženským komunitám nejsou pro realitu a požadavky velké a rozmanité muslimské populace v mnoha důležitých ohledech vhodné. Není to žádné překvapení, protože původně byly tyto struktury vytvářeny v reakci na potřeby domácích náboženských komunit za zcela rozdílných podmínek než jaké jsou dnes. Někteří muslimové (i lidé jiného než muslimského vyznání) kritizují přístup státu jako „postkoloniální“, zaměřený na kontrolu muslimských komunit spíše než na to, aby jim umožnil účast ve veřejném životě. Státy by měly opětovně prozkoumat rámec upravující život náboženských komunit a to, do jaké míry slouží potřebám a zájmům náboženských menšinových skupin, a ve vhodných případech by tyto rámce měly být modifikovány, aby více zohledňovaly současnou realitu.

Muslimské komunity ve Francii, v Itálii i ve Velké Británii jsou rozmanité a nemají jednotný „menšinový jazyk“. Proto pro muslimskou komunitu jako celek nejsou žádosti o užívání menšinového jazyka ani o využití menšinového jazyka při vzdělávání relevantní. Mohou být ale relevantní pro konkrétní jazykové skupiny. Muslimské komunity ve Francii a zejména ve Velké Británii uznávají nutnost naučit se jazyk většiny společnosti, ale zdůrazňují také, že je pro ně důležité naučit se arabsky. Podstatná je pro ně také úroveň, do jaké školy informují o islámu a o muslimech ve srovnání s ostatními náboženstvími. Pro britské muslimy je důležité, aby učitelé veřejných škol měli základní znalosti o islámu a mohli tak efektivněji pracovat v prostředí, kde se vyskytuje více náboženských přesvědčení. Uznání islámského aspektu identity muslimských studentů a spolupráce s muslimskými orgány mohou být důležité pro vytvoření inovativních politik, které se snaží zlepšit standard na školách.

<sup>118</sup> Například v Itálii nemohou skupiny, které nepodepsaly dohodu se státem, mimo jiné věnovat část individuální daně z příjmu pro jejich komunitu, odečíst dary pro komunitu z daní, vysílat do veřejných škol učitele, kteří poskytnou náboženskou výuku, oficiálně nechodit do práce v průběhu náboženských svátků.



Většina výuky arabského jazyka a islámského náboženství v současnosti probíhá doma nebo v mešitách po skončení normálního vyučování. Mešity mohou často poskytnout jenom základní poučení o arabštině a o islámu, vzhledem k jejich omezeným časovým i finančním prostředkům. Mladší generace muslimů proto nemá příležitost zapojit se plně do svého náboženského života a získat odpovídající znalost o dějinách a tradici islámu. Bez adekvátního vzdělání a znalostí jsou mladí muslimové špatně vybaveni pro diskusi a dialog s organizacemi, které islám interpretují odlišně a možná radikálněji.

Kurzy arabštiny v rámci kurzů moderních jazyků ve státních školách by byly příležitostí pro rozvíjení zájmů a schopností muslimských žáků a rodičů, ale i šancí na začlenění arabsky mluvících komunit a kultur do osnov. Pokud existuje poptávka, školy by měly zvážit možnost výuky arabštiny jako moderního jazyka spolu s moderními evropskými jazyky.

Jak již bylo poznamenáno, je znalost tradic a dějin islámu velice nízká a intolerance vůči muslimům je problém, který je ještě zhoršován zjednodušeným a stereotypním způsobem prezentace islámu ve většinových médiích. Muslimové ale reagují na stereotypní model v médiích jen do určité míry; bylo by užitečné, kdyby řídicí orgány médií poskytovaly muslimským komunitám cílené veřejné informace o postupu při stížnostech. Vláda a média by také měly podporovat projekty na podporu aktivnější účasti muslimů v mediálních organizacích. Pokud jsou takové projekty již někde úspěšné, měly by být příklady pozitivní praxe spojenými silami identifikovány a propagovány.

#### 4. DŮLEŽITOST MONITORINGU A HODNOCENÍ

*Jenom málo jedinců může sice vytvořit nějakou strategii, ale my všichni jsme schopni ji posoudit.*<sup>119</sup>

##### 4.1 Monitoring prováděný mezinárodními organizacemi

Jedním ze základních principů mezinárodního práva je, že určitá základní lidská práva a svobody nelze omezovat. Proto byly vytvořeny kontrolní mechanismy, které zajišťují, aby signatáři mezinárodních dohod a úmluv o lidských právech tyto zásady splňovali v praxi. Také pro EU se v uplynulých deseti letech respektování lidských práv stalo průběžným kamenem jednotlivých politik. EU začlenila články o lidských právech do dohod o obchodní spolupráci s ostatními státy a pro kandidátské státy je samozřejmě podmínkou členství, aby lidská práva a práva menšin respektovaly.

Mnoho členských států kritice či monitoringu mezinárodních orgánů nevěnuje pozornost, některé se dokonce opoždují s podáváním zpráv o stavu lidských práv pro mezinárodní orgány. EU ve vlastním prostředí zatím nevěnuje dostatečnou pozornost jasnému formulování požadavků na dodržování lidských práv ani nestanovila žádné silné mechanismy pro vnitřní kontrolu toho, jak členské státy standardy lidských práv naplňují.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Periklés Aténský, přibližně 430 př. n. l., citováno v K.R. Popper, *Otevřená společnost a její nepřátelé* [The Open Society and its Enemies], svazek I, London: Routledge, 1945, str. 7.

<sup>120</sup> Nedostatek mechanismů pro monitorování dodržování lidských práv v rámci EU je prodiskutován v P. Alston a J.H.H. Weiler, „Stále uzavřenější Unie a potřeba politiky ochrany lidských práv: Evropská unie a lidská práva“, [An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights] v Alston (red.), *EU a lidská práva*, Oxford University Press, 1999.

Existující kontrolní mechanismy až příliš závisí na spolupráci ze strany členských států a měly by proto být podpořeny a posíleny.<sup>121</sup>

Některé státy reagují na kritiku mezinárodních kontrolních orgánů zaměřených na do-  
držování lidských práv defenzivně. Řecko například reagovalo na zprávu Evropské ko-  
mise pro monitorování rasismu a intolerance (ECRI) za rok 2000 tímto prohlášením:

V textu se často objevuje zevšeobecňování a různé závěry, které ale ve většině případů  
nejsou podepřeny žádnými fakty. V ostatních případech dané závěry zřetelně vycházejí  
z izolovaných incidentů, které jsou nepatřičně (a nespravedlivě) interpretovány jako  
standard a ne jako výjimka, či dokonce úchylnka, kterými ve skutečnosti jsou.<sup>122</sup>

Německá vláda prohlásila, že závěry ECRI ohledně problematiky rasismu byly „příliš po-  
vrchní a neodrážejí skutečnou situaci v Německu,“<sup>123</sup> a kritiku toho, že německá opat-  
ření na podporu integrace byla nedostatečná, odsoudila jako „nepřípustnou“<sup>124</sup>.  
Francouzská vláda vyjádřila ECRI nespokojenost se zřetelným zpochybňováním „fran-  
couzského republikánského modelu ... který vychází z právní tradice vzniklé již před  
dvěma stoletími,“ a vyloučila „jakékoli „znovuzvážení“ rovnostářského přístupu, na kte-  
rém je naše Republika založena.“<sup>125</sup>

Dánské Centrum pro lidská práva [Centre for Human Rights] uvedlo, že kritiku mezi-  
národních orgánů ohledně stoupajícího rasismu a xenofobie v Dánsku „ihned odmítli té-  
měř jednotně politici i sdělovací prostředky,“ a že převážná většina politiků i sdělovacích  
prostředků nikdy nereagovala na samotnou zprávu, ale namísto toho se rozhodla zastře-  
lit posla – skupinu zahraničních pozorovatelů. Kritika byla odmítnuta jako nevědecká  
a nedbalá místo toho, aby proběhla diskuse o jejím obsahu. Tím se vyhnuli kritické re-  
akci na otázku, zda ve zprávě vykreslená představa o postoji Dánska k uprchlíkům a imi-  
grantům odráží realitu dánské společnosti.<sup>126</sup>

Kandidátské země EU jsou k vnější kritice podobně citlivé. Po zveřejnění Pravidelných  
zpráv EU za rok 2001 uvedl dřívější maďarský předseda vlády Viktor Orbán, že  
Maďarsko „musí zatnout zuby a strpět [jako] ostatní hodnocení vlastního plnění ve zprá-  
vách, pokud chce k EU přistoupit. Sami žádné zprávy o zemi nepíšeme a proto nám ne-  
ní zcela jasné, proč ostatní mají nepřekonatelnou touhu psát zprávy o nás.“<sup>127</sup> EU by  
měla dát kandidátským státům jasné najevo, že hodnocení stavu základních lidských  
práv a práv menšin bude pokračovat i po jejich vstupu do EU. Nejlepším způsobem, jak  
vyjádřit závažnost tohoto sdělení, je zahájit opravdové a důkladné hodnocení všech člen-  
ských států.

<sup>121</sup> Evropské centrum EU monitorování rasismu a xenofobie bylo založeno v roce 1997, aby  
monitorovalo přístup veřejnosti a médií k rasovým a etnickým menšinám ve členských stá-  
tech EU. Centrum vytvořilo užitečné zprávy o mnohých tématech. Organizace, od kterých  
EUMC získává informace, jsou ale často financovány vládami členských států a členské stá-  
ty také musí výroční zprávy EUMC před publikováním schválit. Je jasné, že tyto faktory sni-  
žují nezávislost EUMC a jeho způsobilost zveřejňovat kritická stanoviska.

<sup>122</sup> Poznámky, které ke Zprávě ECRI o Řecku poskytly řecké úřady, 2001, str. 24.

<sup>123</sup> Poznámky, které ke Zprávě ECRI o Německu poskytly německé úřady. 2000, str. 27.

<sup>124</sup> Přístup ECRI k jednotlivým zemím: Druhá zpráva o Německu, 2000, str. 27.

<sup>125</sup> Poznámky, které ke zprávě ECRI o Francii poskytly francouzské úřady, 2000, str. 24

<sup>126</sup> Dánské centrum pro lidská práva, „Lidská práva v Dánsku“, Status 2001, str. 10.

<sup>127</sup> Rádio Svobodná Evropa [Radio Free Europe/Radio Liberty] Bulletin, svaz. 5, č. 217, část II,  
15. listopadu 2001.

Mezinárodní kontrolní orgány včetně EU by se jistě měly snažit o vyrovnanou kritiku na základě spolehlivých informací, při které by vlády měly pomáhat získáváním a poskytováním všeobecných informací o jejich snaze splnit závazky ohledně lidských práv. Obranné reakce na kritiku jsou ale jasným signálem neochoty brát monitorování jako nástroj pro sebezdokonalení a ukazují neochotu přiznat, že plnění norem pro zajištění lidských práv není něco, čeho by státy dosáhly napořád, ale že o to musí neustále usilovat. Patnáct současných členských států, které nyní mají právo rozhodovat o budoucí velikosti i formě Evropské unie, odpovídá zvláště za to, aby se způsob, jakým přijímají kritiku a konstruktivně ji využívají, stal příkladem pro ostatní.

## 4.2 Vládní monitoring

Ocenění úlohy a důležitosti monitoringu se projevuje také v tom, do jaké míry jsou vlády samy ochotny podrobit zkoumání svoji vlastní činnosti. Monitoring poskytuje informace, které jsou zásadní pro zajišťování veřejných služeb efektivním způsobem. Monitoring může být také důležitým nástrojem pro předcházení konfliktů, protože poskytuje státní správě informace o situacích, kdy se veřejné služby k určitým skupinám nedostanou.

Zejména s ohledem na ochranu menšin je monitoring pro poskytovatele služeb nejlepším způsobem, jak zajistit, aby jejich politiky nebyly nepřímo diskriminující a aby služby byly přístupné pro všechny stejně. Bez monitoringu by bylo obtížné určit, jak jsou komunity nepřímo a často nezáměrně znevýhodňovány, či zjistit, zda jsou strategie pro odstraňování nerovnosti úspěšné. Aby vládní monitoring probíhal účinně, musí vlády určit komunity, které má legislativa chránit, kterým mají instituce sloužit a kterým mají být veřejné služby poskytovány.

Vláda může sehrát zásadní úlohu při podpoře místních a regionálních státních struktur, které ve svém úsilí zabývat se menšinovými komunitami neuspěly, například poskytnutím praktických směrnic pro zlepšení situace. Schéma Beacon Council pro monitoring poskytování služeb ve Velké Británii může být modelem, který by ostatní členské státy i struktury EU mohly převzít. V rámci tohoto schématu jsou v místní správě určena střediska s výborným výkonem v různých oblastech poskytování služeb. Rady, které získají status Beacon Council, pak dostávají granty na podporu šíření pozitivní praxe do ostatních místních správ. Tuto techniku lze využít pro určení toho, nakolik je státní politika pro různé náboženské, jazykové, etnické či jiné komunity v praxi prospěšná.

## 4.3 Občanská společnost

Je ale přirozené, že vůle a schopnost vlád kritizovat samy sebe bude v důležitých ohledech nevyhnutelně limitovaná. Nutno předpokládat, že vlády budou usilovat o nejvyšší hodnocení vlastní činnosti. Důležité kritické připomínky lze získat přímo od těch, na které je ochrana zaměřena a komu jsou výhody směřovány. Přitom je nutné zajistit, aby kritické názory byly přijímány a aby z kritických názorů nevyplývaly žádné negativní důsledky pro ty, kteří je vyjádří.

Pokud však úsilí občanské společnosti poskytnout konstruktivní kritiku bude omezeno nedostatkem kapacity, nedostatkem prostředků či netolerantním prostředím, bude se vláda stávat izolovanější a méně vnímavou vůči potřebám společnosti. Proto je v zájmu společnosti mít vládu, která nejenom kritiku vítá, ale podporuje také rozvoj schop-

nosti občanských organizací vyjadřovat a poskytovat konstruktivní analýzu. To platí zejména pro strategie týkající se menšinových skupin, které jsou v některých případech znevýhodňovány v přístupu ke vzdělání či kvalifikaci.

Monitoring občanských organizací, zaměřený na vládní strategie pro lidská práva a pro práva menšin, je i jinak prospěšný. Za prvé má potenciál seznámit širší veřejnost s vládními cíli a iniciativami. To je důležité, protože nedostatek podpory veřejnosti je často zásadní překážkou úspěchu mnoha programů na ochranu menšin, které byly přijaty (viz. Kapitola 2). Z širšího pohledu monitoring podporuje aktivní a zodpovědný přístup ze strany občanské společnosti – „kulturu kritiky“, která celou společnost včetně menšin povzbuzuje k tomu, aby se více zapojila do přípravy legislativy, institucí a politik, které pro ni mají být prospěšné, a aby za ně převzala odpovědnost. Charakteristickým znakem otevřené společnosti je, že jedinci plně využívají právo formulovat a prosazovat kritiku, a to zejména kritiku týkající se vládní politiky.

## 5. DOPORUČENÍ

Doporučení pro jednotlivé státy jsou uvedena ve zprávách o příslušných státech. Zde uvádíme pouze obecně platná doporučení a doporučení pro EU.

### *Pro kandidátské a členské státy*

- Pokud již příslušné politiky neexistují, zvážit vytvoření a přijetí speciálního vládního programu (nebo programů), které se zaměří na situaci zranitelné menšinové populace.
- Pravidelně posuzovat obsah existujících programů na ochranu menšin nebo pro-integrační programy ve spolupráci se zástupci menšin, a tím zajistit, že tyto programy budou vyčerpávající a budou reflektovat na měnící se potřeby a zájmy menšinových komunit v nejvyšší možné míře.
- Založit revizi programů na vyčerpávajícím výzkumu situace menšin. Pokud takové informace chybí, vytvořit vhodné mechanismy pro shromažďování údajů, přičemž tyto mechanismy budou v souladu s zákonnými požadavky na ochranu osobních údajů.
- Prozkoumat vnitrostátní legislativu tak, aby zcela vyhovovala Směrnicím o rovném zacházení a Směrnicí o rovném zacházení v zaměstnání a povolání.
- Do nejvyšší možné míry uzákonit pozitivní povinnosti veřejných orgánů odstranit protiprávnou diskriminaci na jakémkoliv základě spojenou s jejich funkcí a podporovat rovné příležitosti a dobré vztahy mezi osobami rozdílných etnik, rozdílných kultur, jazyků nebo náboženských vyznání.
- Podniknout kroky pro seznámení širší veřejnosti s cíli programů týkajících se ochrany menšin nebo s pro-integračními programy s důrazem na společné hodnoty EU.
- Zajistit, aby byla programům týkajícím se ochrany menšin jasně vyjádřená politická podpora a aby centrální koordinační orgány měly dostatečnou pravomoc a lidské i finanční zdroje a mohly tak implementaci koordinovat účinně.
- Zabezpečit specializované školení o cílech programu pro místní a regionální úředníky dohlížející na implementaci vládní politiky týkající se menšin. Takové ško-

lení by mělo zdůraznit pozitivní povinnost státních úředníků zaručit rovný přístup ke kvalitním službám.

- Opětovně prověřit rámec týkající se náboženských komunit tak, aby se zjistilo, do jaké míry slouží potřebám a zájmům náboženských menšinových skupin; ve vhodných případech tento rámec upravit tak, aby lépe reagoval na současnou realitu.
- Podniknout kroky pro to, aby osoby bez občanství měly možnost občanství získat a propagovat integraci jako obousměrný proces.
- Rozvíjet a upřednostňovat projekty, ve kterých zástupci menšin vystupují v aktivní roli a mohou spolurozhodovat a ne jen v roli pasivních příjemců vládní pomoci.
- Podpořit úsilí o zprostředkování dobrých vztahů mezi orgány činnými v trestním řízení a menšinovými komunitami a snížit tak vzájemnou nedůvěru a podezřívavost.
- Rozšířit podporu aktivitám zaměřených na posilování kapacity a tím podpořit rozvoj dobře podložené, dobře formulované a konstruktivní kritiky vládní politiky. Udržovat otevřený přístup ke kritice formulované mezivládními orgány i nezávislými nevládními monitorovacími skupinami a považovat je za impuls pro zlepšení efektivnosti a efektivity vlády.

### *Pro Evropskou unii*

- Zdůrazňovat, že respekt a ochrana práv menšin je základní společnou hodnotou Unie a trvalou povinností v rámci členství v EU, také prostřednictvím zakotvení výslovných právních norem na úrovni evropských institucí.
- Zdůraznit, že vyčerpávající přístup k ochraně menšin – zahrnujícím jak prevenci diskriminace tak rozvoj menšinových práv, je základním aspektem trvalých povinností v rámci členství v EU.
- Zajistit, aby všechny členské státy zcela splňovaly požadavky Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ a Směrnice o rovném zacházení v zaměstnání a povolání; zvážit rozšíření platnosti Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ ve prospěch zákazu diskriminace náboženských menšin, a bude-li to nezbytné podpořit vypracování nové směrnice pro zajištění základních lidských práv i pro skupiny, kterým z různých důvodů nebyla věnována pozornost.
- Podpořit dialog mezi členskými státy směrem k dohodě ohledně společného chápání termínů jako „menšina“, „ochrana menšin“ a „integrace“, přičemž přednost by měla být dána definicím, které jsou co nejvíce obsáhlé a všeobsažné. Formulovat minimální standardy pro zajištění rovného zacházení pro skupiny, které zatím do přijatých definic nezapadají.
- Pomáhat státům při vytváření účinných veřejných politik s jednotným přístupem k ochraně menšin, stanovit pozitivní povinnost odstranit jakoukoliv diskriminaci při poskytování služeb a podporovat rovné příležitosti a bezproblémové soužití osob rozdílných etnik, kultur, jazyků nebo náboženských vyznání.
- Posilovat a podporovat mechanismy na úrovni EU za účelem identifikovat a sdílet pozitivní zkušenosti z implementace politiky ochrany menšin.

- Věnovat prostředky na rozvoj přijatelných metodologií pro shromažďování údajů o etnické nebo náboženské příslušnosti při respektování soukromí a ochrany osobních údajů; povzbudit členské státy k využívání těchto metodologií při tvorbě vyčerpávajících studií týkající se situace zranitelných menšinových skupin.
- Posílit existující monitorovací mechanismy jako například Evropské centrum monitorování rasismu a xenofobie (EUMC) a vznikající „Sít odborníků na lidská práva“ a vytvořit nové mechanismy, jenž zajistí, že snahám o dodržování celé škály lidských práv je neustále věnována pozornost.
- Podpořit rozšíření kapacity menšinových organizací, aby byly schopny hrát aktivní roli při monitoringu účinnosti politiky v jejich prospěch.
- Otevřeně se postavit proti smýšlení negativně zaměřeného na menšiny, rázně odsuzovat rasistická vyjádření politiků členských států a podporovat odpovědné veřejné diskuse a programy na zvýšení účasti menšin v mediálních organizacích.
- Prozkoumat procedury, podle kterých se mohou nevládní organizace ucházet o podporu z Phare a procesy, podle kterých je program Phare administrován, stejně tak jako další programy financování. Tyto procedury co nejvíce zjednodušit a zprůhlednit; a zavést v jednotlivých zemích školení a pomoc pro potenciální uchazeče.
- Zlepšit kvantitu a kvalitu informací ohledně přidělování a využití finančních prostředků EU na podporu programů na ochranu menšin, které jsou k dispozici veřejnosti.

# Ochrana menšin v České republice

## OBSAH

1. Shrnutí .....	57
2. Koncepce politiky vlády - úvodní informace .....	61
2.1. Předchozí vývoj .....	61
2.2. Koncepce politiky vlády - proces vzniku .....	62
2.3. Koncepce politiky vlády - obsah .....	63
2.4. Koncepce politiky vlády - administrace/plnění/hodnocení .....	64
2.5. Koncepce politiky vlády a veřejnost .....	69
2.6. Koncepce politiky vlády a EU .....	70
3. Koncepce politiky vlády a její realizace .....	71
3.1. Deklarované cíle Koncepce .....	71
3.2. Koncepce politiky vlády a diskriminace .....	72
3.2.1. Školství .....	74
3.2.2. Zaměstnanost .....	79
3.2.3. Bydlení a další zboží a služby .....	82
3.2.4. Zdravotní péče a jiné formy sociální ochrany .....	86
3.2.5. Systém trestního soudnictví .....	88
3.3. Ochrana před rasově motivovaným násilím .....	88
3.4. Podpora práv menšin .....	92
3.4.1. Vzdělávání .....	93
3.4.2. Jazyk .....	96
3.4.3. Účast na veřejném životě .....	96
3.4.4. Média .....	97
3.4.5. Kultura .....	98
4. Hodnocení .....	99
5. Doporučení .....	101



## 1. SHRNU TÍ

V období po rozpadu federace vláda ČR zpracovala sled dokumentů s cílem vytvořit konceptuální rámec pro realizaci opatření na podporu integrace příslušníků romské komunity.

Koncepce přijatá v r. 2000 vytyčuje slibný itinerář k dosažení smysluplného zlepšení situace českých Romů. Uskutečněná opatření však nesahala dostatečně daleko a neřešila základní příčiny diskriminace ani nezavedla strukturální změny prostřednictvím doprovodné legislativní reformy. Jejich dosavadní dopad je minimální. Realizaci brání neexistence odpovídajícího souborného antidiskriminačního zákona a hodnotících mechanismů, a neschopnost ústředních státních orgánů účinně ovlivňovat opatření na místní úrovni.

### *Pozadí vzniku*

Česká republika v posledních letech podnikla řadu kroků ke zlepšení situace Romů. Bratinkova zpráva z r. 1997 nastínila problémy Romů a vytvořila základ pro následná opatření vlády.

Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity ze dne 14. června 2000 (níže jen „Koncepce“)<sup>1</sup>, napomáhající jejich integraci do společnosti, tvoří rámec pro činnost vlády v této oblasti. Koncepce má být každoročně aktualizována tak, aby odrážela nejnovější vývoj a dosavadní zkušenosti s implementací.

Při přípravě a realizaci Koncepce byla vyvinuta určitá snaha konzultovat postup vlády se zástupci Romů, nevládních neziskových organizací a aktivistů za lidská práva; v tomto ohledu je však dosud co zlepšovat.

### *Administrace Koncepce*

Vláda vyvinula komplexní mechanismus pro administraci a monitorování Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské menšiny na národní úrovni. Romské organizace a občanská uskupení se účastní v roli poradců na centrální úrovni, nejsou však vytvořeny mechanismy zajišťující jejich účast na místní úrovni. Neexistují ani zákonem předepsané mechanismy pro vyhodnocování a účinné ovlivňování opatření na místní úrovni.

Přístup vlády v sobě integruje hledisko lidských, menšinových a sociálních práv. Činnosti v těchto oblastech jsou předmětem pozornosti tří různých poradních orgánů vlády: Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity (RVZRK), Rady vlády ČR pro národnostní menšiny a Rady vlády ČR pro lidská práva (předsedou je zmocněnec vlády pro lidská práva). Celkovou odpovědnost za administraci a provádění Koncepce nese místopředseda vlády a předseda legislativní rady vlády, který zároveň předsedá RVZRK a Radě pro národnostní menšiny. Důležitá role při její implementaci na místní úrovni byla také svěřena romským poradcům a jejich asistentům.

Samotná Koncepce nestanoví žádné konkrétní úkoly, ale poskytuje soubor zásad, a také celkový rámec pro koordinaci souvisejících činností. Plněním konkrétních úkolů jsou pověřena ministerstva a další organizace, ať již na základě vládního usnesení, kterým byla Koncepce při-

<sup>1</sup> Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti, schválená usnesením vlády České republiky ze dne 14. června 2000 č. 599, <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [22. 8. 2002] (pouze česká verze).

jata, nebo na základě samostatných usnesení. Hlavní aktéři – jednotlivá ministerstva – nezávisle rozhodují o přidělování finančních prostředků na činnosti spadající do jejich působnosti.

Ačkoli Koncepce obsahuje vestavěný mechanismus pro pravidelný přezkum realizovaných činností, chybí kapacita pro komplexní a systematické vyhodnocování jejich dopadů. Místopředseda vlády spolu se zmocněncem vlády pro lidská práva na základě informací poskytnutých jednotlivými ministerstvy každý rok připravuje popisnou zprávu.<sup>2</sup> Každoročně se zpracovává aktualizovaný dokument, který doplňuje (nikoli nahrazuje) Koncepci.<sup>3</sup> Zmocněnec vlády pro lidská práva vytvořil i krátkou zprávu o uskutečňování programů, do nichž byla v letech 2000 a 2001 zapojena RVZRK.<sup>4</sup>

Chybí mechanismus pro zajištění aktivní účasti ministerstev a dalších participujících stran při realizaci Koncepce a uplatnění aktivního vlivu na opatření místních samospráv. Rada vlády pro záležitosti romské komunity je oprávněna vyžádat si informace o plnění Koncepce, není však vybavena žádnými pravomocemi pro to, aby mohla vymáhat její plnění – to je výlučně v kompetenci vlády.

### *Podpora EU*

Evropská unie podporuje iniciativu vlády prostřednictvím programu Phare. Roste finanční podpora několika nejvýznamnějších složek Koncepce, např. školství, mediálních kampaní propagujících toleranci, výcvik romských poradců a jejich asistentů. EU rovněž podporuje úsilí o rozvoj právního a institucionálního rámce pro boj s rasovou a etnickou diskriminací. Na akce pro zlepšení situace v zaměstnávání či zkvalitnění bytových podmínek finance z evropských fondů poskytnuty nebyly, přestože pravidelná zpráva EK za rok 2001 poukázala na potřebu dalších opatření v této oblasti.<sup>5</sup> EU však plánuje podpořit rekvalifikaci, tvorbu pracovních míst v malém měřítku a také rozvoj kapacity neziskového sektoru, což je oblast, které dosud nebyla věnována dostatečná pozornost.

### *Obsah a realizace Koncepce*

Koncepce je ucelený dokument, který odráží hlavní problémy romské komunity. Proběhlo však málo doprovodných změn v legislativě a uskutečňovaná opatření mají charakter ad hoc. Bylo tedy dosaženo jen malého počtu strukturálních změn, bez nichž nelze očekávat podstatnější dlouhodobé výsledky.

Koncepce je rozdělena do dvanácti kapitol nastiňujících hlavní otázky a směry činnosti, jako je rasová diskriminace, zaměstnávání, bydlení, romský jazyk a romská kultura, vzdělávání (včetně multikulturního) a občanská společnost.

<sup>2</sup> Informace o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2001. Tato zpráva je přílohou k usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002) <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm>> [22. 8. 2002] (pouze česká verze).

<sup>3</sup> Koncepce romské integrace, schválená usnesením vlády ze dne 23. ledna 2002 č. 87, <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [22. 8. 2002] (pouze česká verze). Příští aktualizace má proběhnout k 28. únoru 2003.

<sup>4</sup> Zpráva zmocněnce vlády pro lidská práva o programech uskutečňovaných za účasti Rady vlády pro záležitosti romské komunity na realizaci romské integrace v letech 2000 a 2001, <http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm> [22. 8. 2002] (pouze česká verze).

<sup>5</sup> Evropská komise, Pravidelná zpráva EK o České republice za rok 2001, 13. listopadu 2001 (dále jen „Pravidelná zpráva za rok 2001“), str. 26-27.

K hlavním cílům Koncepce patří boj proti rasové diskriminaci Romů a podpora tolerance. Činnost v této oblasti brzdí neexistence účinné protidiskriminační legislativy včetně takové, která by umožnila realizaci vyrovnávacích opatření s cílem překonat hluboce zakořeněnou nerovnoprávnost v mnoha oblastech. Návrh souborného antidiskriminačního zákona, který má být předložen do konce r. 2002, bude významným krokem vpřed.

Navzdory některým iniciativám v oblasti školství přetrvává segregace romských dětí a plnění Koncepce přineslo jen částečné zlepšení jejich vzdělávací situace. Je zde akutní potřeba strukturálních změn v systému školství. Přípravné třídy a romští vychovatelé-asistenti učitele se osvědčili, na jejich větší rozšíření je však potřeba věnovat další finanční prostředky. Určitou podporu získali romští studenti středních škol, pro vysokoškolské vzdělávání však nebyla vytvořena zvláštní opatření.

Pro řešení diskriminace v zaměstnávání se vykonalo málo. Dosavadní úsilí se zaměřovalo na dlouhodobou nezaměstnanost osob obtížně umístitelných na trhu práce. Myšlenka zřídit Úřad pro etnickou rovnost byla dočasně opuštěna, a zbývající opatření, jako jsou rekvalifikační kurzy nebo veřejně prospěšné práce, jsou obecně vnímána jako opatření s minimální dosahovanou účinností.

V oblasti bydlení byl doposud kladen důraz na krátkodobá řešení spočívající v širším poskytnutí levného bydlení namísto odstranění základních příčin segregace a špatných bytových podmínek. Problematiku rasové diskriminace v oblastech, jako je privatizace bytů, státem garantované půjčky na pořízení bytu či přístup k nájemnímu bydlení, což jsou problémy, které přispěly k současné bytové krizi Romů stejnou měrou jako cenová nedostupnost, Koncepce neřeší. Česká obchodní inspekce (ČOI) se pokouší monitorovat rovnost přístupu ke zboží a službám také pro Romy. Ačkoli romští spotřebitelé uvádějí, že se s diskriminací v této oblasti setkávají často, počet případů, kdy byli poskytovatelé služeb za svůj diskriminační postup potrestáni, je malý.

V oblasti zdravotnictví Koncepce stanoví malý počet kroků a neřeší problematiku rovného přístupu ke zdravotní péči. Vláda zadala komplexní studii o problematice holobytů; ta poukázala na závažná zdravotní rizika, jimž jsou vystaveni jejich obyvatelé a nabídla doporučení v oblasti zdravotní péče, činnosti stavebních úřadů a hygienických stanic, které by měly vykonávat přísnější kontrolu podmínek v těchto bytech.

Diskriminací v systému trestního soudnictví se Koncepce nezabývá. Vláda zadala provedení analýzy soudních spisů týkajících se rasově motivovaných trestných činů. Tato studie však neuvádí, jaké procento sledované skupiny tvoří příslušníci menšin. Rasově motivované násilí je nadále předmětem vážných obav a existující legislativa je prosazována jen minimálně, přestože se objevují známky určitého zlepšení. Je třeba pokračovat ve snaze provést vyhodnocení efektivity systému trestního soudnictví při řešení případů rasově motivovaného násilí a dále tuto snahu rozšířit. Navzdory omezeným finančním zdrojům bylo již vynaloženo podstatné úsilí na proškolení policie a monitorování extremismu.

Koncepce zmiňuje potřebu ochrany a podpory romského jazyka a romské kultury především formou výzkumu, vzdělávání a publikační činnosti. Politika státu týkající se ochrany menšin je založena na novém menšinovém zákoně.<sup>6</sup> Vzhledem k tomu, že alespoň desetiprocentní poměr příslušníků národnostní menšiny je podmínkou pro výkon

<sup>6</sup> Zákon č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin (vyhlášený 10. července 2001, v platnosti od srpna 2001).

některých práv příslušníků národnostních menšin, existuje obava, že oprávnění vyplývající z těchto ustanovení zákona budou v mnoha případech jen problematicky využitelná.

Koncepce ani žádný jiný vládní dokument nestanoví konkrétní úkoly na podporu účasti Romů na veřejném životě – tento nedostatek byl zástupci Romů kritizován. Romové participují především prostřednictvím poradního orgánu vlády jako poradci na národní úrovni, zatímco okresní a krajské „romští poradci“ nemusí vždy být Romové.

### *Závěr*

Navzdory silnému koncepčnímu rámci, který Koncepce nabídla, neprobíhá její uskutečňování koordinovaným, koherentním způsobem. Při neexistenci opatření, která by řešila institucionální diskriminaci, a bez zavedení změn na legislativní a strukturální úrovni, se realizace ad hoc projektů, jež mají řešit hluboce zakořeněné problémy, může dotknout pouze špičky ledovce a mít jen nízký dlouhodobý dopad. Bez větší politické vůle k uskutečňování Koncepce není pravděpodobné, že nastanou systémové změny; orgány ústřední i místní veřejné správy nebudou k realizaci Koncepce nadále přistupovat s dostatečnou vážností.

Zpracování odpovídá právnímu stavu k 31. srpnu 2002.

## 2. KONCEPCE POLITIKY VLÁDY – ÚVODNÍ INFORMACE

### 2.1 Předchozí vývoj

V období po rozpadu federace vláda ČR zpracovala sled koncepčních dokumentů zamýšlených jako strategie na podporu integrace Romů. Od roku 1997 byly přijaty čtyři takové dokumenty (v letech 1997, 1999, 2000 a 2002). Předtím proběhla řada částečných pokusů řešit integraci Romů a zpracovat k tomu některá opatření.<sup>7</sup>

Prvním uceleným koncepčním dokumentem, který shrnul kritickou situaci romské komunity a přinesl určité návrhy na její řešení byla tzv. Bratinkova zpráva z r. 1997.<sup>8</sup> Údaje, které obsahovala, byly všeobecně známé, jejím hlavním přínosem byla ucelenost pojetí. Nejednalo se o návrh koordinovaného programu vlády, který by vedl k nápravě situace. V důsledku zprávy však bylo přistoupeno k jednomu konkrétnímu opatření, totiž k vytvoření Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity (Meziresortní komise).<sup>9</sup>

Dne 7. dubna 1999 vláda schválila Koncepci politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti (dále jen „návrh Koncepce z r. 1999“).<sup>10</sup> Byla ustavena expertní skupina složená z odborníků z různých oblastí (vědečtí pracovníci, romští aktivisté, státní úředníci aj.).<sup>11</sup>

Návrh Koncepce z r. 1999 obsahoval stručný a ucelený politický program zaměřený převážně na podporu emancipace Romů na základě respektování jejich tradic a kultury.<sup>12</sup> Žádal, aby se politika vlády zaměřila „k nápravě pochybení a křivd způsobených staletými diskriminací i chybnou politikou vlád minulých“.<sup>13</sup> Převažující důraz na emancipaci v tomto dokumentu měl za následek, že mnohé důležité otázky - zejména bydlení, segregace a další sociální problémy - byly v něm pojety pouze okrajově.<sup>14</sup>

Přesto však romští předáci kladně hodnotili některá opatření nastolená vládou, zejména zřízení funkce romský poradce na okresních úřadech a romský koordinátor na úrovni

<sup>7</sup> Viz Přehled usnesení vlády ČR o záležitostech Romů, Diskuse Rady vlády ČR pro národnostní menšiny o romské komunitě a opatřeních jednotlivých ministerstev týkajících se Romů (od r. 1992), <<http://vlada.cz/vrk/rady/rnr/cinnost/romove/zprava/cast1/priloha2/il2.htm>> [23. 5. 2002]. Seznam předchozích opatření vlády týkajících se Romů je rovněž uveden v příloze č. 2 k Bratinkově zprávě z r. 1997 (viz níže).

<sup>8</sup> Zpráva o situaci romské komunity v České republice a vládních opatřeních napomáhajících její integraci do společnosti, předložená vládě ministrem bez portfeje Pavlem Bratinkou. Vláda ji vzala na vědomí svým usnesením č. 686 (29. října 1997) <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm>> [22. 8. 2002].

<sup>9</sup> Meziresortní komise byla ustavena dne 17. září 1997 usnesením vlády č. 581, její Statut pak schválila vláda usnesením č. 640 (15. října 1997). Měla 12 romských a 12 neromských členů, jejím předsedou byl zmocněnec vlády pro lidská práva. Viz též usnesení vlády ČR č. 686 (29. října 1997), část III, IV a příloha č. 1 se Statutem MK.

<sup>10</sup> Schválena usnesením vlády č. 279 (7. dubna 1999).

<sup>11</sup> Seznam všech zúčastněných osob je obsažen v příloze A návrhu Koncepce z r. 1999. Na práci skupiny se podílely ústně, svou účastí na jejích pracovních zasedáních, příp. písemnými příspěvky zaslanými na meziresortní komisi.

<sup>12</sup> Návrh Koncepce z r. 1999, bod 1.4.

<sup>13</sup> Návrh Koncepce z r. 1999, bod 1.6.

<sup>14</sup> Viz A. Baršová, Problémy bydlení etnických menšin a trendy k rezidenční segregaci v České republice, LGI, Open Society Institute, Budapešť/Praha, 2001.

kraje, organizaci předškolních přípravných tříd a kurzů připravujících Romy pro práci u policie. Zdůraznili však, že nebyla věnována dostatečná pozornost potřebě zkvalitnění legislativy v oblasti boje proti rasově motivovanému násilí a boje proti rasové diskriminaci zvláště u přístupu ke zboží a službám.<sup>15</sup>

## 2.2. Koncepce politiky vlády – proces vzniku

Tato zpráva se zaměřuje na Koncepci politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti, schválenou dne 14. června 2000 (dále jen „Koncepce“)<sup>16</sup> a její aktualizaci z r. 2002, schválenou dne 23. ledna 2002<sup>17</sup>. V relevantních případech budou zmíněny i materiály z pozdější doby. Naše analýza se bude týkat nejen plnění úkolů uložených koncepcí,<sup>18</sup> ale rovněž úkolů plynoucích z dalších usnesení vlády na základě akčních pokynů stanovených v Koncepci z r. 2000 nebo v dřívějších dokumentech, např. v Bratinkově zprávě z r. 1997 nebo návrhu Koncepce z r. 1999.<sup>19</sup>

Koncepce z roku 2000 byla zpracována na základě návrhu z předchozího roku<sup>20</sup>, částečně za účasti stejných odborníků.<sup>21</sup> Konzultována byla rovněž příslušná ministerstva. Návrh dokumentu byl předložen vládě v prosinci 1999 spolu s hlavními námitkami Ministerstva vnitra ČR ohledně návrhu na vznik Úřadu pro etnickou rovnost. Po zpracování několika dalších pracovních verzí byla Koncepce nakonec přijata 14. června 2000.

Účast romských zástupců a občanské společnosti na vypracování Koncepce byla zajištěna prostřednictvím konzultací se členy výše uvedené expertní skupiny (téměř polovinu členů tvořili Romové). Někteří romští předáci se však domnívají, že přístup vlády k procesu konzultací – tj. vyžádání si písemných připomínek k jednotlivým verzím návrhu – nebyl efektivní pro zajištění široké účasti romské komunity a že by bývalo vhodnější uspořádat jednu či více diskusí u kulatého stolu.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Jde o názory na vládní politiku vůči Romům obecně shromážděné od romských členů Rady vlády ČR pro národnostní menšiny a prezentované v publikaci jejího sekretariátu s názvem Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2001, zpráva č. 731/02, květen 2002, schválené usnesením vlády ČR č. 600 (12. června 2000), str. 72 <[http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rnm/zprava\\_mensiny\\_2001.pdf](http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rnm/zprava_mensiny_2001.pdf)> [22. 8. 2002] (česká verze).

<sup>16</sup> Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti schválená usnesením vlády ČR č. 599 (14. června 2000), <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [22. 8. 2002] (pouze česká verze).

<sup>17</sup> Koncepce romské integrace, schválená usnesením vlády ČR č. 87 (23. ledna 2002), <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [22. 8. 2002] (pouze česká verze).

<sup>18</sup> Různým aktérům byly uloženy úkoly prostřednictvím usnesení vlády ČR č. 599 (14. června 2000), které schválilo Koncepci.

<sup>19</sup> Jak plyne již z jejího názvu, Koncepce sama o sobě nestanoví konkrétní úkoly, ale jejím cílem je spíše poskytnout rámec pro vládní strategii.

<sup>20</sup> Viz úkol zmocnění vlády pro lidská práva a předsedovi meziresortní komise (obě funkce v příslušné době zastávala jedna osoba), uložený usnesením vlády ČR č. 279 (7. dubna 1999), bod II.1.a), b).

<sup>21</sup> Viz např. Úvodní zpráva k návrhu Koncepce z r. 1999, příloha II. návrhu místopředsedy vlády a předsedy legislativní rady vlády č. 3533/00 LRV (24. května 2000).

<sup>22</sup> Jiní poukázali na to, že na organizaci kulatého stolu nebyl dostatek času ani peněz. Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002. Poznámka na vysvětlenou: OSI uspořádalo v České republice v červnu 2002 diskusi u kulatého stolu, jejíž účastníci byli vyzváni, aby přednesli kritické připomínky k tehdejšímu návrhu této zprávy o ochraně menšin. Mezi přítomnými experty byli zástupci státní správy, Romů a nevládních organizací.

Koncepce, vztahující se na období let 2001-2020, obsahuje požadavek každoroční aktualizace, která by odrážela nejnovější vývoj a zkušenosti získané při její implementaci.<sup>23</sup> Pravidelně aktualizovaná Koncepce tak slouží jako základ pro další rozvoj vládní strategie týkající se Romů.

### 2.3. Koncepce politiky vlády – obsah

Hlavním cílem Koncepce je „dosažení bezkonfliktního soužití romských komunit s ostatní společností“.<sup>24</sup> Integrace je prezentována jako primární prostředek k dosažení tohoto cíle.<sup>25</sup> Vláda uznává právo Romů na integraci od společnosti a zároveň uvádí, že jako základ pro svou politiku podpoří posílení romské identity, tradic a kultury.<sup>26</sup>

Aktualizovaná Koncepce z r. 2002 odráží koherentní a komplexní přístup, který zahrnuje jak ochranu před diskriminací tak prosazování menšinových práv, a to v kontextu tří odlišných hledisek:<sup>27</sup>

- *Hledisko lidských práv*, směřující k tomu, aby všem občanům včetně Romů bylo umožněno užívání všech individuálních lidských práv v plné míře a bez jakékoli diskriminace;
- *národnostní (etnické) hledisko*, opírající se o specifická práva příslušníků národnostních menšin;
- *širší socio-kulturní hledisko*, založené na pojmu „romská komunita“, který se jen částečně překrývá s pojmem „romská národnostní menšina“,<sup>28</sup> a na problémech této sociálně znevýhodněné skupiny.

Koncepce přiznává častý výskyt diskriminace Romů v zaměstnávání, bydlení, poskytování služeb a dalších oblastech. Vláda zároveň vyjadřuje svou vůli „k nápravě křivd spojených se staletími diskriminace a škod způsobených před rokem 1989 politikou vynucované asimilace“.<sup>29</sup> Oblasti menšinových práv věnuje aktualizovaná Koncepce o něco větší pozornost než Koncepce, když těmto právům přiděluje stejnou váhu jako lidským právům a hlediskům socio-kulturním. Největší slabina Koncepce však spočívá v nedostatku konkrétních opatření na podporu skutečné účasti Romů na veřejném životě.<sup>30</sup>

Koncepce v zásadě určuje soubor zásad, kterými se má řídit integrace Romů, a stanoví celkový rámec pro koordinaci různých činností prováděných za tímto účelem. Koncepce se dělí do dvanácti kapitol:

<sup>23</sup> Koncepce, bod 12.3.

<sup>24</sup> Koncepce, bod 1.7.

<sup>25</sup> „Integrace“ je definována jako „plnohodnotné začlenění romské menšiny do společnosti při zachování většiny kulturních specifik a odlišností, které Romy charakterizují a které si přejí zachovávat, pokud tyto odlišnosti nejsou v rozporu se zákony České republiky.“ Koncepce, bod 1.5.

<sup>26</sup> Koncepce, bod 1.4, 1.9.

<sup>27</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 1.1.

<sup>28</sup> Viz kapitola 3.4 této zprávy.

<sup>29</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 1.10

<sup>30</sup> Někteří pozorovatelé navrhovali také kapitolu o participaci a demokratickém zastoupení Romů. Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

- Základní východiska
- Rasová diskriminace
- Instituce
- Vyrovňovací akce – zaměstnanost, rekvalifikace a bydlení
- Romský jazyk a romská kultura
- Školství
- Multikulturní vzdělávání a výchova
- Zvýšení bezpečnosti Romů
- Výzkum soužití různých etnik
- Občanské poradny
- Nestátní neziskové organizace
- Závěry

Aktualizace z r. 2002 shrnula tyto okruhy otázek vytyčené v Koncepci do osmi kapitol.<sup>31</sup>

Proběhly i doplňkové vládní iniciativy pro širší zajištění ochrany menšin. V r. 2001 byl přijat menšinový zákon (viz kapitola 3.4). Do konce roku 2002 má být předložen návrh souhrnného antidiskriminačního zákona (viz kapitola 3.2).

## 2.4. Koncepce politiky vlády – administrace/plnění/hodnocení

Vláda vyvinula komplexní mechanismus pro administraci a monitorování plnění Koncepce a vládní politiky vůči Romům obecně, přičemž do koordinace na národní úrovni je zapojeno několik převážně poradních orgánů. Na národní a do jisté míry i na regionální a místní úrovni jsou nastaveny mechanismy pro zajištění široké účasti Romů a občanské společnosti v poradní funkci.

Pružnost tohoto systému je v některých ohledech možno vnímat pozitivně. Jednotlivá ministerstva nezávisle rozhodují o objemu prostředků na implementaci těch složek Koncepce, které spadají do jejich působnosti. Na druhé straně neexistují zákonem předepsané mechanismy, které by zajistily hodnocení nebo umožnily vyžadovat aktivní účast ministerstev. Navíc je k dispozici malý počet nástrojů, které by stimulovaly aktéry na místní úrovni k realizaci centrálně zpracované a schválené politiky.

Celkovou odpovědnost za administraci a plnění Koncepce nese místopředseda vlády a předseda legislativní rady vlády, jež zároveň předsedá Radě vlády pro záležitosti romské komunity (RVZRK) a Radě vlády pro národnostní menšiny. Na koordinaci vládního úsilí ve třech hlavních oblastech tvorby politiky (lidská práva, menšinová práva a obecnější socio-ekonomické otázky) se podílejí tři poradní orgány.

<sup>31</sup> Aktualizovaná Koncepce se zabývá převážně stejnými otázkami jako Koncepce, uspořádanými do osmi kapitol: Základní východiska, Institucionální zajištění romské integrace, Antidiskriminační opatření, Vyrovňovací postupy, Podpora rozvoje romského jazyka a kultury, Působení na majoritní společnost, Zajištění bezpečnosti Romů, Závěry. Vzdělávání není věnována samostatná kapitola, problematika rovného přístupu ke vzdělání je řešena v kapitole Vyrovňovací postupy a multikulturní vzdělávání, jež je součástí kapitoly Působení na majoritní společnost.



Rada vlády pro lidská práva (RVLP)<sup>32</sup> se zabývá realizací té části Koncepce, která se týká lidských práv. Rada zřídila několik specializovaných výborů,<sup>33</sup> např. Výbor proti rasismu a Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Tyto výbory se podílejí na přípravě pravidelných zpráv pro monitorovací mechanismy mezinárodních úmluv o lidských právech.

Rada vlády pro národnostní menšiny<sup>34</sup> je poradním sborem vlády v záležitostech práv všech národnostních menšin včetně Romů. Je odpovědná za vyhodnocení účinnosti menšinového zákona a relevantních instrumentů mezinárodního práva.

Rada vlády pro záležitosti romské komunity (která nahradila původní meziresortní komisi k 19. prosinci 2001) je poradní orgán vlády pro romské otázky obecně s cílem podpořit integraci Romů do společnosti. Rada koordinuje rozvoj a realizaci politiky vlády vůči Romům.<sup>35</sup> Polovina z jejích 28 členů jsou zástupci Romů (z každého kraje jeden).<sup>36</sup> Podporu její činnosti zajišťuje sekretariát v rámci odboru pro lidská práva.<sup>37</sup> Do náplně činnosti Rady patří: příprava koncepčních podkladů pro rozhodnutí vlády, předkládání stanoviska k návrhům jiných orgánů, vyhodnocování plnění relevantních usnesení vlá-

<sup>32</sup> Rada vlády pro lidská práva je poradní orgán vlády pověřený monitorováním souladu národní legislativy s ratifikovanými mezinárodními úmluvami o lidských právech. V jejím čele stojí zmocněnec vlády pro lidská práva. Rada byla ustavena usnesením vlády ČR č. 809 (9. prosince 1998). Skládá se z 20 členů: předsedy (zmocněnec vlády pro lidská práva), sedmi náměstků ministrů (Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ministerstvo spravedlnosti ČR, Ministerstva vnitra ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Ministerstvo kultury ČR, Ministerstvo zdravotnictví ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR), hlavního inspektora pro ochranu lidských práv Ministerstva obrany ČR, předsedy Institutu pro veřejné informační systémy, a představitelů odborné veřejnosti, z nichž jeden je Rom. Počet zástupců státní správy zhruba odpovídá počtu členů z řad odborné veřejnosti. Statut rady je součástí přílohy usnesení vlády ČR č. 132 (17. února 1999). Viz též Monitorovací program vstupu do EU, Monitorování procesu vstupu do EU: Ochrana menšin v roce 2001 (dále jen „Ochrana menšin v roce 2001“), Open Society Institute, Budapešť, 2001, str. 167.

<sup>33</sup> Mezi členy výboru je stejný počet zástupců státní správy a představitelů nestátních neziskových organizací a aktivistů za lidská práva včetně zástupců Romů.

<sup>34</sup> Známa též pod názvem Rada pro národnosti. Současná rada byla ustavena v souladu s menšinovým zákonem (§6, odst. 3). Romská stejně jako slovenská a polská menšina v ní mají po třech členech. Rada vlády pro národnostní menšiny je jediným orgánem rozebíraným v této zprávě, jehož existence má základ v zákoně, a nikoli v usnesení vlády. To znamená, že, narozdíl od Rady vlády pro záležitosti romské komunity nebo Rady vlády pro lidská práva, se Rada vlády pro národnostní menšiny vyznačuje větší stabilitou (v případě odchodu vlády).

<sup>35</sup> Viz statut Rady vlády pro záležitosti romské komunity, schválený usnesením vlády č. 1371 (19. prosince 2001) <<http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=471>> [7. 5. 2002] (česká verze).

<sup>36</sup> Viz Statut Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity, čl. 3. Rada se skládá z 28 členů včetně předsedy a dvou místopředsedů. Zbývajících 14 členů tvoří náměstci ministrů školství, mládeže a tělovýchovy, financí, kultury, pro místní rozvoj, obrany, průmyslu a obchodu, spravedlnosti, práce a sociálních věcí, vnitra, zahraničních věcí a zemědělství. Radě předsedá místopředseda vlády a předseda legislativní rady vlády, jejím prvním místopředsedou je zmocněnec vlády pro lidská práva, druhým místopředsedou je zástupce Romů. Složení Rady vlády pro záležitosti romské komunity, <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm>> [22. 8. 2002].

<sup>37</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 2.2.3. Náklady Rady vlády pro záležitosti romské komunity jsou hrazeny z rozpočtu Úřadu vlády (čl. 10). Členové rady nejsou placení zaměstnanci, ale proplácí se jim cestovné a jiné výdaje.

dy, předkládání návrhu na rozdělení finančních prostředků na doplňkové vládní programy na podporu romské integrace, spolupráce s nestátními a mezinárodními organizacemi, a zajišťování realizace veřejných informačních kampaní.

Koncepce opět nestanoví konkrétní úkoly, ale nastiňuje hlavní otázky a možná řešení. Konkrétní úkoly spolu s termínem splnění, je-li stanoven, jsou jednotlivým stranám – především ministerstvům – dány v příloze usnesení vlády ČR č. 599 (14. června 2000), kterým byla Koncepce schválena.<sup>38</sup> Další úkoly týkající se integrace Romů jsou ministerstvům ukládány prostřednictvím dalších usnesení vlády vycházejících z Koncepce nebo dřívějších dokumentů (např. Bratinkovy zprávy nebo návrhu Koncepce z r. 1999). Ministerstva se ne vždy ujímají uložených úkolů aktivně a neexistuje mechanismus, který by je k plnění zavazoval nebo je alespoň motivoval.

Významnou roli při uskutečňování Koncepce na místní úrovni hrají romští poradci a romští asistenti, kteří byli ustaveni na okresních úřadech.<sup>39</sup> Romští poradci jsou zaměstnanci státní správy. Poradci měli být přednostně zařazováni do kanceláře přednosta okresu, obvykle však působí na odboru sociálním nebo na odboru zdravotní péče.<sup>40</sup> K 1. lednu 1999 bylo místo romského poradce obsazeno ve všech 81 okresech. Pouhá polovina osob byla romského původu (není podmínkou přijetí). Navíc vzhledem k tomu, že je tato funkce většinou obsazována na základě smlouvy na dobu určitou, celkový počet romských poradců a asistentů v libovolný okamžik se může lišit. Podle tajemníka Rady vlády pro záležitosti romské komunity bylo v dubnu 2002 romských poradců 73, z čehož jen 15 bylo pracovníky kanceláře přednosta.<sup>41</sup>

Romský poradce koordinuje práci romských asistentů, jejichž úkolem je zapojovat se do komunitní sociální práce, shromažďovat informace a provádět osvětovou činnost mezi majoritní a menšinovou komunitou. Romští asistenti jsou rovněž zaměstnanci okresních úřadů. V průměru má být jeden poradce na každých 1500 Romů v daném okrese.<sup>42</sup> Romští poradci sice hrají důležitou roli při umožňování komunikace s místními romskými komunitami, poukazuje se však na to, že ve skutečnosti plní tito poradci roli sociálních pracovníků, pro kterou nebyli proškoleni a nemají tedy potřebnou kvalifikaci.<sup>43</sup> Jejich budoucnost je nadto nejistá vzhledem k pokračující reformě státní správy<sup>44</sup>, jež přinese k 1. lednu 2003 zrušení okresů – a tedy i zrušení funkce romských poradců na úrovni okresních úřadů. Odpovědnost za romské poradce přenesla na nově vytvořené

<sup>38</sup> Úkoly k provedení Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. příloha usnesení vlády č. 599 (14. června 2000). Provedením úkolů bylo pověřeno ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj (pět úkolů), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo obrany (jeden úkol), Ministerstvo kultury (jeden úkol) a zmocněnec vlády pro lidská práva (pět úkolů). Několik úkolů bylo uloženo také přednostům okresních úřadů. Ministerstvo zdravotnictví uvedeno není.

<sup>39</sup> Toto funkční místo bylo zřízeno usnesením vlády č. 686 (29. října 1997).

<sup>40</sup> Viz Koncepce, bod 3.1, romští poradci; viz též aktualizovaná Koncepce, bod 2.5.1.

<sup>41</sup> České noviny, 28. dubna 2002.

<sup>42</sup> Romský asistent - pracovník okresního úřadu a romský vychovatel-asistent učitele jsou dvě odlišné funkce.

<sup>43</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>44</sup> Viz zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, a zák. č. 129/2000 Sb., o krajích.

krajské samosprávy.<sup>45</sup> O přijímání romských poradců budou rozhodovat samosprávy, které k tomu (narozdíl od okresní úrovně) ústřední státní správa nemůže sama zavázat.<sup>46</sup> Podle aktualizované Koncepce však bylo na krajské úrovni vytvořeno funkční místo koordinátora romských poradců,<sup>47</sup> které bylo zatím v pěti případech obsazeno.<sup>48</sup>

Na některých ministerstvech bylo ustaveno několik specializovaných poradních orgánů, které mají napomáhat uskutečňování politiky zaměřené na menšiny, včetně menšiny romské. Patří mezi ně komise ministra práce a sociálních věcí,<sup>49</sup> poradní sbor pro otázky menšinové kultury (při Ministerstvu kultury ČR),<sup>50</sup> a poradní skupina pro otázky národnostního školství (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR).<sup>51</sup>

### *Financování*

Každé ministerstvo samostatně rozhoduje o tom, jaký objem finančních prostředků vyčlení na realizaci Koncepce v rámci své působnosti.

Za účelem financování realizace přidělených úkolů jednotlivá ministerstva:

- v rámci své působnosti financují aktivity vztahující se k Romům jako součást své širší činnosti nebo koncepce; pro romské záležitosti není v rozpočtu jednotlivých ministerstev vyčleněna zvláštní kapitola;
- administrují finanční prostředky přidělené Radou vlády pro záležitosti romské komunity (jíž jsou přidělovány ze státního rozpočtu) jednotlivým grantovým projektům, neboť samotná Rada nedisponuje potřebnými pravomocemi pro administraci grantů.<sup>52</sup> Finanční prostředky jsou rozdělovány mezi nestátní neziskové organizace, obce, státní vysoké školy aj. na základě výběrového řízení.<sup>53</sup> Granty jsou udělovány na základě rozhodnutí zvláštních výborů složených ze členů Rady (včetně jejich romských členů), finančních expertů a zástupců všech dotčených ministerstev. Nesleduje se, zda se výběrového řízení účastní nebo v něm uspějí čistě romské organizace.

<sup>45</sup> Usnesení vlády č. 781 (25. července 2001).

<sup>46</sup> Samosprávu lze zavazovat pouze zákonem, nikoliv usnesením.

<sup>47</sup> Viz aktualizovaná Koncepce, bod 2.5.3.

<sup>48</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 72.

<sup>49</sup> Komise ministra práce a sociálních věcí k realizaci opatření na podporu zaměstnanosti osob obtížně umístitelných na trhu práce se zřetelem na příslušníky romské komunity byla zřízena z příkazu ministra č. 4/1998. Jedná se o poradní orgán, který realizuje úkoly vytyčené v Národním plánu zaměstnanosti, schváleném usnesením vlády č. 640 (23. června 1999) a jiných usneseních z této oblasti. Aktualizovaná Koncepce, bod 2.4.2. Informace o tom, zda v komisi zasedají romští členové, není dostupná.

<sup>50</sup> Poradní sbor pro otázky menšinové kultury koordinuje kulturní činnost národnostních menšin. Tento sbor mj. plní funkci výběrové dotační komise na projekty národnostních menšin. Jeho členy jsou zástupci národnostních menšin včetně romské. Aktualizovaná Koncepce, bod 2.4.2.

<sup>51</sup> V Poradní skupině pro otázky národnostního školství zasedají i zástupci Romů. Aktualizovaná Koncepce, bod 2.4.2.

<sup>52</sup> Usnesení vlády č. 98/2002 stanoví podmínky pro poskytování prostředků ze státního rozpočtu na činnosti příslušníků národnostních menšin.

<sup>53</sup> Rozhovor s tajemníkem Rady vlády pro záležitosti romské komunity, Praha, 15. dubna 2002.

Rada vlády pro národnostní menšiny dohlíží nad rozdělováním finančních prostředků na kulturní činnost národnostních menšin<sup>54</sup> na základě postupu, kdy po konzultaci s Radou jednotlivá ministerstva navrhnou v rámci svého ročního rozpočtu aktivity, které podpoří kulturní činnost národnostních menšin. Granty jsou rozdělovány na základě grantového výběrového řízení po dvou kolech diskuse s Radou ohledně hlavních oblastí, které budou prioritně podpořeny.

Seznam programů administrovaných Radou do jisté míry vypovídá o prioritách ministerstev. V roce 2000 se Rada podílela na pěti programech: 1) místní sociální/integrační projekty; 2) vzdělávání romských dětí a mládeže; 3) výzkum soužití mezi romskou menšinou a majoritní společností; 4) podpora terénních sociálních pracovníků; 5) podpora romských studentů středních škol.<sup>55</sup> V r. 2001, se kromě čtyř uvedených programů (s výjimkou výzkumu) Rada zapojila ještě do programu průzkumu nízkopříjmových domácností a do snah podpořit romskou účast ve sčítání lidu v r. 2001.

### *Vykazování zpráv a hodnocení*

Koncepce politiky vlády zahrnuje mechanismus, který zajišťuje její každoroční revizi a aktualizaci ve spolupráci se zástupci ministerstev a okresních a obecních úřadů v oblastech s velkým počtem romských obyvatel a dále s romskými aktivisty a odborníky. Místopředseda vlády a zmocněnec vlády pro lidská práva jsou tedy povinni každý rok společně předložit vládě zprávu o stavu plnění všech vládních usnesení týkajících se integrace Romů. Zpráva je sestavována na základě informací dodaných příslušnými ministerstvy. Dosavadní zprávy měly převážně popisný charakter a obsahovaly jen minimální hodnocení a analýzu nad rámec konstatování „splněno“, „plněno“ nebo „plnění nelze vyhodnotit“ a toho, zda byla dodržena stanovená lhůta pro daný úkol. Tato každoroční zpráva je přílohou k aktualizované koncepci, obsahující změny a úpravy, jejichž provedení bylo považováno za nutné vzhledem k nejnovějším výsledkům výzkumu a zkušenostem s realizací Koncepce v posledních letech nebo s ohledem na situaci v zemi.<sup>56</sup> Nejnovější informace o plnění Koncepce byla schválena spolu aktualizovanou Koncepcí z r. 2002 usnesením vlády z ledna 2002.<sup>57</sup> Tento materiál sleduje stav plnění úkolů týkajících se romské integrace uložených prostřednictvím jedenácti usnesení schválených od října 1997 do listopadu 2001. Koncepce má být opět aktualizována k 28. únoru 2003.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Viz nařízení vlády o poskytování finanční podpory ze státního rozpočtu na činnosti příslušníků národnostních menšin, schválené usnesením vlády č. 98/2002.

<sup>55</sup> Zpráva zmocněnce vlády pro lidská práva o programech realizovaných za účasti Rady vlády pro záležitosti romské komunity při uskutečňování romské integrace v l. 2000-2001 (dále jen „Zpráva zmocněnce vlády za l. 2000-2001“), <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm>> (navštíveno 22. srpna 2002). Tato zpráva je přílohou k usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002) (IV. část, příloha č. 1).

<sup>56</sup> Koncepce, bod 12.2.

<sup>57</sup> „Informace o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2001“ (dále jen „Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001“). Tato zpráva je přílohou k usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002) (III. část), <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/komise/krp/krstr.htm>> [22. 8. 2002] (česká verze). Další zprávy byly vládě předloženy v září 1998, lednu 1999, listopadu 1999, květnu 2000 a prosinci 2000.

<sup>58</sup> Usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002).

Zmocněnec vlády pro lidská práva rovněž zpracovává samostatnou zprávu o programech romské integrace realizovaných za účasti Rady vlády pro záležitosti romské komunity v letech 2000 a 2001.<sup>59</sup> Tento materiál obsahuje stručný popis jednotlivých programů, přehled výdajů a krátké hodnocení.

Jednotlivá ministerstva mají povinnost předložit Radě výdajovou zprávu vždy do konce března každého roku.<sup>60</sup> V r. 2001 vláda vyčlenila 21 milionů Kč (690 108 euro) na administraci projektů Radou. Tato částka byla v r. 2002 navýšena na 25 milionů Kč (821 558 euro).<sup>61</sup> Neziskové organizace, které obdrží grant, musí podávat zprávy o realizaci projektu a jeho nákladech. Ani Rada ani ministerstva však nevytvořily zvláštní mechanismus pro monitorování efektivnosti realizace. Podle představitele Rady je to dáno nedostatkem lidských a finančních zdrojů.<sup>62</sup>

Rada vlády pro záležitosti romské komunity (a její expertní výbory a pracovní skupiny) si také může vyžadovat relevantní informace od ostatních orgánů státní správy, organizací a institucí podřízených státní správě a v nutných případech od obecních úřadů.<sup>63</sup> Rada však nemá ze zákona oprávnění vymáhat plnění od jednotlivých subjektů podílejících se na realizaci Koncepce, např. od ministerstev. Její role je omezena na shrnutí a vyhodnocení poskytnutých údajů.

Účast nestátních neziskových organizací a romských zástupců na realizaci a hodnocení Koncepce je zajištěna jejich fungováním v roli nezávislých expertů (spíše než zástupců konkrétních organizací) ve výše uvedených poradních orgánech. Asi polovina současných romských poradců je romského původu, působí však jako zaměstnanci státní správy, a nikoli jako zástupci romské komunity. Žádná z nestátních neziskových organizací dosud neprovedla nezávislé hodnocení plnění Koncepce.

## 2.5. Koncepce politiky vlády a veřejnost

Koncepce klade důraz na význam veřejné diskuse,<sup>64</sup> zdá se však, že chybí finanční a lidské zdroje potřebné pro spuštění koordinované informační kampaně na podporu Koncepce a souvisejících aktivit. Sekretariát Rady vlády pro záležitosti romské komunity nemá zaměstnance pro styk s veřejností a není vyvíjeno soustavné úsilí získat koncepci z r. 2000 větší publicitu.<sup>65</sup>

Média informovala o přijetí Koncepce, poté jí však věnovala minimální pozornost. To může být dáno vnímaným nedostatkem zájmu ze strany veřejnosti o záležitosti národnostních menšin. Zpravodajství v médiích má tendenci zaměřovat se spíše na konkrétní oblasti vládní politiky, jako jsou programy terénní sociální práce, komunitního bydlení,

<sup>59</sup> Zpráva zmocněnce vlády za l. 2000–2001.

<sup>60</sup> Viz nejnovější zpráva: Přehled státních finančních zdrojů vyčleněných na uskutečňování Koncepce vládní politiky vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti, usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002), III. část, příloha č. 2 (česká verze).

<sup>61</sup> Vypočteno směnným kurzem 1 euro = 30,43 Kč.

<sup>62</sup> Rozhovor s tajemníkem Rady vlády pro záležitosti romské komunity, Praha, 15. dubna 2002.

<sup>63</sup> Statut Rady vlády pro záležitosti romské komunity čl. 2, odst. 3.

<sup>64</sup> Koncepce, 12. kapitola.

<sup>65</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

kampaně na podporu tolerance či vzdělávací a školící činnost.<sup>66</sup> V posledních dvou letech vláda využívá mediální kampaně jako příležitosti získat veřejnou podporu pro své cíle a podpořit snášenlivost k národnostním menšinám včetně romské.

Koncepce je dobře známá mezi těmi z romských zástupců, kteří se přímo podílejí na její realizaci, a mezi předáky romských komunit.<sup>67</sup> Ačkoli se zdá, že příjemci Koncepce vědí o jejích jednotlivých složkách, jakými jsou např. probíhající aktivity na poli vzdělávání a sociální politiky, celkové povědomí o existenci uceleného vládního programu je malé.

## 2.6. Koncepce politiky vlády a EU

Evropská unie podporuje vládní politiku týkající se Romů vzrůstajícím objemem finančních prostředků přidělovaných z programu Phare.<sup>68</sup> V r. 1998 částka vyčleněná na tyto aktivity z národního programu Phare dosáhla 900 000 euro, v roce 2001 pak vzrostla na 3 000 000 euro. Finanční prostředky nejsou udělovány konkrétně na podporu plnění Koncepce, ale na projekty zaměřené na podporu integrace Romů a oblasti označené Koncepcí jako významné, např. vzdělávání, mediální kampaně propagující toleranci a výcvik romských poradců a asistentů.

Evropská unie rovněž podpořila úsilí o rozvoj právního a institucionálního rámce pro boj proti rasové a etnické diskriminaci a prosazování rovnosti prostřednictvím twinningového projektu s Velkou Británií (Phare 2000).

Z programu Phare nebyly poskytnuty žádné prostředky na podporu snah o zlepšení situace v zaměstnávání nebo bydlení, ačkoli pravidelná zpráva za rok 2001 uvádí, že tyto oblasti si žádají další opatření.<sup>69</sup> Program Phare 2001 však bude obsahovat podporu malým projektům rekvalifikace a tvorby pracovních míst. Širokou podporu získají také projekty budování kapacity nestátních neziskových organizací a projekty podporující participaci Romů, což je problematika doposud dosti zanedbávaná.

Program Phare 2001 se zaměřuje na organizace občanské společnosti (alokace z Phare ve výši 3 000 000 euro).<sup>70</sup> Cílem je podpořit vytvoření lepších příležitostí pro účast Romů v poradních a volených funkcích a rovněž rekvalifikační aktivity a tvorbu pracovních míst v malém měřítku.

<sup>66</sup> Analýza tisku od roku 1997, provedená Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva v Praze, zjistila výskyt článků o různých konkrétních složkách Koncepce, avšak články o Koncepci jako takové nalezeny nebyly.

<sup>67</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>68</sup> Pro úplnou informaci o všech programech pro Romy v ČR financovaných z Phare viz Informační pracoviště Generálního direktorátu pro rozšíření (DG Enlargement Information Unit): EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe (Podpora EU romským komunitám ve střední a východní Evropě), květen 2002, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure\\_roma\\_may2002.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_may2002.pdf)> [22. 8. 2002].

<sup>69</sup> Evropská komise, Pravidelná zpráva EK o České republice za rok 2001, 13. listopadu 2001 (dále jen „Pravidelná zpráva za rok 2001“), str. 26-27. <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/cz\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/cz_en.pdf)> [22. 8. 2002].

<sup>70</sup> Informační pracoviště Generálního direktorátu pro rozšíření (DG Enlargement Information Unit): EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe (Podpora EU romským komunitám ve střední a východní Evropě), str. 21.

Finanční prostředky na projekty týkající se Romů jsou z Phare přidělovány ještě prostřednictvím dvou specializovaných fondů: Programu rozvoje občanské společnosti Nadace pro rozvoj občanské společnosti (NROS), kde jsou podporovány projekty v oblasti lidských práv, menšin a udržitelnosti organizací občanské společnosti,<sup>71</sup> a Evropské iniciativy za demokracii a lidská práva (EIDHR), která podporuje projekty v oblasti lidských práv a demokracie.<sup>72</sup>

Finanční prostředky z Phare znamenaly zásadní podporu pro činnosti a iniciativy s cílem zlepšit situaci Romů v celé řadě oblastí. Monitoring a vyhodnocení účinnosti a dopadů těchto projektů však bylo minimální. Interní hodnotící zprávy vypracované Delegací EK v Praze uvádějí pouze cíle projektů a údaj o jejich splnění či nesplnění. Zdá se, že je k dispozici málo informací o objemu finanční spoluúčasti vlády. Nebylo provedeno podrobné vyhodnocení dopadů jednotlivých projektů a neproběhlo ani samostatné vyhodnocení výdajů EU.

Finanční prostředky z Phare na podporu plnění koordinované vládní politiky napomáhající integraci Romů tedy nejsou využívány s maximální možnou efektivností. Posílením míry harmonizace finanční podpory EU s cíli Koncepce by se zvýšila efektivnost jak evropského, tak vládního úsilí. Občanskou společnost a zejména romské představitele je třeba více zaangažovat na realizaci a hodnocení projektů financovaných z Phare.

### 3. KONCEPCE POLITIKY VLÁDY A JEJÍ REALIZACE

#### 3.1. Deklarované cíle Koncepce

Hlavním cílem Koncepce je „dosažení bezkonfliktního soužití romských komunit s ostatní společností“.<sup>73</sup> Je stanoveno sedm prioritních cílů:<sup>74</sup>

- (a) zajištění bezpečnosti Romů a romských komunit,
- (b) odstranění „vnějších překážek“, především všech forem diskriminace jednotlivců i celých skupin vymezených rasou, barvou pleti, národností, jazykem, příslušností k národu či etnické skupině,
- (c) odstranění „vnitřních překážek“, jako je handicap ve vzdělání,
- (d) snížení nezaměstnanosti a zlepšení bytové a zdravotní situace,

<sup>71</sup> Nadace Phare pro rozvoj občanské společnosti (NROS) usiluje o posílení demokracie a občanské společnosti v České republice a podporuje konkrétní projekty nestátních neziskových organizací. Od založení nadace v dubnu 1993 byly více než 1400 projektů nestátních neziskových organizací v rámci různých programů administrovaných NROS uděleny granty v celkové výši 6,8 milionů euro. V průběhu roku 2002 budou k dispozici přes 3 miliony euro.

<sup>72</sup> Tato iniciativa sdružuje rozpočtové kapitoly na podporu lidských práv, demokracie a prevenci konfliktů v zemích mimo EU. Cílem EIDHR je podpora politických, občanských, hospodářských, sociálních a kulturních práv. Celková výše fondu je 300 000 euro.

<sup>73</sup> Koncepce, bod 1.7.

<sup>74</sup> Koncepce, bod 1.7., který se znovu objevuje v aktualizované verzi z r. 2002, bod 1.10 s tím rozdílem, že cíl emancipace Romů z Koncepce se v aktualizaci z r. 2002 neobjevuje.

- (e) zvýšení účasti Romů na rozhodování v otázkách týkajících se romských komunit,<sup>75</sup>
- (f) zajištění rozvoje romské kultury a romského jazyka,
- (g) vytvoření tolerantního prostředí bez předsudků, v němž příslušnost ke skupině vymezené rasou, barvou pleti, národností, jazykem či příslušností k národu není důvodem pro diskriminační postoje.

### 3.2. Koncepce politiky vlády a diskriminace

Vláda uznává problém diskriminace a předsudků proti Romům v různých sférách života.<sup>76</sup> Koncepce výslovně stanoví cíl boje proti diskriminaci<sup>77</sup> a dvě z jejích kapitol jsou věnovány nástinu rámce pro souhrnný antidiskriminační zákon (2. kapitola) a přijetí vyrovnávacích opatření k překonání diskriminace v různých oblastech (4. kapitola).

Tato opatření jsou nutná. Ustanovení směrnice EU o rasové rovnosti<sup>78</sup> nebyla dosud plně transponována do české legislativy, ačkoli některé důležité kroky již byly učiněny.<sup>79</sup> Na případy tvrzené rasové diskriminace se od 1. 1. 2003 bude vztahovat přechod důkazního břemene.<sup>80</sup> Český právní řád nezná definici přímé ani nepřímé diskriminace a neobsahuje žádná ustanovení, která by obětem rasové diskriminace v zaměstnání nebo jiných oblastech poskytovala možnost žádat upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků a přijetí nápravných opatření a žádat peněžní odškodnění za způsobenou nemajetkovou újmu.

Úřad veřejného ochránce lidských práv (ombudsmana) zahájil činnost v prosinci 2000,<sup>81</sup> avšak údaj o počtu stížností podaných Romy není k dispozici, neboť údaje o národnostním nebo etnickém původu stěžovatelů se nesledují. Koncepce přišla s návrhem na zřízení Úřadu pro etnickou rovnost v rámci menšinového zákona,<sup>82</sup> avšak tento návrh nebyl přijat příznivě a bylo od něj upuštěno. Aktualizovaná Koncepce z r. 2002 uznává po-

<sup>75</sup> Tento cíl v aktualizované koncepci z r. 2002 není uveden (viz předchozí poznámka pod čarou).

<sup>76</sup> Aktualizovaná Koncepce například uvádí: „Vláda nicméně považuje za nesporné, že právě Romové jsou velmi častým terčem diskriminačního jednání. Stále přetrvává diskriminace Romů v přístupu k zaměstnání, k bydlení, ve službách i v dalších oblastech života. Je přitom zřejmé, že jen malá část této diskriminace je účinně postihována.“ Aktualizovaná Koncepce, bod 3.2.

<sup>77</sup> Viz zejména Koncepce, 1.7, b), g); Aktualizovaná Koncepce, 1.10. a), e).

<sup>78</sup> Směrnice 2000/43/ES ze dne 29. června 2000 o rovném zacházení bez ohledu na rasový nebo národnostní původ.

<sup>79</sup> Bylo však přijato několik zákonů zaměřených na částečnou implementaci směrnic EU o rovnosti příležitostí. Viz chystaná publikace Monitorovacího programu vstupu do EU, Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men (Monitorování procesu vstupu do EU: Rovnost příležitostí pro ženy a muže), Open Society Institute, Budapešť, 2002.

<sup>80</sup> Zák. č.151/2002 Sb. (novela Občanského soudního řádu).

<sup>81</sup> Pravomoce ombudsmana jsou upraveny v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, který vstoupil v platnost 28. února 2000.

<sup>82</sup> Koncepce obsahovala v 2. kapitole návrh na zřízení „Úřadu pro práva národnostních menšin (pro etnickou rovnost a integraci)“, srov. též kapitolu 3.2. Předpokládá se návrat k této myšlence v kontextu připravovaného komplexního antidiskriminačního zákona.



třebu vyplnit tuto mezeru a volá po posílení Rady vlády pro záležitosti romské komunity jakožto hlavní instituce na podporu integrace Romů.<sup>83</sup>

Místopředseda vlády na začátku roku 2002 předložil zprávu, která obsahuje doporučení ohledně opatření pro boj s rasovou diskriminací především v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv<sup>84</sup> a byl pověřen<sup>85</sup>, aby společně s vybranými ministry a zmocněncem vlády pro lidská práva do 31. 12. 2002 předložil návrh komplexního antidiskriminačního zákona. Toto úsilí je podpořeno twinningovým projektem s Velkou Británií, podporovaným Evropskou unií.<sup>86</sup>

Podle nejrůznějších zpráv místních a mezinárodních nestátních neziskových organizací nadále přetrvávají dalekosáhlé problémy rasismu a diskriminace Romů v oblasti školství, zaměstnanosti, bydlení, poskytování zdravotní péče a dalších služeb, a v systému trestního soudnictví.<sup>87</sup> Podle nedávného průzkumu provedeného pražským Centrem pro výzkum veřejného mínění jedna třetina Čechů „ne vždy“ toleruje cizince a polovina národa je netolerantní k lidem s odlišnou barvou pleti.<sup>88</sup> V porovnání s výsledky za rok 2000 vzrostla tolerance ke všem skupinám s výjimkou Romů.

Hlavním cílem Koncepce je podpora tolerance. Od prosince 1999 proto bylo s podporou vlády realizováno několik kampaní včetně státem sponzorované kampaně proti rasismu v l. 1999–2000,<sup>89</sup> která mimo jiné podpořila aktivity učitelů a středoškolských studentů. Podle hodnocení provedeného agenturou Sofres-Factum o kampani věděly dvě

<sup>83</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 2.2.6.

<sup>84</sup> Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace, přijatá usnesením vlády č. 170 (20. února 2002).

<sup>85</sup> Usnesením vlády č. 170 (20. února 2002) bylo místopředsedovi vlády uloženo, aby ve spolupráci se zmocněncem vlády pro lidská práva a vybranými ministry předložil vládě návrh zákona o ochraně před diskriminací, implementujícího evropské směrnice 2000/43/EC (směrnice EU o rasové rovnosti) a 76/207/EHS.

<sup>86</sup> Proběhly konzultace u kulatého stolu mezi zástupci státní správy, názorovými vůdci, zástupci občanské společnosti a Romů na téma policejní práce, zdravotnictví, výchova a vzdělání, zaměstnanost, účast občanů na rozhodování a přístup k bydlení. Tyto diskuse posloužily zároveň k šíření informací o vládní koncepci. Projekt, který proběhl od dubna 2001 do června 2002, realizoval odbor lidských práv Úřadu vlády a jednotka pro rasovou rovnost Ministerstva vnitra Velké Británie. Z něj vzešlé návrhy byly předloženy vládě v rámci Zprávy o možnostech opatření k odstranění diskriminace.

<sup>87</sup> Srov. např. Máme brát diskriminaci vážně?, Zpráva o realizaci projektu, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Praha, 2001; viz též Monitorovací program vstupu do EU, Ochrana menšin 2001, str. 133–151.

<sup>88</sup> Citováno ČTK dne 29. května 2002 pod názvem „Každý třetí Čech je netolerantní k cizincům“, zpráva RSE/RS - RFE/RL Newline, 30. května 2002.

<sup>89</sup> „Projekt tolerance“, který obdržel dotaci ve výši deset milionů Kč (328 623 euro) od vlády a 1 643 euro z projektu Phare. Některé prvky kampaně vyvolaly silné reakce, např. billboard s fotografií lidského zárodku, doprovázenou nápisem: „Poznáte barvu jeho pleti?“ Viz „Projekt tolerance vyvolal rozporuplné reakce“, Mladá Fronta Dnes, 17. července 2000.

třetiny obyvatel, ale názory na její užitečnost byly smíšené.<sup>90</sup>

Následná kampaň plánovaná na rok 2001 vzhledem k problémům s výběrovým řízením neproběhla.<sup>91</sup> Vláda nicméně podpořila dvouměsíční kampaň nazvanou „Be kind to your local Nazi“ (viz kapitola 3.3).

### 3.2.1. Školství

Svým návrhem přizpůsobit školský systém potřebám romských dětí namísto toho, aby se děti přizpůsobovaly systému, ztělesňuje Konceptce dvousměrný přístup k integraci.<sup>92</sup> Nepřináší však návrh komplexního plánu pro dosažení vytyčených cílů a řada pozorovatelů se domnívá, že opatření předkládaná na bázi ad hoc nestačí k uskutečnění transformace školství, která je nutná pro překonání hluboce zakořeněných problémů, mezi něž patří systematická segregace romských dětí.

Aktualizovaná Konceptce hovoří o potřebě zrušit zvláštní školy v kontextu navrhovaného školského zákona<sup>93</sup>. Zdůrazňuje však nutnost zavést zároveň vyrovnávací opatření k překonání socio-kulturního znevýhodnění. Mezi navržená opatření patří zvláštní přípravné třídy a ustavení funkce vychovatel-asistent učitele.<sup>94</sup>

Konceptce předkládá tato všeobecná opatření k překonání handicapu romských dětí ve školském systému.<sup>95</sup>

- zajistit možnost převedení ze zvláštních škol na řádné základní školy a naopak<sup>96</sup>
- transformace zvláštních škol<sup>97</sup> na běžné základní školy a postupné převádění žáků zvláštních škol na základní školy

<sup>90</sup> 36 % respondentů vyjádřilo názor, že podobné kampaně mohou pomoci odstranit rasistické postoje, zatímco 40 % dotázaných zastávalo opačný názor. Politická opozice kritizovala obrovskou výši finančních prostředků přidělených mediálním agenturám. Další informace viz např. „Vládní Projekt tolerance poukazuje na negativní dopady rasismu a xenofobie“, Slovo, 8. února 2000, „Rychetský ocenil kampaň proti rasismu, Mlýnař ne“, Zemské noviny, 2. srpna 2000. Opoziční politici kritizovali vysoký objem finančních prostředků přidělených mediálním agenturám, ale subdodavatel kampaně Agentura Previa jejich tvrzení popřel s poukazem na skutečnost, že po odečtení daní zbylo z deseti milionů vyčleněných na kampaň pouze osm milionů a z nich pouze třetina byla použita na vlastní mediální kampaň. Ředitel Agentury Previa navíc zdůraznil, že skutečná hodnota mediální kampaně byla 30 milionů korun. „Projekt tolerance vyvolal kontroverzní reakce“, Mladá Fronta Dnes, 17. července 2000.

<sup>91</sup> Dva účastníci, kteří byli z výběrového řízení vyloučeni, bránili konečnému zadání zakázky až do listopadu 2001, kdy jejich odvolání zamítl Ústav pro ochranu hospodářské soutěže. Celé výběrové řízení bylo nakonec zrušeno vzhledem ke krátkému času, který zbýval do konce roku (finanční prostředky nelze převést do následujícího fiskálního roku).

<sup>92</sup> Konceptce, bod 6.1.

<sup>93</sup> Konceptce, bod 6.11.

<sup>94</sup> Aktualizovaná Konceptce, bod 4.4.1.

<sup>95</sup> Srov. 4. a 6. kapitolu Konceptce.

<sup>96</sup> Srov. úkol 5.a) uložený MŠMT ČR v příloze k usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), který má být plněn v součinnosti se zmocněncem vlády pro lidská práva.

<sup>97</sup> Podle § 28 školského zákona (zák. č. 29/1984 Sb.) speciální školy poskytují vzdělání mentálně, smyslově nebo tělesně postiženým žákům, žákům s několikanásobným postižením a žákům nemocným či slabým. Do kategorie speciálních škol spadají i zvláštní školy. Ty zajišťují výuku pro žáky s takovými rozumovými nedostatky, které brání jejich úspěšnému vzdělávání na základní nebo speciální základní škole.

- vytvoření sítě přípravných tříd; příprava a přijímání romských vychovatelů-asistentů učitele na školy po konzultaci s rodiči
- proškolení učitelů
- vytvoření právního rámce pro vyrovnávací opatření

Následně bylo MŠMT ČR pověřeno mj. těmito úkoly, vyhodnocenými v aktualizované Koncepci:<sup>98</sup>

- rozšíření sítě přípravných tříd<sup>99</sup>
- podpora zřizování funkce vychovatel-asistent učitele i ve středních odborných učilištích<sup>100</sup>
- přezkum testů, který by zabránil umístování romských dětí do zvláštních škol bez spolehlivého hodnocení jejich intelektových a vzdělávacích schopností<sup>101</sup>
- zajištění možnosti převodu úspěšných žáků ze zvláštních škol na základní školy jako součást procesu transformace školství<sup>102</sup>
- příprava celodenního programu na pěti pilotních školách<sup>103</sup>
- položení právního základu pro vyrovnávací opatření<sup>104</sup>

Odhaduje se, že jen dvě procenta Romů mají ukončené vysokoškolské vzdělání a 13 % dokončilo studium na střední nebo učňovské škole.<sup>105</sup> Koncepce však neobsahuje návrh opatření na podporu vysokoškolského studia Romů; zákon o vysokých školách nepočítá s možností stanovení kvót.<sup>106</sup>

### *Transformace školství*

Návrh transformace zvláštních škol obsažený v koncepci z r. 2000 a úkoly uložené MŠMT ČR usnesením vlády č. 599<sup>107</sup> mají být realizovány v širším kontextu transfor-

<sup>98</sup> Tyto úkoly byly uloženy usnesením vlády č. 599 (14. června 2000) a v dalších usneseních (viz níže). V některých případech Koncepce dále specifikuje úkoly uložené v dřívějších usneseních vlády.

<sup>99</sup> Tyto úkoly jsou v souladu se Strategii pro zlepšení celkové situace vzdělávání romských dětí, přijatou MŠMT ČR 14. prosince 2000.

<sup>100</sup> Usnesení vlády č. 686 (29. října 1997), usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), příloha, úkol 5.b); usnesení vlády č. 1145 (7. listopadu 2001) – dlouhodobý úkol, aktualizovaná Koncepce jeho plnění nehodnotí.

<sup>101</sup> Usnesení vlády č. 686 (29. října 1997).

<sup>102</sup> Usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), úkol 5.a); srov. též Koncepce, bod 6.15.

<sup>103</sup> Usnesení vlády č. 1145 (7. listopadu 2001) – dlouhodobý úkol, aktualizace z r. 2002 jeho plnění nehodnotí. Celodenní program má i nevyukovou část. Pět pilotních škol má být vybráno ve spolupráci s Radou vlády pro záležitosti romské komunity a počítá se ze zahájením projektu ve školním roce 2002/2003.

<sup>104</sup> Usnesení vlády č. 686 (29. října 1997) s termínem provedení do r. 2020. MŠMT ČR údaj o plnění pro aktualizaci z r. 2002 nedodalo.

<sup>105</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 71.

<sup>106</sup> Zák. č. 111/1998 Sb., který rovněž vybavil vysoké školy samosprávnými pravomocemi.

<sup>107</sup> Viz Koncepce, bod 6.11., 6.12. a 6.15; viz též usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), příloha, úkol 5.a).

mace školství na základě tzv. Bílé knihy.<sup>108</sup> Ta výslovně žádá odstranění „segregovaného vzdělávání dětí se speciálními potřebami“<sup>109</sup>, avšak jí propagovaný postup bude pro překonání segregace romských žáků v praxi znamenat málo:<sup>110</sup> navrhuje se totiž vytvoření tříd s výukou podle osnov základních škol uvnitř zvláštních škol a opatření podporující postupné převádění schopných žáků do těchto tříd. Jinými slovy děti, které nebyly přijaty na běžnou základní školu se budou nadále učit společně s mentálně postiženými dětmi na zvláštních školách.<sup>111</sup> Chybí opatření na podporu integrace znevýhodněných dětí do běžných škol.

S realizací těchto kroků se čeká, neboť vládní návrh nového školského zákona parlamentem neprošel a opatření navrhnutá v Bílé knize budou záviset na realizaci programového prohlášení nové vlády vytvořené po červnových volbách v r. 2002.<sup>112</sup>

### *„Vyrovňovací opatření“: přípravné třídy, vychovatel-asistent učitele, vzdělávání dospělých*

Vláda vyslovila přednost vyrovnávacím opatřením neboli „cílené pomoci“ před kvótami.<sup>113</sup> MŠMT ČR má však jen omezené možnosti jak prosadit realizaci těchto opatření, neboť školy podléhají místním samosprávám.

Přípravné třídy pro děti ze sociálně znevýhodněných rodin představují jednu z nejvýznamnějších dosavadních forem cílené pomoci. Financování přípravných tříd, které na různé úrovni navštěvuje celkem 1364 žáků, je zajišťováno prostřednictvím státního rozpočtu a také prostřednictvím MŠMT ČR, obcí a ze soukromých zdrojů.<sup>114</sup> Ministerstvo školství však přiznává, že potřebná kapacita je mnohem vyšší.<sup>115</sup>

Další formou cílené pomoci je ustavení funkce romský vychovatel-asistent učitele na základních školách a v mateřských školách, kde tito asistenti pomáhají učitelům, pomáhají dětem s přípravou na vyučování a vystupují jako prostředníci mezi školou, rodinou a místní komunitou. Po zkušební době zahájené v září 1997, během níž nestátní nezisková organizace Nová škola a Asociace Romů na Moravě odzkoušely přípravu a vytvo-

<sup>108</sup> Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (tzv. Bílá kniha) byl přijat usnesením vlády č. 113 (7. února 2001). Viz webová stránka MŠMT ČR, <[www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)> [11. 4. 2002].

<sup>109</sup> Bílá kniha, str. 24.

<sup>110</sup> Srov. např. Monitorovací program vstupu do EU, Ochrana menšin 2001, Vstup, str. 136-139.

<sup>111</sup> Bílá kniha, str. 25.

<sup>112</sup> Programové prohlášení vlády, srpen 2002, <[http://www.vlada.cz/1250/vlada/vlada\\_progprohl.htm](http://www.vlada.cz/1250/vlada/vlada_progprohl.htm)> [19. 9. 2002].

<sup>113</sup> Viz bod 4.2 Koncepce a aktualizace z r. 2002. Systém kvót by byl obtížně realizovatelný vzhledem k obtížnému získávání přesných údajů o etnickém původu.

<sup>114</sup> Podle údajů MŠMT ČR byly ve školním roce 2000/2001 přípravné třídy zavedeny na 63 základních školách a v 7 předškolních zařízeních; dalších 40 přípravných tříd vzniklo na zvláštních školách (36 % celkového počtu přípravných tříd).

<sup>115</sup> Usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002), III. část, příloha č. 2, Přehled finančních zdrojů zdrojů vyčleněných státem na uskutečňování Koncepce, <<http://www.dzeno.cz/czech/dokumenty/finance.doc>> [22. 8. 2002].

ření funkce romského vychovatele-asistenta učitele (a také přípravných tříd), tato forma pomoci získala podporu MŠMT ČR.<sup>116</sup>

Aktualizace z r. 2002 uvádí, že přípravné třídy i vychovatelé-asistenti učitele by měli působit všude tam, kde je romské děti potřebují<sup>117</sup>, a dále navrhuje, aby funkce vychovatel-asistent učitele byla vytvářena i na středních školách a učilištích.<sup>118</sup> Uznává však, že potřeba těchto opatření překračuje dostupné zdroje, přestože se počet přípravných tříd i vychovatelů-asistentů učitele zvýšil.<sup>119</sup> Z programu Phare a dalších zdrojů EU sice byla poskytnuta určitá podpora proškolení vychovatelů-asistentů učitele,<sup>120</sup> ale zdrojů se stále nedostává.<sup>121</sup>

MŠMT ČR vyslovilo názor, že neúspěch při zavádění těchto opatření v širším měřítku je dán i nedostatkem informací a malým zájmem ředitelů škol, kteří nakonec rozhodují o zavádění těchto opatření na školy,<sup>122</sup> přičemž ministerstvo může jedině vydat doporučení k jejich zavedení. MŠMT ČR také plánuje vydat doporučení v této oblasti pro krajské úřady.<sup>123</sup> Vláda ministerstvo pověřila průběžným zesilováním podpory přípravných tříd a funkce vychovatel-asistent učitele.<sup>124</sup> Aktualizovaná Koncepce obsahuje návrh, aby MŠMT ČR použilo přímé finanční motivační nástroje k povzbuzení zájmu ze strany ředitelů škol.

Ministerstvo dále podporuje organizaci vzdělávacích kurzů pro dospělé Romy, kteří v minulosti absolvovali pouze zvláštní školu.<sup>125</sup> Vzhledem k výši zápisného, které někdy dosahuje až 4 000 Kč (131 euro),<sup>126</sup> jsou však tyto kurzy nedostupné pro velkou část těch, kterým mají být určeny. MŠMT ČR nemá k dispozici údaje o počtu dospělých absolventů a Romové o tyto kurzy jeví jen malý zájem s výjimkou těch, které jsou organizovány společně s rekvalifikačními kurzy úřadů práce.<sup>127</sup> Uvažuje se o snížení či zrušení kurzovného a ministerstvo údajně pracuje na souboru doporučení pro krajské úřady ohledně vzdělávacích kurzů pro dospělé.<sup>128</sup>

<sup>116</sup> Viz pokyn MŠMT ČR č. 25484/200-22.

<sup>117</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 4.4.2.

<sup>118</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 4.4.2.

<sup>119</sup> Podle aktualizace z r. 2002 už počet vychovatelů-asistentů učitele dosáhl okolo 230 (bod 4.4.2, poznámka pod čarou č. 13).

<sup>120</sup> V r. 2001 vychovatele-asistenty učitele proškolovala také Nadace Člověk v tísni (v rámci projektu Varianty) ve spolupráci s nestátní neziskovou organizací Nová škola za finanční podpory z programu Phare 1999. Zadavatelem projektu a vykonavatelem dozoru byla Rada vlády pro záležitosti romské komunity. MŠMT ČR zvažuje poskytnutí finančního příspěvku na následný projekt podpořený z programu Phare 2000.

Viz <<http://www.varianty.cz/novinka.asp?novinka=45>> [7. 9. 2002].

<sup>121</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>122</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 4.4.3.

<sup>123</sup> Informaci poskytl koordinátor a pověřený pracovník MŠMT ČR pro otázky vzdělávání romských dětí v Praze dne 17. července 2002.

<sup>124</sup> Usnesení č. 1145 (7. listopadu 2001).

<sup>125</sup> Koncepce, bod 6.14.

<sup>126</sup> Minimální měsíční mzda v České republice činí cca 5000 Kč (164 euro).

<sup>127</sup> Informaci poskytl koordinátor a pověřený pracovník MŠMT ČR pro otázky vzdělávání romských dětí v Praze dne 17. července 2002.

<sup>128</sup> Informaci poskytl koordinátor a pověřený pracovník MŠMT ČR pro otázky vzdělávání romských dětí v Praze dne 17. července 2002.

### *Testování vzdělávacích schopností*

V zájmu naplnění zvláštních potřeb dětí z odlišného prostředí MŠMT ČR zpracovalo nový, kvalitnější základ pro testování jejich vzdělávacích schopností. Těmito testy mají procházet i žáci, u kterých se zvažuje převedení ze zvláštní školy na školu základní.<sup>129</sup> Nové testy, které budou aplikovat pedagogicko-psychologické poradny v celé republice, byly schváleny až v roce 2001 a MŠMT ČR ani Institut pedagogicko-psychologického poradenství, který novou metodiku vypracoval, dosud nevyhodnotil její účinnost.

### *Program podpory romských žáků středních škol*

MŠMT ČR dále poskytuje finanční podporu romským žákům středních odborných učilišť.<sup>130</sup> Přestože realizaci tohoto opatření do jisté míry brzdila územně-správní reforma v r. 2001 a změny na postech jednotlivých ředitelů škol, romskou komunitou a dalšími subjekty bylo přijato výjimečně pozitivně. Řada pozorovatelů zdůrazňuje, že podpora vytvoření romského středního stavu je klíčová pro zlepšení komunikace mezi romskými komunitami a majoritní společností.<sup>131</sup>

Podporu obdrželo cca 900 studentů v roce 2000 a 1531 studentů v roce 2001.<sup>132</sup> Vzhledem k úspěchu tohoto programu Meziresortní komise navrhla zvýšit objem financování pro rok 2002.<sup>133</sup> Je kladným příkladem koordinované implementace zvláštních opatření ke zlepšení situace Romů s jinými vládními opatřeními, že vláda pověřila Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR přijetím opatření, které by zajistilo, že podpora poskytnutá romským studentům středních škol nebude započtena jako zdroj příjmu při výpočtu nároku rodiny na sociální dávky.<sup>134</sup>

### *Další vzdělávání absolventů zvláštních škol*

Absolventi zvláštních škol ucházející se o studium na střední škole jsou v nevýhodě oproti studentům, kteří se hlásí z řádné základní školy. Vláda podporuje organizaci speciálních kurzů, které mají pomoci absolventům zvláštních škol v jejich přípravě na přijímací zkoušky na střední školu.<sup>135</sup> Toto opatření neřeší hlubší problém segregace Romů na

<sup>129</sup> MŠMT ČR rovněž vydalo směrnici Metodický pokyn k převádění úspěšných žáků zvláštních škol na základní školy (pokyn č. 28 498/99-24).

<sup>130</sup> Školám je poskytován finanční příspěvek na pokrytí školného, diet, ubytování a školních potřeb pro studenty.

<sup>131</sup> „Organizace zaměřené na romskou problematiku jsou leckdy odtrženy od reality“, Deník Chomutovska, 5. září 2001.

<sup>132</sup> V r. 2000 MŠMT ČR přidělilo celkem 2 925 000 Kč (96 122 euro) a v r. 2001 celkem 6 837 000 Kč (224 680 euro). Aktualizovaná Koncepce, bod 4.4.10; srov. Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod I.5. a II.3.

<sup>133</sup> V r. 2002 bylo vyčleněno 10 miliónů Kč (328 623 euro). Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod II.3. Srov. Informace o programu Podpora romských žáků středních škol, <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [16. 7.2002] (česká verze).

<sup>134</sup> Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod II.3.

<sup>135</sup> Původně si projekt financovaný z programu 1997 kladl za cíl pomoci romským studentům úspěšně ukončit jednoletý přípravný kurz, který byl podmínkou pro uchazeče z řad absolventů zvláštních škol hlásící se ke studiu na střední škole. Po novelizaci školského zákona tento požadavek odpadl a projekt se nově zaměřil na přípravu romských absolventů zvláštních škol na přijímací zkoušky na střední školu.

zvláštních školách, ale zkušenosti z jeho realizace by mohly najít širší uplatnění v projektech vzdělávání Romů.

Celkový dosavadní dopad těchto odlišných iniciativ v sektoru školství je minimální, segregace romských dětí nadále přetrvává. Některá úspěšná opatření, jako jsou přípravné třídy a zřízení funkce romský vychovatel-asistent učitele, byla rozšířena a program na podporu romských studentů odborných učilišť je rovněž přijímán dobře. Pro řešení strukturálních nedostatků v systému školství a pro zvýšení počtu romských studentů přijímaných na střední a vysoké školy jsou však zapotřebí systematictější, komplexní opatření.

### 3.2.2. Zaměstnanost

Vládní opatření v této oblasti se zaměřují především na řešení dlouhodobé nezaměstnanosti osob obtížně umístitelných na trhu práce. Pro řešení problému diskriminace Romů toho bylo vykonáno málo. Jak již bylo uvedeno výše, od původního návrhu Koncepce na zřízení Úřadu pro etnickou rovnost se upustilo a bez centrální koordinace, kterou by zajišťoval tento úřad, ostatní opatření Koncepce jako rekvalifikační kurzy a veřejně prospěšné práce postrádají soudržnost a zaznamenala dosud jen minimální dopad. Očekává se, že návrh antidiskriminačního zákona oživí myšlenku zřízení tohoto úřadu, který by mohl přinést rychlé a významné zlepšení v realizaci Koncepce na poli zaměstnanosti.

Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR byly v souvislosti se zaměstnaností uloženy mimo jiné tyto úkoly:

- vytvořit také prostřednictvím legislativních změn podmínky pro boj proti diskriminaci v zaměstnávání<sup>136</sup>
- poskytnout právní základ pro vyrovnávací akce za účelem odstranění možného znevýhodnění příslušníků romské komunity<sup>137</sup>
- zpracovat systém metodického vedení romských poradců a asistentů na okresních úřadech, včetně Koncepce jejich odborného vzdělávání<sup>138</sup>
- ve spolupráci s Asociací občanských poraden přezkoumat možnost přijímání romských asistentů do poradenských center<sup>139</sup>

Vyrovnávací opatření navrhnutá v Koncepci<sup>140</sup> jsou zaměřena na boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti například prostřednictvím těchto opatření:

- vytvoření příležitostí pro zvýšení vzdělanostní úrovně a profesní kvalifikace Romů (viz bod 3.2.1),

<sup>136</sup> Usnesení vlády č. 279 (7.dubna 1999), úkol 2.a.

<sup>137</sup> Usnesení vlády č. 279 (7.dubna 1999), úkol 2.b).

<sup>138</sup> Usnesení vlády č. 599 (14.června 2000), příloha, úkol 3.a. – úkol pro místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí spolu s ministrem vnitra a zmocněncem vlády pro lidská práva.

<sup>139</sup> Občanské poradny jsou nestátní neziskové organizace; podíl státu na jejich financování zatím není významný. Usnesení č. 599 (14. června 2000), příloha, úkol 3.d).

<sup>140</sup> Viz 4. kapitola Koncepce - Vyrovnávací opatření.

- nabídka kvalifikačních a rekvalifikačních kurzů ve spojení s průzkumy trhu práce, tak aby bylo zajištěno, že romští absolventi kurzů budou schopni nalézt zaměstnání,
- rozvoj motivačních nástrojů pro podniky, které zaměstnávají osoby obtížně umísitelné na trhu práce,<sup>141</sup>
- vytvoření systému zvýhodnění tzv. romských podniků ve veřejných soutěžích.<sup>142</sup>

### *Boj proti rasové diskriminaci v zaměstnávání mj. prostřednictvím legislativních opatření*

Navrhovaný Úřad pro etnickou rovnost měl zajišťovat ochranu před všemi formami rasové diskriminace včetně diskriminace v přístupu k zaměstnání a na pracovišti.<sup>143</sup> Vzhledem k tomu, že úřad nebyl zřízen, odpovědnost za realizaci této části Koncepce převzalo MPSV ČR. Dokud však nebude přijat komplexní antidiskriminační zákon a nezačne fungovat zmíněný úřad, snaha zajistit účinnou ochranu proti diskriminaci v zaměstnání (a jinde) bude narážet na roztříštěný právní rámec v této oblasti.<sup>144</sup>

MPSV ČR a úřady práce uplatňují svoji pravomoc sledovat dodržování stávajících zákonů a vyhlášek, v případě jejich porušení však mají omezenou možnost udělování sankcí;<sup>145</sup> při současné legislativě je velmi obtížné dokazovat diskriminaci nebo i nedbalostní zavinění.<sup>146</sup>

### *Vytvoření právního základu pro vyrovnávací akce*

MPSV ČR bylo pověřeno návrhem právních úprav, které by vytvořily základ pro vyrovnávací akce na poli zaměstnanosti.<sup>147</sup> Aktualizovaná Koncepce uvádí, že tento úkol nebyl splněn, neboť ministerstvo nový návrh nezpracovalo a pouze odkazuje na platná

<sup>141</sup> Podle pokynů zpracovaných MPSV ČR. Viz níže.

<sup>142</sup> „Romský podnik“ je definován jako podnik, který zaměstnává více než 60 % Romů nebo osob obtížně umísitelných na trhu práce. Koncepce, bod 4.19.

<sup>143</sup> Koncepce, IV. část; Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod II.1.5, II.1.6.

<sup>144</sup> Detailní analýzu stávající legislativy poskytující ochranu před diskriminací v zaměstnání a dalších oblastech provádí B. Bukovská a L. Taylor, Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation. A comparison of EU Racial Equality Directive & Protocol No. 12 with anti-discrimination legislation in Czech Republic (Právní analýza národní a evropské antidiskriminační legislativy. Srovnání směrnice EU o rasové rovnosti a protokolu č. 12 s antidiskriminační legislativou v České republice), European Roma Rights Center/Interights/Minority Policy Group, Budapešť/Londýn/Brusel, září 2001.

<sup>145</sup> Zaměstnavateli je možno uložit pokutu do výše 250 000 Kč (8 216 euro) za porušení povinností a do výše jednoho milionu Kč (32 862 euro) za její opakované porušení. Zák. č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti, § 9.

<sup>146</sup> To platí i pro definici přestupku, kterou zavedla novela zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích (273/2001 Sb.). Definice nově obsahuje i skutkovou podstatu přestupku spáchaného tím, kdo omezuje nebo znemožňuje příslušníku národnostní menšiny výkon práv národnostních menšin, a tím, kdo jinému způsobí škodu mj. pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, rasu apod. (viz kapitola 3.4 této zprávy).

<sup>147</sup> Usnesení vlády č. 279 (7. dubna 1999).



obecná antidiskriminační ustanovení v zákoně o zaměstnanosti.<sup>148</sup> V české legislativě proto stále neexistuje základ pro vyrovnávací opatření v zaměstnání.<sup>149</sup>

### *Opatření na podporu zaměstnávání osob obtížně umístitelných na trhu práce<sup>150</sup>*

Cílem této iniciativy je vyvinout prostřednictvím koordinace práce státních orgánů, obcí a odborových svazů jednotnější přístup k problému dlouhodobé nezaměstnanosti, který postihuje především Romy.

MPSV ČR vytvořilo program pro zaměstnávání osob obtížně umístitelných na trhu práce, který poskytuje finanční pobídky zaměstnavatelům nabízejícím „společensky účelná pracovní místa“, obcím nebo zaměstnavatelům vytvářejícím pracovní příležitosti jako „veřejně prospěšné práce“.<sup>151</sup> Tato místa zaměstnavatel nebo obec vytváří na základě písemné smlouvy s úřadem práce. Místa v rámci veřejně prospěšných prací jsou nabízena krátkodobě na maximální dobu 12 měsíců. Program ministerstva rovněž nabízí podporu rekvalifikačních projektů a finanční motivační nástroje pro tvorbu nových pracovních míst.<sup>152</sup> Tyto aktivity pravidelně vyhodnocují úřady práce. V roce 2001 ministerstvo vytvořilo také zvláštní komisi, která hodnotí programy realizované v tomto rámci.<sup>153</sup>

Příslušná ministerstva se však dosud nedohodla na Konceptí navrženém opatření poskytnout finanční pobídky podnikům zaměstnávajícím Romy. Shoda není především ohledně nevhodnějšího způsobu poskytování – buď formou daňového zvýhodnění, nebo přímých dávek zaměstnavatelů.<sup>154</sup>

Hodnocení dopadu uvedených opatření je obtížné, protože neexistují oficiální statistiky o míře nezaměstnanosti mezi Romy a sběr takových údajů je zakázán.<sup>155</sup> Široce rozšířený je názor, že účinnost těchto opatření je minimální, a vhodnost veřejně prospěšných prací a společensky účelných pracovních míst jako opatření k boji proti dlouhodobé ne-

<sup>148</sup> Zák. č. 1/1991 Sb., novela č. 167/1999.

<sup>149</sup> Několik mezinárodních úmluv, ke kterým ČR přistoupila, však vyrovnávací akce výslovně umožňuje, např. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 1.4.

<sup>150</sup> Tyto osoby jsou definovány jako: 1) osoby dlouhodobě nezaměstnané nebo osoby s rysy potenciální dlouhodobé nezaměstnanosti, 2) osoby s nízkou či nulovou kvalifikací, která může souviset s postižením, 3) osoby s nízkým sociálním postavením vyplývajícím z odlišného socio-kulturního původu. Tato opatření byla přijata usnesením vlády č. 640 (23. června 1999). Srov. též usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), příloha, úkol 3.c).

<sup>151</sup> Právní základ pro tato opatření poskytuje zákon o zaměstnanosti a působnosti českých úřadů v oblasti zaměstnanosti (zák. č. 9/1991 Sb.). Společensky účelné pracovní místo vytváří zaměstnavatel na základě písemné smlouvy s úřadem práce (§ 5 zák. č. 9/1991 Sb.). Zaměstnavatelé nebo obce mohou také vytvářet nová místa v rámci veřejně prospěšných prací. Uchazeči o práci jsou na tato místa přijímáni na dosti krátkou dobu nepřekračující dvanáct měsíců. Náklady zaměstnavatele na vytváření těchto míst jsou do jisté míry hrazeny (až do výše vyplacené mzdy, daní a pojistného se mzdou spojených) ministerstvem práce nebo úřadem práce v závislosti na tom, zda jde o veřejně prospěšné práce nebo společensky účelná pracovní místa.

<sup>152</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 2.1.3.

<sup>153</sup> Zřízena z příkazu ministra č. 11/2001. Viz též Zpráva o možnostech boje proti diskriminaci.

<sup>154</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 4.5.3.

<sup>155</sup> Obecné statistiky o nezaměstnanosti k srpnu 2002 jsou k dispozici na adrese <<http://www.mpsv.cz/scripts/nezamestnanost/info.asp?lg=1>> [17. 7. 2002].

zaměstnanosti je zpochybňována. Tato omezená účinnost navíc někdy slouží jako argument pro tvrzení, že Romové nechtějí pracovat, a objevil se i názor, že zmíněná opatření jsou diskriminační vůči příslušníkům majority.<sup>156</sup>

Ve svém nedávném materiálu, který hodnotí dosavadní práci a stanoví pravidla pro další postup ke zlepšení situace Romů v oblasti zaměstnání, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR žádá, aby se věnovalo více pozornosti podpoře schopností, kvalifikace a motivace jednotlivých uchazečů o práci.<sup>157</sup> Upozorňuje na potřebu průzkumu požadavků na minimální mzdu. Aktualizovaná Koncepce obsahovala požadavek rozvoje cílených programů pro řešení nezaměstnanosti Romů a vytvoření základu pro rozsáhlejší opatření v této oblasti v příští aktualizaci.

### 3.2.3. Bydlení a další zboží a služby

#### *Bydlení*

Koncepce přiznává, že segregace a vyloučení romských komunit je klíčovým problémem a jako hlavní řešení navrhuje poskytovat levné bydlení.<sup>158</sup> Tento přístup však zřejmě reflektuje názor, že problém má na svědomí převážně chudoba a nízké příjmy, a přehlíží vliv diskriminace. Mnoho romských dlužníků navíc již užívá levné nájemní bydlení, kde jim neustále hrozí vystěhování,<sup>159</sup> a je sotva reálné, že by nějaký program nabídl nájemné, které by bylo nižší.

Analýza Bratinkovy zprávy z r. 1997 vlivem hlubokých změn ve struktuře trhu s bydlením již neodpovídá současnému stavu.<sup>160</sup> Aktualizovaná Koncepce zaznamenává výsledky některých počátečních státem financovaných výzkumů k problematice bydlení,<sup>161</sup> ale vzhledem ke zhoršování podmínek v této oblasti je nutný obsáhlejší výzkum jako základ pro formulaci dalekosáhlejších opatření.

Koncepce nabízí jediné řešení na bázi ad hoc. Konkrétně Ministerstvu pro místní rozvoj ČR bylo uloženo:

<sup>156</sup> Viz např. „Romové většinou moc dlouho pracovat nevydrží“, Večerník Praha, 28. prosince 2001; „Foros – město i práce“, Deník Jablonecka, 29. ledna 2002; „Město přestane vyplácet Romům příspěvek k platu“, Deník Litoměřicka, 12. července 2001.

<sup>157</sup> Priority politiky zaměstnanosti, aktualizováno 23. března 2002, <<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=2544>> [17. 7. 2002].

<sup>158</sup> Koncepce, bod 4.23.

<sup>159</sup> Někteří majitelé využívají dluh na nájemném jako důvod pro vystěhování romských nájemníků a poté byty zrenovují a pronajímají je za tzv. tržní nájemné, které může být až dvacetkrát vyšší. Viz např. „Kolem neplatičů nájemného se zřejmě stahuje smyčka“, Večerník Praha, 25. ledna 2002.

<sup>160</sup> Podíl soukromého vlastnictví domů a bytů se v posledním desetiletí dramaticky zvýšil vlivem restitucí, privatizace a dostupnosti státem dotovaných půjček a hypoték. Srov. výsledky sčítání lidu z r. 2001 <<http://www.czso.cz:8005/sldb-win/owa/gt11?xjazyk=CZ&xuzemi=1&xtyp=1>> [18. 7. 2002]. Poznámka: Po povodních v létě 2002 dostala tato webová stránka novou podobu a také struktura tam zveřejněných informací byla přepracována. Srov. <<http://www.czso.cz/cz/sldb/index.htm>> [5. 10. 2002].

<sup>161</sup> Usnesení vlády č. 599 (14. června 2000), příloha, úkoly 4.b), 4.e); srov. Informace o plnění usnesení vlády k 31. 12. 2001, bod 10.4.5 a Zpráva o výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě (příloha k usnesení vlády č. 87 ze dne 23. ledna 2002).

- vypracovat koncepci podpory levného bydlení pro rodiny ze znevýhodňujícího sociokulturního prostředí,<sup>162</sup>
- podpořit programy rozvoje bydlení, které by zapojily nezaměstnané Romy a obyvatele bytů do stavebních prací,<sup>163</sup>
- provést a vyhodnotit celookresní šetření bydlení sociálně slabých Romů.<sup>164</sup>

### *Průzkum holobytů*

V rámci Koncepce vláda zadala výzkumnou studii holobytů.<sup>165</sup> Tato studie hodnotí situaci s ohledem na segregaci v bydlení a přichází s návrhy na podporu integrace. Zdůrazňuje se v ní potřeba souhrnného antidiskriminačního zákona, který by umožnil účinný boj proti segregacním opatřením místních samospráv. Přestože její doporučení jsou dosti obecná, je tato studie významným krokem ke zpracování komplexní politiky pro řešení segregace.

Zmíněná studie měla omezený rozsah a neprozkoumala další oblasti, v nichž je diskriminace problémem, jako je např. privatizace bytů a přístup ke státěm dotovaným půjčkám na bydlení a přístup k nájemnímu bydlení. Tyto problémy jsou obzvláště patrné na místní úrovni, kde místní samosprávy mají pravomoc vydávat vyhlášky a další opatření, kterými se řídí bytová politika obcí.<sup>166</sup> Například v oblastech, kde žijí Romové, narozdíl od oblastí obývaných neromskou populací byty často nejsou nájemníkům nabízeny ke koupi, ale namísto toho jsou odprodávány jiným vlastníkům. Některé obce odstranily Romy z některých čtvrtí tím, že je odstěhovaly do domů, které pořídily mimo obec. Přijetím antidiskriminačního zákona vznikne podstatný nástroj pro zpochybnění takových opatření. V současné době diskriminační postupy ve vyhláškách o bydlení nejsou výslovně zakázány.

Současný systém regulace nájemného vycházející z plošně regulovaných sazeb namísto adresné regulace by měl být zrevidován, neboť má tendenci bránit v přístupu k jinému než obecnímu bydlení. Romské rodiny, které byly vystěhovány z bytů s regulovaným nájemným si často nemohou dovolit jiné bydlení<sup>167</sup> a postupem času jsou přestěhovává-

<sup>162</sup> Koncepce, příloha č. 4.

<sup>163</sup> Koncepce, příloha č. 4. Tento úkol stanovilo rovněž usnesení vlády č. 686 (29. října 1997). Srov. projekty komunitního bydlení určené usnesením vlády č. 978 (22. září 1999) a usnesením vlády č. 387 (19. dubna 2000).

<sup>164</sup> Koncepce, příloha č. 4.

<sup>165</sup> MMR ČR na studii přidělilo 500 000 Kč (16 431 euro). Viz Socioklub: „Zpráva o výsledcích výzkumu k problematice holobytů ve vztahu k romské minoritě“, zpracovaná pro MMR ČR, příloha k usnesení vlády č. 87 (23. ledna 2002), IV. část, příloha č. 2.

<sup>166</sup> Viz např. I. Tomeš, Sociální soudržnost, vyloučenost a tvorba sociální politiky kraje a obce, 18. dubna 2002, <<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?id=11&lg=1>> [17. 7. 2002], srov. též B. Bukovská, Difference and Indifference: Bringing Czech Roma Ghettos to Europe's Court (Odlišnost a lhostejnost: zastupování českých romských ghet u evropského soudu) <<http://www.eumastr.org/articles/content/70/703>> [17. 10. 2002].

<sup>167</sup> Pro účely regulace nájmu je rozhodující datum uzavření smlouvy, a nikoli sociální potřebnost. Možnost neregulovaného smluvního nájemného vyhnala ceny nájmu na nepřijatelně vysokou úroveň.

ny do ghet a podřadných bytů.<sup>168</sup> Lichvářství má za následek chudnutí celých čtvrtí.<sup>169</sup>

Rozsáhlejší výzkum by usnadnil formulaci komplexnějšího přístupu k problematice bydlení a stanovení zásad pro přijímání efektivních opatření na centrální a místní úrovni.<sup>170</sup> Bylo by zejména důležité určit prostředky pro potírání diskriminačních postupů vycházejících z obecních vyhlášek a opatření.

### *Výstavba levného bydlení*

Výstavba levného bydlení (ač ne výslovně pro Romy) byla financována Programem podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury (dokončen v roce 2002). MMR ČR však nedokázalo ovlivnit kritéria pro výběrovánájemníků. Ta byla stanovena obcemi.<sup>171</sup> V nedávné době ministerstvo zpracovalo Program výstavby podporovaných bytů,<sup>172</sup> který ale bude spuštěn až po uvolnění finančních prostředků.

Státní podporu obdržely dva projekty komunitního bydlení v Ostravě-Muglinově a v Brně. V prvním případě se jednalo o výstavbu a ve druhém o rekonstrukci bytových domů za účasti jejich romských obyvatel.<sup>173</sup> Předběžné výsledky obou projektů jsou uvedeny v aktualizované Koncepti. Například v brněnském projektu<sup>174</sup> se počítá s dokončením rekonstrukce do poloviny roku 2002, původní termín 2001 byl prodloužen vzhledem k neočekávaně špatnému stavu budov a z toho vyplývající potřebě navýšení financování. V konečné fázi projektu po dokončení stavby má být vytvořena samospráva, aby romské rodiny měly dlouhodobě možnost podílet se na rozhodování při správě domů.

Kritické hlasy tvrdí, že tyto projekty podporují integraci pouze malou měrou a ve skutečnosti posilují současné segregáčnÍ vzorce, protože velkou většinu obyvatel v rekonstruovaných domech tvoří Romové. Navíc byly oba projekty velmi drahé<sup>175</sup> a přinesly

<sup>168</sup> Ombudsman nedávno podal stížnost u Ústavního soudu ČR, v níž např. uvádí, že stát současnou regulací nájemného porušuje svoji povinnost zajistit rovný přístup k bydlení podle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. <[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)> [22. 3. 2002]. Ombudsman dospěl k závěru, že současná regulace cen diskriminuje nájemníky, kteří podepsali nájemní smlouvu po rozhodném datu a jsou tedy vyloučeni z regulace nájemného bez ohledu na úroveň svých příjmů. To také způsobuje nerovnost v přístupu k bydlení.

<sup>169</sup> Další údaje jsou k dispozici na webových stránkách Nadace Člověk v tísni <[www.pinf.cz](http://www.pinf.cz)> [23. 5. 2002].

<sup>170</sup> Existuje již několik komplexních studií zpracovaných nestátními organizacemi, které obsahují užitečná doporučení pro tvorbu státní politiky. Viz A. Baršová, Problémy bydlení etnických menšin a trendy k rezidenční segregaci v České republice, LGI/OSI, Budapešť/Praha, 2001.

<sup>171</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 10.1.1.

<sup>172</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 10.4.1.

<sup>173</sup> Usnesení č. 978 (22. září 1999) a č. 387 (19. dubna 2000).

<sup>174</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 10.3.1. a III. část, příloha č. 1 k Prozatímní zprávě o programu rozvoje komunitního bydlení obyvatel romského původu v Brně a zlepšení interetnických vztahů ve společnosti.

<sup>175</sup> I při dobrovolném zapojení romských obyvatel byly náklady brněnského projektu odhadovány na 65,5 milionů Kč (2 152 481 euro) v r. 2000 („Romové absolvovali školení v rámci komunitního bydlení“, Rádio Praha, 25. dubna 2000) a náklady ostravského projektu na 63 milionů Kč (2 070 325) („Stavba osady vážne na penězích“, Mladá Fronta Dnes, 25. září 2001, str. 2). Tajemník Rady vlády pro záležitosti romské komunity uvedl, že takové projekty jsou příliš drahé, a nebude se v nich proto pokračovat.

oproti reálné potřebě pomoc jen relativně malému počtu rodin.

Aby byla politika vlády efektivní, měla by přistupovat k diskriminaci v bydlení komplexně, se zaměřením nejen na sociálně znevýhodněné příslušníky romské komunity, ale na diskriminaci ve všech typech bydlení. Namísto tvorby etnicky homogenních enkláv by měli mít obyvatelé sociálních bytů možnost přestěhování do jiných typů bydlení v momentě, kdy to jejich ekonomická situace dovolí.

### *Přístup k ostatnímu zboží a službám*

Koncepce obsahovala návrh, podle něž by Úřad pro etnickou rovnost poskytoval ochranu před rasovou diskriminací v přístupu ke zboží a službám.<sup>176</sup> Vzhledem k tomu, že od zřízení této instituce bylo upuštěno, výstupy aktivit v této oblasti jsou soustředěny v pravidelných zprávách České obchodní inspekce (ČOI) v kompetenci Ministerstva průmyslu a obchodu ČR.<sup>177</sup> ČOI poskytuje Radě vlády pro záležitosti romské komunity údaje o počtu provedených kontrol a počtu prokázaných porušení. Přehled zjištění inspekci ČOI týkajících se rasové diskriminace ukazuje na extrémně nízkou úspěšnost kontrol provedených v letech 1996-2001 z podnětu spotřebitele.<sup>178</sup> Reálná zkušenost romských spotřebitelů s rasovou diskriminací je však dosti častá.<sup>179</sup> V důsledku malé účinnosti

<sup>176</sup> Diskriminace spotřebitelů je správním deliktem podle zákona o ochraně spotřebitele (zák. č. 634/1992 Sb.). Není však definována skutková podstata diskriminace spotřebitele a chybí samostatná ustanovení, která by poskytla ochranu soudní cestou před diskriminací ve formě odepření poskytnutí služeb nebo zboží. Oběti rasové diskriminace se nemohou opřít o žádná ustanovení, která by zakládala jejich právo domáhat se soudní ochrany a upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění a peněžní náhrady. Teoreticky je však možné, aby se oběť diskriminace domáhala ochrany podle § 11 a násl. Občanského zákoníku, která obecně upravují ochranu osobnosti. Výslovně je ovšem zmíněna jen ochrana podobizen, obrazových snímků, a obrazových nebo zvukových záznamů a projevů osobní povahy. Srov. Monitorovací program vstupu do EU, Ochrana menšin 2001, str. 146-148.

<sup>177</sup> ČOI odpovídá za kontrolu diskriminace spotřebitele podle zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Usnesením č. 686 (29. října 1997) byla Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR uložena kontrola dodržování § 6 zákona o ochraně spotřebitele a ukládání pokut provozováním, které odmítnou poskytnutí služeb z důvodu rasy či národnostního původu spotřebitele. Informace o plnění vládních usnesení k 31. prosinci 2001, bod 5.1.1.

<sup>178</sup> Tyto údaje byly dodány pro aktualizovanou koncepci z r. 2002. Za období šesti let se ČOI podařilo prokázat diskriminaci pouze v osmi z celkového počtu 89 inspekci provedených na stížnost spotřebitele. Dva romští inspektori ČOI střížnost provedli v r. 2001 celkem 485 kontrol. ČOI v současné době zaměstnává jen jednoho romského inspektora v Ostravě a dalšího v Ústí nad Labem. Efektivnost takového postupu je sporná, protože personál řady provozoven již může oba inspektory znát.

<sup>179</sup> Viz „Romské studentky si nezatančily“, Plzeňský deník, 3. srpna 2001. Pro dvě studentky 12. mezinárodní letní jazykové školy v Plzni skončila návštěva Music Clubu jejich trestným oznámením na policii, neboť je do klubu odmítli vpustit. Podobný případ diskriminace proti dvěma jiným romským studentkám se v témže klubu odehrál o rok dříve. „Chování personálu nás šokovalo o to víc, že se nám tehdy dostalo ujištění, že strategií podniku je plně dodržovat rovnost přístupu návštěvníků.“ Ředitelka mezinárodní jazykové školy Dagmar Jangl-Janoušková svým studentům doporučila, aby do klubu nechodili. Srov. Monitorovací program vstupu do EU, Ochrana menšin 2001, str. 146-148.

nosti snad o potírání diskriminace ze strany ČOI<sup>180</sup> Romové obvykle případy diskriminace tomuto inspekčnímu orgánu nehlásí, ale obrátí se na policii nebo diskriminující provozovnu úplně přestanou navštěvovat.

### 3.2.4 Zdravotní péče a jiné formy sociální ochrany

#### Zdravotní péče

Usnesení č. 279 (7. dubna 1999), kterým byl schválen návrh Koncepce z r. 1999, uložilo Ministerstvu zdravotnictví ČR tyto úkoly:

- vytvořit podmínky zabraňující rasové (případně i jiné) diskriminaci (v oblasti zdravotnictví) a v případě potřeby předložit vládě návrhy legislativních změn,
- do novel zákonů zapracovat ustanovení, která vytvoří právní základ pro vyrovnávací opatření s cílem odstranit případné znevýhodnění příslušníků romské komunity (v oblasti zdravotnictví),
- provést průzkum zdravotního stavu romské populace.<sup>181</sup>

Koncepce v souvislosti s opatřeními pro boj proti segregaci v bydlení poukazuje na zdravotní rizika spojená s bydlením.<sup>182</sup> Dopadem hygienických podmínek na nově vznikající zdravotní rizika u romské komunity se však nezabývá. Koncepce nestanoví žádné konkrétní úkoly pro Ministerstvo zdravotnictví ČR ani nepřináší doporučení na vytvoření komplexních programů, které by řešily problémy v oblasti ochrany zdraví a rovného přístupu k zdravotní péči. Pojednává však o některých aspektech spojených s přístupem ke zdravotní péči, např. o zhoršeném zdraví v důsledku špatné bytové situace<sup>183</sup> a o potřebě komplexního výzkumu a analýzy.<sup>184</sup>

Ve svých zprávách pro aktualizaci z r. 2002 MZ ČR uvedlo, že podpořilo výzkum zdravotního stavu romské populace.<sup>185</sup> Zveřejnění výsledné studie z tohoto projektu, „Determinanty zdraví romské populace v ČR“, se očekává v polovině roku 2002. V r. 2001 se také uskutečnily aktivity v rámci národního programu zdraví s cílem zlepšit informovanost romské komunity o zdravotních rizicích a její povědomí o otázkách zdraví.

Aktualizovaná Koncepce doporučila zřídit na krajské úrovni funkci zdravotního asistenta pro romskou komunitu.<sup>186</sup> Opravdu nutná je však komplexní analýza všech rele-

<sup>180</sup> Nízká efektivnost práce ČOI je způsobena spíše faktory legislativního rázu, neboť ČOI je odpovědná za kontrolu v rozsahu zákona o ochraně spotřebitele včetně porušení ustanovení o nediskriminaci. ČOI smí zahájit správní řízení jedině na základě nedostatků zjištěných během inspekce. Diskriminace proti inspektorovi nebo jiné osobě v přítomnosti inspektora může být trestána pokutou až do výše 1 milionu Kč (32 862 euro), za opakované porušení může být uložena až dvojnásobná pokuta.

<sup>181</sup> Usnesení č. 279 (7. dubna 1999), II. část, bod 2.1.a, 2.1.b).

<sup>182</sup> Koncepce, bod 4.28, aktualizace z r. 2002, bod 4.6.3. Hygienické podmínky jsou velmi úzce spojeny s bydlením, neboť jejich úroveň závisí na přístupu k čisté a zdravotně nezávadné pitné vodě, infrastruktuře energiím pro vaření, topení a osvětlení, na fungující likvidaci odpadu a sanitárním zařízení a na stavu budov.

<sup>183</sup> Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod 3.12.

<sup>184</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. 12. 2001, bod 4.28.

<sup>185</sup> Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod 12.3.

<sup>186</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 4.6.3.

vantních faktorů tak, aby mohl být zpracován detailní návrh včetně návrhu příslušného právního rámce, opatření na centrální a místní úrovni a rámce pro vyrovnávací opatření a prostředky k ovlivňování politiky obcí.

### *Sociální ochrana*

Extrémně vysoká míra nezaměstnanosti mezi Romy, kterou způsobují takové faktory jako nízká úroveň vzdělání a špatný zdravotní stav, dále zosťruje negativní dopady závislosti na sociálních dávkách.<sup>187</sup> Plat nekvalifikovaného dělníka – což je pro Romy, kterým chybí kvalifikace, často jediná dostupná práce – je jen o něco málo vyšší než sociální dávky, tím se dále snižuje motivace k práci. Vysoká míra závislosti na sociálních dávkách dále posiluje předsudky a odpor k Romům na straně majority.<sup>188</sup>

V oblasti sociální ochrany přichází Koncepce s návrhem těchto opatření:<sup>189</sup>

- minimalizovat negativní dopady současného systému sociálních dávek a podpůrných programů na sociálně znevýhodněné rodiny,
- vytvořit funkční síť terénních sociálních pracovníků ve vyloučených komunitách.

Koncepce ani jiné vládní materiály neuvádějí konkrétní prostředky k překonání demotivačního efektu dlouhodobé nezaměstnanosti a závislosti na sociálních dávkách. Přitom právě konkrétní opatření na vytvoření sítě terénních sociálních pracovníků, kteří jsou v přímém styku s romskými komunitami, přineslo pozitivní výsledky.

### *Program terénní sociální práce*

V roce 2000 byl zahájen pilotní program a bylo proškoleny 22 terénních sociálních pracovníků, kteří byli následně přijati do pracovního poměru v patnácti okresech.<sup>190</sup> V roce 2001 došlo k navýšení objemu financování, tak aby mohlo být zaměstnáno celkem 54 těchto pracovníků v 35 okresech.<sup>191</sup>

Na základě tohoto pilotního programu Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vypracovalo projekt na podporu vytvoření sítě sociálních pracovníků ve vyloučených romských komunitách.<sup>192</sup> Cílem projektu je prozkoumání situace v těchto komunitách s ohledem na podporu jejich integrace prostřednictvím sociální práce.<sup>193</sup> První hodnocení programu vládou a organizacemi občanského sektoru je dosti pozitivní. Práce s komunitami

<sup>187</sup> Vyjádření romského poradce na okrese a místopředsedy Rady vlády pro záležitosti romské komunity.

<sup>188</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>189</sup> Viz Koncepce, zejména bod 4.29, 4.30, 4.32, 4.33.

<sup>190</sup> Vláda přidělila 2 800 000 Kč (92 014 euro) obcím, okresům a krajům, které zaměstnávají terénní sociální pracovníky. Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod I.4.

<sup>191</sup> V roce 2001 bylo přiděleno 6 060 000 Kč (199 146 euro). Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod II.4.

<sup>192</sup> Usnesení č. 1145 (7. listopadu 2001). 22. listopadu 2001 mezíresortní komise doporučila zvýšit objem finančních prostředků pro rok 2002 na 10 milionů Kč (328 623 euro). Informace o plnění usnesení vlády k 31. 12. 2001, bod 2.5. Srov. aktualizace z r. 2002, bod 4.6.1.

<sup>193</sup> Informaci poskytl představitel Nadace Člověk v tísni. Srov. Program podpory terénní sociální práce v romských sociálně vyloučených komunitách <<http://www.vlada.cz/1250/vrk/vrk.htm>> [17.7. 2002].

přímo v terénu umožnila sociálním pracovníkům dosáhnout hlubšího pochopení příčin konfliktních situací, a tak identifikovat konkrétní řešení praktických problémů se kterými se setkávají.<sup>194</sup> Ministerstvo vyzdvihlo práci v sociálně vyloučených romských komunitách jako prioritu financování neziskového sektoru v roce 2003.<sup>195</sup>

Ve vztahu mezi sociálními pracovníky a státní správou se objevují některé problémy. Zástupce odboru sociální prevence na teplickém okresním úřadě uvádí, že „romští terénní pracovníci někde překračují svou pravomoc zaměstnance státní správy.“<sup>196</sup> Formální stanovení pravomocí terénních sociálních pracovníků by snížilo potenciál vzniku konfliktů tohoto druhu.

Přes úspěch tohoto programu zde zůstává akutní potřeba komplexní analýzy klíčových faktorů, které mají na svědomí závislost na sociálních dávkách. Taková studie by umožnila vypracování komplexních opatření ke snížení znevýhodnění a závislosti. Od řešení zabývajících se jednotlivými konkrétními problémy nelze očekávat více než dosažení jednotlivých a krátkodobých pozitivních výsledků.<sup>197</sup>

### 3.2.5. Systém trestního soudnictví

Diskriminaci v systému trestního soudnictví Koncepce neřeší. Zároveň existují svědectví o tom, že důvěra Romů v tento systém je nízká,<sup>198</sup> a řada nezávislých studií poukázala na potřebu další analýzy v této oblasti.<sup>199</sup> Aktualizovaná Koncepce přiznává, že: „...stereotypní vnímání Romů coby potenciálních pachatelů trestných činů, nikoli jako obětí... podceňování informací poskytovaných Romy jako svědky či oznamovateli trestných činů a celkově odlišný přístup k Romům je stále relativně běžným jevem v práci orgánů činných v trestním řízení.“<sup>200</sup>

## 3.3. Ochrana před rasově motivovaným násilím

Koncepce uvádí zajištění bezpečnosti Romů jako jednu ze svých priorit.<sup>201</sup> Úroveň zákonem zaručené ochrany je dostatečná,<sup>202</sup> přestože se vyskytují problémy při prosazová-

<sup>194</sup> J. Černý, „Drobná práce na velkých změnách“, Respekt, 4. prosince 2000, str. 7.

<sup>195</sup> Viz webové stránky MPSV ČR <<http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=2780>> [5. 10. 2002].

<sup>196</sup> „Romští terénní pracovníci již znají své kompetence“, Deník Směr, 12. dubna 2002.

<sup>197</sup> Například částečná novela zákona o sociálních dávkách, tak aby umístění dítěte do předškolního zařízení po dobu maximálně pěti dní v měsíci nadále nevedlo ke ztrátě nároku na rodičovské dávky, je pro zvýšení motivace rodin nedostačující.

<sup>198</sup> Jak uvedl jeden romský účastník, “[...] Romové nevěří policii, státním zástupcům a soudům.“ Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>199</sup> Viz např. Socioklub, „Romové v České republice“, Praha, 1999.

<sup>200</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 7.1.

<sup>201</sup> Koncepce, 1. a 8. kapitola, „Zvýšení bezpečnosti Romů“ (resp. 1. a 7. kapitola aktualizované Koncepce).

<sup>202</sup> Zák. č. 134/2002 Sb., kterým se mění zák. č. 140/1961 Sb., (Trestní zákoník), nově obsahuje ustanovení o rasově motivovaných trestných činech a rozšiřuje soupis trestných činů o zločiny proti lidskosti a zdraví osob. Chystaný antidiskriminační zákon (viz kap. 3.2 této zprávy) problematiku rasově motivovaného násilí neřeší.



ní zákona a vysoký výskyt rasově motivovaného násilí je nadále zdrojem vážných obav mezi Romy.<sup>203</sup>

Aktualizovaná Koncepce upozorňuje, že většina žadatelů o azyl udává ve svých žádostech strach z rasově motivovaného násilí a nedostatek ochrany.<sup>204</sup> Navíc přiznává, že bagatelizování rasové motivace trestných činů je běžným jevem: „Podceňování informací poskytnutých Romy pramení z toho, že mnozí policisté – podobně jako nemalá část širší veřejnosti – vnímají Romy jako kriminální subkulturu, jejíž příslušníci jsou a priori nedůvěryhodní.“<sup>205</sup>

V roce 2001 bylo zaznamenáno 302 rasově motivovaných trestných činů<sup>206</sup> v porovnání se 364 v roce 2000<sup>207</sup> a 316 v roce 1999.<sup>208</sup>

Policie v r. 2001 vyšetřila 402 takových trestných činů oproti 311 v r. 2000.<sup>209</sup> Podle zmocněnce vlády pro lidská práva je český právní systém k útokům páchaným pravicovými extremisty benevolentní, přičemž jedním z možných důvodů jsou předsudky vůči Romům.<sup>210</sup> V poslední době se však vyskytlo několik případů, kde byla rasová motivace uznána a udělen patřičně vyšší trest.<sup>211</sup>

Kampaň “Be kind to your local Nazi” realizovaná s podporou vlády<sup>212</sup> Nadací Člověk v tísní si kladla za cíl omezit atraktivnost skinheadskeho hnutí pro mladé lidi. Ve vyhodnocení dopadů se uvádí, že kampaň zasáhla třetinu obyvatel včetně téměř poloviny

<sup>203</sup> Mluví místní romské asociace v severočeském Mostě uvedl, že obnovené útoky skinů a vysoká nezaměstnanost vyhánějí Romy do emigrace. „Čeští Romové tvrdí, že obnovené útoky skinů je nutí k emigraci“ zprávy RSE/RS ( RFE/RL Newline), 29. března 2002.

<sup>204</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 7.1.

<sup>205</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 7.1.

<sup>206</sup> Statistiky soudů a úřadů státních zástupců, poskytnuté Ministerstvem spravedlnosti ČR, odborem organizace a dozoru v r. 2002.

<sup>207</sup> Statistika Ministerstva vnitra ČR. Mezi údaji MV ČR a MS ČR mohou být drobné rozdíly, protože MV ČR registruje případy prošetřované policií, zatímco ministerstvo spravedlnosti eviduje ty případy, ve kterých soudy vydaly pravomocné rozhodnutí (rozsudek).

<sup>208</sup> MV ČR, Zpráva o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území ČR, 1999, příloha č. 2, odst. 2.

<sup>209</sup> Mluví MV ČR citovaná v deníku Právo a ve zprávě „Rasově motivované násilí v ČR roste“ zpravodajství RSE/RS (RFE/RL Newline), 12. března 2002.

<sup>210</sup> Vyjádření zmocněnce vlády pro lidská práva Jana Jařaba pro Mladou Frontu Dnes ze dne 25. července 20 01. Citováno ve zprávě „Jsou české soudy benevolentní k rasové kriminalitě?“ zpravodajství RSE/RSE (RFE/RL Newline), 25. července 2001.

<sup>211</sup> Například skinheada V. P., který ubodal k smrti romského muže v červenci 2001, soud v Hradci Králové 29. března 2002 odsoudil ke třináctiletému trestu vězení poté, co jej shledal vinným ze spáchání rasově motivovaného trestného činu. Pachatel již předtím byl jednou velmi mírně potrestán za jiný trestný čin. „Český skinhead dostal těžký trest vězení za vraždu Roma“, zpravodajství RSE/RSE (RFE/RL Newline), 2. dubna 2002.

<sup>212</sup> Vláda na tuto kampaň Nadaci Člověk v tísní poskytla dva miliony Kč (67 725 euro). Další podpora byla poskytnuta z programu Phare pro rok 1999. Viz <<http://www.varianty.cz/default.asp?mn=7&pa=med>> [17. 7. 2002]. Srov. aktualizace z r. 2002, bod 6.2.2, 6.3.

všech osob mladších 24 let, u kterých se její účinek zdá být zvláště pozitivní.<sup>213</sup> Pokud by se snížila aktivita skinheadů, vedlo by to pravděpodobně k nižšímu výskytu rasově motivovaného násilí páchaného na Romech.

Výsledkem opatření navržených v koncepci z r. 2000 a předchozích usneseních vlády byla řada kroků ministerstva vnitra a ministerstva spravedlnosti k řešení problematiky rasově motivovaného násilí zaměřeného proti Romům. Jedná se především o školení policistů a monitorování. Vzhledem k tomu, že vláda vnímá tato opatření jako úspěšná, žádá další již navržená nebyla.

### *Analýza současného trestního práva*

Ministerstvu spravedlnosti ČR bylo uloženo provést analýzu současného trestního práva z hlediska ochrany osob před rasově motivovanou trestnou činností a rasovou diskriminací všech forem (včetně trestných činů).<sup>214</sup> Ve zprávě vypracované na žádost ministerstva<sup>215</sup> se uvádí, že české trestní právo v zásadě naplňuje požadavky Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, přestože existují jisté mezery: například založení organizace hlásající rasovou nesnášlivost nepředstavuje samostatnou skutkovou podstatu trestného činu. Zpráva dále dochází k závěru, že existující problémy nejsou způsobeny nedostatky v legislativě, ale spíše tím, že „prokazování zejména národnostních, rasových, etnických a podobných pohnutek je obtížné. Často může jako jediný přímý důkaz sloužit jen přiznání pachatele...“

Ministerstvu vnitra bylo také uloženo vyvinout mj. metodiku, která by usnadnila prokazování rasově motivovaných trestných činů, a zpracovat opatření, která by umožnila rozpuštění občanských sdružení zaměřených na omezování občanských práv a svobod osob na základě etnického původu nebo rasy.<sup>216</sup> Tento úkol byl splněn přijetím nových pravidel pro účinnější boj s extremismem a rasově motivovanou trestnou činností.<sup>217</sup>

### *Školení policie*

V zájmu snížení rizika, že bude rasová motivace trestné činnosti ignorována, byli policisté proškoleni v jejím rozpoznávání.<sup>218</sup> Koncepce však uvádí, že snahy na tomto poli narážejí na nedostatek financí.<sup>219</sup>

<sup>213</sup> Zatímco obyvatelstvo jako celek mělo ke kampani určité výhrady, mladí lidé ji hodnotili pozitivně. 65 % mladých lidí, kteří kampaň znali, zastávalo negativní postoj vůči skinheadům v porovnání se 40 % respondentů, kteří se s kampaň nesetkali. Pro Nadaci Člověk v tísní realizovala AISA, <<http://www.varianty.cz/default.asp?mn=7&pa=med>> [17. 7. 2002].

<sup>214</sup> Usnesení vlády č. 599 (14. června 2000).

<sup>215</sup> Ústav pro kriminologii a sociální prevenci: Etnické menšiny, jejich ochrana proti rasové diskriminaci a možná integrace do společnosti (nepublikovaná zpráva). Výsledky tohoto výzkumu byly také zařazeny do publikace M. Štěchová: Právní ochrana etnických menšin v ČR, Ústav pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2002.

<sup>216</sup> Usnesení vlády č. 789 (28. července 1999).

<sup>217</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 3.3.1.

<sup>218</sup> Viz např. úkol uložený Ministerstvu vnitra ČR usnesením vlády č. 789 (28. července 1999) – zajistit prostřednictvím strategie náboru a školení, aby policie byla schopná rozpoznat rasově motivovanou trestnou činnost, a tím snížit riziko její bagatelizace. Policie rovněž přijímá Romy do pracovního poměru (viz bod 3.4.3 této zprávy).

<sup>219</sup> Viz Koncepce, bod 8.4; srov. aktualizovaná Koncepce, bod 7.2.

Ministerstvo vnitra v r. 2000 zpracovalo zprávu pod názvem Informace o konkrétních vzdělávacích aktivitách policie zaměřených na odstranění jejích rasových a xenofobních předsudků.<sup>220</sup> Ministerstvo vnitra rovněž informovalo, že téma rasismu a xenofobie je součástí osnov policejních škol a že předmětem výcviku policejních jednotek je i rozpoznávání rasové motivace a poskytnutí základních poznatků o romské kultuře a kulturních odlišnostech Romů. Ministerstvo přišlo s návrhem na zřízení státem financovaného Centra pro výchovu k lidským právům na střední odborné škole policejní v Praze pro účely dalšího vzdělávání o lidských právech.

V letech 2000–2001 MV ČR ve spolupráci s Velkou Británií realizovalo několik seminářů o práci policie s národnostními menšinami. V roce 2001 pak ve spolupráci s britským ministerstvem vnitra začalo vyvíjet „Strategii policejní práce v oblasti národnostních menšin“<sup>221</sup>, která zdůrazňuje potřebu toho, aby policie vytvářela partnerství s komunitami odlišného etnického původu. Od činnosti strategie se očekává, že přinesou větší respekt k policejním jednotkám a zvýší zapojení národnostních menšin do práce policie.

### *Monitorování*

Byla podniknuta kroky k monitorování problému rasově motivovaného násilí a zpracování odpovídajících statistik. Ministerstvo vnitra ČR je povinno každoročně zpracovávat Zprávu o extremismu, na jejímž základě stanoví úkoly pro příslušná ministerstva.<sup>222</sup> Prezident Bezpečnostní a informační služby a ministr vnitra mají potom za úkol do přílohy k této zprávě uvést podrobné informace o těchto organizacích. Dalším důležitým zdrojem informací, které lze využít při přípravě opatření pro boj s extremismem, je Zpráva o extremismu v ČR za rok 2000.<sup>223</sup>

Aktualizovaná Koncepce projevila souhlas s opatřeními MV ČR. Podpořila rozpuštění Národní strany (založena neonacistickými aktivisty) v r. 2000 a zamítnutí registrace několika extremistických politických stran v r. 2001.<sup>224</sup> Upozornila také na významný pokrok v oblasti opatření přijatých policií a pozitivně hodnotila kvalitu zpráv o extremismu. Nenavrhla proto žádná nová opatření na tomto poli.<sup>225</sup> Zmínila se však

<sup>220</sup> Usnesení vlády č. 672/00.

<sup>221</sup> Informace o plnění usnesení vlády k 31. 12. 2001, bod 3.3.2.

<sup>222</sup> Jedná se o úkol stanovený usnesením vlády č. 684 (12. července 2000), které je zaměřeno na občanská sdružení, politické organizace, politická hnutí a jiné organizace registrované Ministerstvem vnitra ČR, jež vykazují extremistické postoje nebo porušují zákon.

<sup>223</sup> Tento materiál připravilo Ministerstvo vnitra ČR ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti ČR. Zpráva jde nad rámec rasově motivované trestné činnosti, dotýká se všech aspektů extremismu a poukazuje na obtížnost boje proti činnosti extremistických skupin, které se vyznají v zákonech a snaží se postupovat legálně. Například v roce 2000 oproti předchozímu roku extremisté více používali platformu občanských sdružení a také se pokoušeli ustavit své politické orgány.

<sup>224</sup> Tento postup se zakládá na § 12, odst. 3 zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Byl použit v případě Národní demokratické aliance, Národní strany, Komunistického hnutí Československa a sdružení Republikánská mládež (ve vztahu ke zveřejnění Programu republikánské mládeže).

<sup>225</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 7.4. Usnesením vlády č. 87 (23. ledna 2002), které aktualizaci schválilo, bylo všem ministerstvům uloženo, aby přijala „vhodná opatření k zintenzivnění plnění úkolů týkajících se integrace romských komunit uvedených v Koncepci, které ještě nebyly splněny, nebo jejichž plnění je průběžné, nebo učinila kroky, které realizaci těchto opatření podpoří“.

o pilotním projektu resocializace pachatelů méně závažně rasově motivované trestné činnosti jako o opatření, na něž by bylo užitečné navázat.<sup>226</sup>

### 3.4. Podpora práv menšin

Pátá kapitola Koncepce „Romský jazyk a romská kultura“ se zabývá opatřeními na ochranu a podporu romského jazyka a kultury.<sup>227</sup> Mezi úkoly vytyčenými v sedmé kapitole „Multikulturní vzdělávání a výchova“ se objevuje i výuka dějin, kultury a literatury národnostních menšin v rámci všeobecných školních osnov a tvorba informačních materiálů o národnostních menšinách.<sup>228</sup>

Pokud bychom vycházeli z výsledků sčítání lidu z r. 2001, byli by Romové druhou nejménší menšinou v zemi. Počet osob, které se přihlásily k romské národnosti poklesl na 11 716, což je výrazně méně než při posledním sčítání v r. 1991.<sup>229</sup> Vláda oproti tomu odhaduje romskou populaci na 150 až 300 tisíc osob.<sup>230</sup>

Tento vývoj nastal i přes snahy státu podpořit účast Romů na sčítání.<sup>231</sup> Nabízí se celá řada vysvětlení, například: respondenti se prostě rozhodli kolonku etnický původ nevyplňovat, protože to bylo nepovinné; po rozdělení Československa nastoupil proces homogenizace obyvatelstva; dotazovaní se možná báli uvést jiný etnický původ než český; v posledním desetiletí pokročily asimilační a integrační procesy.<sup>232</sup>

Politika vlády založená na Koncepti usiluje o spojení dvou cílů, totiž překonání sociální vyloučenosti a zachování romské kulturní identity.<sup>233</sup> Jako argument proti vyrovnávacím opatřením ve prospěch romské menšiny se často zdůrazňuje, že bez údajů o její skutečné velikosti není možné zjistit, zda mají Romové v rozličných oblastech nedostatečné zastoupení a zda dochází k jejich znevýhodňování.

Zavedením pojmu „romská komunita“ Bratinkova zpráva pomohla překonat obtíže spojené se shromažďováním údajů o etnické příslušnosti a jejich soukromým charakterem.<sup>234</sup> Došlo k rozlišení pojmů „romská národnostní menšina“ a „romská komunita“, přičemž druhý z obou termínů s širším významem se stále více objevuje ve vládních materiálech. Rozdíl mezi oběma pojmy vysvětluje aktualizovaná Koncepce následovně:

„Pojem ‘romská komunita’ se s pojmem ‘romská národnostní menšina’ překrývá jen částečně. Zatímco definičním znakem příslušníka romské národnostní menšiny je aktivní

<sup>226</sup> Viz aktualizovaná Koncepce, bod 7.3.

<sup>227</sup> Srov. aktualizovaná Koncepce, bod 5.

<sup>228</sup> Srov. aktualizovaná Koncepce, bod 6.2.

<sup>229</sup> K předběžným výsledkům sčítání lidu, domů a bytů z r. 2001, 5. března 2002 srov. <<http://www.czso.cz/eng/figures/4/41/410101/data/tab41.pdf>> [4. 6. 2002]. V tomto sčítání se k romskému národnostnímu původu přihlásilo 32 903 osob.

<sup>230</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 69. Další odhady viz K. Kalibová, „Romové z pohledu statistiky demografie“. Romové v České republice, str. 107.

<sup>231</sup> Český statistický úřad přidělil 536 000 Kč (17 614 euro) na zapojení Romů coby sčítacích komisařů. Zpráva zmocněnce vlády za r. 2000-2001, bod II.6.

<sup>232</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 3.

<sup>233</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 1.5.

<sup>234</sup> Podle Listiny (čl. 3, odst. 2) a zvláštních předpisů má údaj o příslušnosti k národnostní menšině soukromý charakter a nemůže být předmětem statistické evidence, pokud to zvláštní zákon výslovně nestanoví.

vůle být za příslušníka menšiny považován a společně s ostatními rozvíjet jazyk a kulturu, příslušníkem romské komunity je de facto každý, koho majorita jako příslušníka této sociálně a etnický definované skupiny identifikuje.“<sup>235</sup>

Politika státu s ohledem na národnostní menšiny nyní vychází ze zákona o právech příslušníků národnostních menšin (dále jen „menšinový zákon“),<sup>236</sup> který provádí práva zakotvená v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“).<sup>237</sup> Dopady na romskou menšinu jsou však minimální, neboť podmínkou využití mnohých práv zaručených v menšinovém zákoně je, aby daná menšina tvořila alespoň deset procent obyvatelstva v obci, čímž jsou Romové ve většině obcí de facto vyloučeni. Ustanovení menšinového zákona mají navíc dosti obecnou a deklaratorní povahu, víceméně parafrázují znění Listiny<sup>238</sup> a odkazují na ustanovení zvláštních předpisů. Užívání práv daných menšinovým zákonem se vztahuje jen na české občany, takže v některých případech tento zákon skýtá méně ochrany než některá zvláštní ustanovení jiných zákonů, na něž odkazuje.<sup>239</sup>

Podle novely zákona o přestupcích<sup>240</sup> se přestupku dopustí každý, kdo omezuje či upírá výkon menšinových práv, a každý, kdo jinému způsobí újmu z důvodu příslušnosti k národnostní menšině nebo z důvodu etnického původu či rasy.<sup>241</sup> Vzhledem k tomu, že menšinový zákon teprve nedávno vstoupil v platnost (srpen 2001), nelze dosud vyhodnotit účinnost tohoto ustanovení. Stíhání tohoto přestupku však spadá do pravomoci obecních přestupkových komisí, jejichž členové nemají vždy potřebné znalosti nebo právníké vzdělání, což značně snižuje pravděpodobnost účinné implementace.

### 3.4.1. Vzdělávání

Koncepce klade důraz na význam podpory romského jazyka a romské kultury a na potřebu vybudování systému multikulturního vzdělávání, pro dosažení těchto cílů navrhla sérii opatření. To, co bylo v této oblasti dosud vykonáno, však v praxi nestačí.

Konkrétně řečeno Koncepce slibuje státní podporu „soukromým, církevním a nadačním školám a třídám pro romské děti s vyučovacím jazykem romštinou nebo i češtinou, pokud jsou jejich osnovy zaměřeny na romskou kulturní emancipaci a integraci Romů do

<sup>235</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 1.4.

<sup>236</sup> Zák. č. 273/2001 Sb.

<sup>237</sup> Menšinová práva jsou rovněž zaručena Ústavou (čl. 6) (zák. č. 1/1993) a ustanoveními Listiny základních práv a svobod z r. 1991 (čl. 3, 24, 25). ČR je také členem Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (vstoupila v platnost 1. dubna 1998). Podepsala, ale dosud neratifikovala Evropskou úmluvu o regionálních a menšinových jazycích (podepsána 9. listopadu 2000). K obecné situaci menšin v ČR viz Zpráva o situaci národnostních menšin, srov. též Zpráva předkládaná Českou republikou podle čl. 25, odst. 1 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, obdržena 1. dubna 1999

<<http://www.riga.lv/minelres/reports/czech/czech.htm>> [4. 6. 2002] a rezoluce Rady ministrů Rady Evropy, rezoluce ResCMN(2002)2 ze dne 6. února 2002 o provádění Rámcové úmluvy na ochranu národnostních menšin v České republice <[http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted\\_texts/resCMN/2002xn2.htm](http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/resCMN/2002xn2.htm)> [2. 8. 2002].

<sup>238</sup> Čl. 24, 25 Listiny.

<sup>239</sup> Například zákon o občanském soudním řízení přiznává právo na užití mateřského jazyka před soudem všem osobám v soudním řízení, nikoli pouze občanům.

<sup>240</sup> Zák. č. 200/1990 Sb. o přestupcích.

<sup>241</sup> Zák. o přestupcích (§ 49, odst. 1, písm. e), menšinový zákon (§ 14, odst. 1).

společnosti.“<sup>242</sup> Kapitola „Multikulturní vzdělávání a výchova“ prosazuje rozvoj multikulturního školství, napomáhajícího zvýšit toleranci ke kulturním rozdílům. Navrhuje mj. tato opatření: zařazení výuky dějin, kultury a literatury národnostních menšin do všeobecných učebních plánů, výchova k toleranci, školení učitelů v prevenci konfliktů, vzdělávání učitelů v dějinách, jazyce a kultuře Romů a dalších menšin.

Aktualizovaná Koncepce žádá vytvoření nových multikulturních výukových programů pro všechny typy škol a zařazení multikulturní výchovy do profesní přípravy učitelů pro všechny úrovně škol.<sup>243</sup> Navrhuje rovněž podporovat i nadále katedry romistiky na Univerzitě Karlově a dalších vysokých školách.<sup>244</sup>

Přestože česká legislativa umožňuje státní financování menšinových škol,<sup>245</sup> v současné době není vybudována žádná síť státem financovaných škol zajišťujících výuku v romštině. Je však třeba si uvědomit, že tento problém celkově není vnímán stejně naléhavě jako potřeba integrace romských dětí do běžných škol.<sup>246</sup> Přesto však skutečnost, že romské děti jsou často soustředěny do samostatných tříd a škol, obecně slouží spíše jako záminka pro poskytování „zvláštního“ vzdělání v horší kvalitě, než jako příležitost k pozitivnímu posilování romského jazyka a romské kultury.

Zpráva o situaci národnostních menšin v ČR v roce 2001 dále rozvádí téma neuznávání romštiny ve školách a dopady, které to má na její statut ve školách i uvnitř romských komunit:

„Vlivem špatně fungujícího školského systému, neschopného pracovat s minoritami, dětmi uprchlíků atd., se navíc romština velmi často alibisticky využívala jako dobrý důvod pro zdůvodnění toho, proč jsou romské děti hojně zařazovány do zvláštních škol (děti neumí prý totiž dobře česky, kazí jim to romština). A tak se tento jazyk stal samotnými Romy ve své většině považovaný za neperspektivní, hodný zapomnění nebo užívání spíše v pasivní formě. Spousta Romů dnes řekne s naprostou vážnou tváří a stejně tak tomu i věří, že své děti neučí, ani tak činit nebudou, protože mají potom problémy ve škole. Nechápou při tom, že nejde o to, aby se svými dětmi nemluvili romsky, ale aby s nimi vedle toho nemluvili ŠPATNĚ [zdůrazněno v původním textu] česky. Po roce 1989 se tedy rapidně zlepšila situace, co se užívání jazyka v romských rodinách týče, ale rozhodně v oblasti publikační a mediální...“<sup>247</sup>

<sup>242</sup> Koncepce, bod 6.23.

<sup>243</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 6.2.2.

<sup>244</sup> Aktualizovaná Koncepce, bod 5.2, 5.3, 5.4.

<sup>245</sup> § 11 menšinového zákona. Není stanoven minimální počet dětí – příslušníků národnostních menšin potřebný pro vytvoření třídy s vyučováním v menšinovém jazyce. Srov. zák. č. 76/1978 Sb. o školách ve znění pozdějších předpisů.

<sup>246</sup> Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin doporučil, aby vláda prozkoumala, do jaké míry současná situace vyhovuje požadavkům romské komunity, a po konzultaci s dotčenými stranami stanovila, zda jsou potřebná další opatření. Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, Posudek České republiky přijatý dne 6. dubna 2001 a zveřejněný 25. ledna 2002, čl. 14, odst. 66.

<<http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Opinions/Czechpercent20Republic.htm>> [4. 6. 2002]. Srov. Připomínky vlády České republiky k posudku poradního výboru k provádění Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin v České republice, 15. října 2001, zveřejněno 25. ledna 2002, <<http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Opinions/Czech.Comments.htm>> [4. 6. 2002].

<sup>247</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 70.

Existují určité snahy představit romskou kulturu a dějiny na školách, i když vláda přiznává, že v této oblasti je ještě mnoho co dohánět.<sup>248</sup> Ministerstvo školství nyní připravuje multikulturní učební plán.<sup>249</sup> Zástupci Romů a další žádají, aby se otázkám menšin věnovala větší pozornost na pedagogických školách.<sup>250</sup>

Byla zřízena funkce koordinátora pro multikulturní vzdělávání a výchovu, poradní skupina ministra pro menšinové školství a poradní skupina pro vzdělávání menšin.<sup>251</sup> V nich zasedají zástupci menšin (včetně romské). MŠMT ČR stanovilo jako podmínku schvalování vzdělávacích materiálů, že musí obsahovat informace o situaci etnických a národnostních menšin. Ministerstvo rovněž odsouhlasilo plán rozdělení finančních prostředků mezi občanská sdružení v rámci Programu vzdělávání v jazycích národnostních menšin v r. 2002. Prostředky přidělené na činnost národnostních menšin jsou monitorovány v rozpočtu MŠMT ČR. Podíl iniciativ týkajících se Romů na tomto financování není sledován.

Projekt Varianty realizovaný v r. 2001 Nadací Člověk v tísní obsahoval i komponentu multikulturního vzdělávání, spočívající v přípravě návrhu multikulturních školních osnov týmem odborníků. V současné době probíhá fáze ověřování na pilotních školách. Zařazení do oficiálních školních osnov však závisí na budoucí úrovni spolupráce s MŠMT ČR.<sup>252</sup> Přestože ministerstvo zřejmě má zájem, neočekává se, že osnovy budou široce využívány již ve školním roce 2002/2003.

V roce 1998 zahájila činnost soukromá romská střední škola sociální v Kolíně,<sup>253</sup> plně financovaná MŠMT ČR. Na výuku romštiny jsou v každém ročníku vyčleněny dvě hodiny týdně. Do osnov byly také zařazeny informace o romských dějinách, kultuře a jazyce, které mají absolventy připravit pro práci s romskou komunitou.

<sup>248</sup> Vláda ve své Zprávě o plnění Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin přiznává, že „vzdělání majoritní populace o kultuře, historii, jazyce a náboženství národnostních menšin bylo tradičně zanedbáváno. Přes určitý pokrok, kterého bylo dosaženo v posledních deseti letech, české učebnice zůstávají především učebnicemi o českém národě, jeho dějinách, kultuře, boji za národní uvědomění a později státní suverenitu, vždy v protikladu k německému prvku. Jakoby české země nebyly tradičně domovem různých etnických, kulturních a náboženských komunit, zejména německé a židovské národnostní menšiny a také věčně opomíjených Romů.“ Zpráva předložená Českou republikou, čl. 12.

<sup>249</sup> Usnesení vlády č. 279 (7. dubna 1999) uložilo MŠMT ČR mj. zajistit, aby výukové programy obsahovaly výuku o historii Romů včetně nacistického holocaustu. Ministerstvo pro Informaci o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001 nedodalo žádné informace. Usnesením vlády č. 789 (28. července 1999) byl dále uložen úkol zajistit, aby do vzdělávání pedagogů byla zařazena témata multikulturního vzdělávání, tolerance a rasismu. V r. 2000 MŠMT ČR doporučilo příslušným institucím, aby tato témata zařadily do učebních plánů podle přípojených pokynů.

<sup>250</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>251</sup> Zřízena příkazem ministra školství, mládeže a tělovýchovy č. 20/1999.

<sup>252</sup> Důležitou složkou vzdělávací části Projektu varianty je multikulturní příručka pro středoškolské pedagogy, <[http://varianty.rebex.cz/default.asp?mn=3&pa=ss\\_vys#Manuál interkulturní výchovy](http://varianty.rebex.cz/default.asp?mn=3&pa=ss_vys#Manuál%20interkulturní%20výchovy)> [7. 7. 2002].

<sup>253</sup> <<http://www.osf.cz/djuric/KOLINCZ.htm>> [4. 7. 2002].

### 3.4.2. Jazyk

Ve sčítání lidu v r. 1991 uvedlo romštinu jako svůj mateřský jazyk 24 224 osob (polovina počtu těch, kteří se přihlásili k romské národnosti).<sup>254</sup> Podle předběžných výsledků sčítání z r. 2001 celkem 12 967 respondentů uvedlo jako svůj mateřský jazyk češtinu spolu s romštinou. Z toho bylo 9 086 osob narozených v letech 1941 až 1985, a pouze 3 462 osob mezi lety 1986 a 2001. Předpokládá se, že skutečný počet romsky mluvících je mnohem vyšší.

V Listině základních práv a svobod je zakotveno právo menšin na předávání, získávání a šíření informací v jejich jazyce a právo na užití jejich jazyka v úředním styku. Menšinový zákon umožňuje realizaci těchto práv, avšak podmínka minimálně deseti-procentní účasti příslušníků národnostní menšiny mezi obyvateli obce pro výkon některých oprávnění ve svém důsledku znamená vyloučení většiny Romů. Týká se např. práva na uvádění dvojazyčného značení v obcích atd.

Podle občanského soudního řádu soud poskytne tlumočnicka tam kde je to nutné, aby osoby mohly u soudu komunikovat ve svém mateřském jazyce.<sup>255</sup> Také trestní řád stanoví, že každý, kdo o sobě prohlásí, že nerozumí česky, má nárok na užití své mateřštiny ve styku s orgány činnými v trestním řízení a před soudem.<sup>256</sup> Je pocitován nedostatek tlumočnicků pro účastníky trestního řízení hovořící romsky.<sup>257</sup>

### 3.4.3. Účast na veřejném životě

Jedním z hlavních cílů Koncepce je podpořit účast Romů na rozhodování v otázkách týkajících se jejich komunit. Vedle toho je v dokumentu vyjádřena podpora rodícímu se lepšímu politickému zastoupení Romů.<sup>258</sup> Koncepce však nepřináší návrh konkrétních opatření k dosažení těchto cílů. Kromě toho neprobíhá žádný průzkum možností jak posoudit nedostatečné zastoupení Romů a Koncepce takový výzkum nenavrhuje. Přítomnost romských zástupců v poradních orgánech vlády a uvnitř některých ministerstev, např. v Radě vlády pro záležitosti romské komunity, Radě vlády pro národnostní menšiny a Radě vlády pro lidská práva lze ovšem považovat za dosažení větší účasti Romů.<sup>259</sup>

Koncepce přinesla iniciativu přijímání romských poradců na okresní (a nyní krajské) úřady jako opatření na podporu emancipace a integrace Romů.<sup>260</sup> Romští poradci přispěli ke zlepšení komunikace mezi státní správou a romskými komunitami.<sup>261</sup> V praxi však funkci romského poradce a nově vytvořenou funkci koordinátora romských poradců na krajské úrovni nelze považovat za mechanismus na podporu účasti Romů, neboť tato

<sup>254</sup> Výsledky sčítání lidí, domů a bytů z r. 1991, citované ve Zprávě předkládané Českou republikou, I. část, pozn. 8.

<sup>255</sup> §18 zák. č. 99/1963 Sb.

<sup>256</sup> §2 odst. 14 zák. č. 141/1961 Sb.

<sup>257</sup> Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, Posudek ČR, čl. 10, odst. 57.

<sup>258</sup> Koncepce, bod 1.7.e), 1.10.

<sup>259</sup> Srov. Monitorovací program vstupu do EU, Ochrana menšin 2001, str. 161-164.

<sup>260</sup> Koncepce, bod 3.1.2.

<sup>261</sup> EK ve své Pravidelné zprávě za rok 2001 na str. 25 upozorňuje, že romští poradci se stali kontaktním bodem pro romské komunity a že jsou ve styku s meziřesortní komisí (někteří jsou i jejími členy).



funkční místa jsou obsazována úředníky státní správy, kteří v striktním slova smyslu nejsou zástupci menšin. Romští poradci navíc nebývají nutně Romové.

V aktualizované Koncepci cíl podpory zvýšení participace Romů chybí. Může to být způsobeno faktem, že nově přijatý menšinový zákon zaručuje příslušníkům národnostních menšin právo na aktivní účast na kulturním, společenském a hospodářském životě zejména s ohledem na otázky týkající se národnostních menšin na obecní, krajské a celostátní úrovni (§6 odst. 1) – právo, které má být vykonáváno prostřednictvím Rady pro národnostní menšiny a výborů pro národnostní menšiny. Ty však budou zřizovány pouze tam, kde menšina splňuje desetiprocentní limit v dané obci či kraji.<sup>262</sup>

Výbory pro národnostní menšiny byly zřízeny ve 32 obcích, 4 krajích a ve městech Brno a Liberec.<sup>263</sup> Pokud menšina tvoří méně než deset procent obyvatel, jako je tomu v případě Romů, mohou samosprávné orgány rozhodnout o zřízení komise s cílem zajistit zastoupení dané menšiny. Například Magistrát hl. m. Prahy zřídil komisi pro národnostní menšiny, jejímiž členy jsou zástupci všech menšinových organizací v Praze. Je příliš brzy na to určit, zda tyto výbory a komise budou mít romské členy a zda jejich fungování bude mít významný dopad na situaci romské menšiny.

Podle vládních odhadů bylo do volených funkcí představitelů místní samosprávy zvoleno celkem deset Romů kteří kandidovali za některou z hlavních politických stran nebo jako nezávislí.<sup>264</sup> Romská občanská iniciativa (ROI), jediná registrovaná romská politická strana, obdržela v posledních parlamentních volbách (červen 2002) pouze 0,01% hlasů. Podle jednoho romského předáka nedostatečná politická reprezentace Romů ve skutečnosti znemožnila jejich účast na rozhodování. Romové v současné době nemají demokraticky zvolenou reprezentaci, která by formulovala jejich požadavky a problémy.<sup>265</sup>

Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin vyzval vládu k přípravě a provedení opatření zvyšujících zastoupení názorů menšin v rozhodovacím procesu zejména tam, kde se přijímaná rozhodnutí menšin dotýkají.<sup>266</sup> Výbor rovněž žádal vyšší účast romských žen na uskutečňování Koncepce.<sup>267</sup>

#### 3.4.4. Média

Otázky podpory menšinových médií Koncepce neřeší.

Tvorba a vysílání rozhlasových a televizních programů o příslušnících národnostních menšin se řídí dvěma zákony – zákonem o České televizi<sup>268</sup> a zákonem o Českém roz-

<sup>262</sup> Menšinový zákon snížil tento limit z 15 na 10 procent v případě okresů, z 10 na 5 procent v případě krajů a z 15 na 5 procent v případě hl. m. Prahy. Srov. zákon č. 192/2000 Sb. o krajích, zák. č. 131/2000 Sb. o hl. m. Praze a zák. č. 128/2000 Sb. o obcích.

<sup>263</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 13.

<sup>264</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 13.

<sup>265</sup> Kulatý stůl OSI, Praha, červen 2002.

<sup>266</sup> Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, Posudek ČR, čl. 15, odst. 70.

<sup>267</sup> Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, Posudek ČR, čl. 4, odst. 30.

<sup>268</sup> Zákon o České televizi stanoví, že mezi hlavní cíle České televize patří vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem mj. na jejich etnický nebo národnostní původ a národní totožnost, a rozvíjení kulturní identity obyvatel České republiky včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin, zák. č. 483/1991 Sb. o České televizi ve znění pozdějších předpisů.

hlase.<sup>269</sup> Menšinový zákon zaručuje právo na kulturní rozvoj a šíření informací v menšinovém jazyce (v rozhlasovém a televizním vysílání).<sup>270</sup> Obecně lze říci, že Česká televize i Český rozhlas jakožto veřejnoprávní provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání věnují vysílání programů v menšinových jazycích a programům o národnostních menšinách omezenou pozornost a čas.<sup>271</sup>

Rada vlády pro národnostní menšiny monitoruje vysílání týkající se menšin. Byly podniknuty kroky ke zlepšení spolupráce mezi českou státní televizí a národnostními menšinami. Podle pracovníka odboru průzkumu České televize je o pořady s romskou tematikou obecně malý zájem. Proto i motivace k tomu, aby jim ČT věnovala větší prostor, je nízká.<sup>272</sup> Zástupci Romů kritizují neexistenci pravidel, která by stanovila závazky médií v oblasti menšinového vysílání.<sup>273</sup>

Účast příslušníků romské komunity v médiích je aktivnější v oblasti rozhlasového vysílání, kde působí samostatné menšinové redakce s romskými pracovníky. Národnostní menšiny se však neúčastní programového plánování v ČT ani televizního vysílání menšinových pořadů. Rada vlády pro národnostní menšiny bude iniciovat vytvoření poradní skupiny uvnitř České televize.<sup>274</sup>

Finanční prostředky na podporu menšinových periodik schvaluje Rada vlády pro národnostní menšiny, která rovněž předkládá doporučení ohledně výše částek, které mají být přiděleny jednotlivým periodikům. Tyto prostředky poskytuje Ministerstvo financí ČR.<sup>275</sup>

### 3.4.5. Kultura

Opatření na podporu romské kultury jsou podporována v kontextu širšího Programu podpory kulturních aktivit národnostních menšin.<sup>276</sup> Ministerstvo kultury ČR od roku 1993 každoročně vyhlašuje konkurz na projekty podporující kulturní činnost příslušníků národnostních menšin včetně menšiny romské.

<sup>269</sup> Zák. č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu ve znění pozdějších předpisů. Chybí obdobná ustanovení pro Českou televizi.

<sup>270</sup> § 13 menšinového zákona.

<sup>271</sup> Český rozhlas vysílá každý týden hodinový pořad O Roma vakeren (Romové hovoří). Česká televize v současné době nevysílá žádný program v romštině. Dřívější Romale, vysílané dvakrát do měsíce, nahradil multikulturní pořad Velký vůz. Současnou úroveň, na jaké jsou život a kultura národnostních menšin zastoupeny v programech ČT, hodnotí zástupci těchto menšin velmi negativně. Viz Zpráva o situaci národnostních menšin, srov. též J. Balážová, Konec Romale <<http://www.dzeno.cz/Amarogendalos/1-2-00/2425.htm>> [22. 8. 2002].

<sup>272</sup> Co znamená být Rom?, ČT 12. listopadu 2001.

<sup>273</sup> Jedná se o vyjádření romských členů Rady vlády pro národnostní menšiny. Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 72.

<sup>274</sup> Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 16.

<sup>275</sup> Ministerstvo podpořilo tato periodika romské menšiny: Amaro Gendalos (1 940 000 Kč); Kereka, Magazín nejen pro romské děti (1 620 000 Kč); Romano hangos (1 420 000 Kč); Romano kurko (1 400 000 Kč). Relativně vysoká úroveň financování je dána tím, že tato periodika jsou většinou distribuována zdarma nebo za sníženou cenu.

<sup>276</sup> Schváleno usnesením vlády č. 40 (10. ledna 2001). Usnesení vlády č. 40 aktualizovalo Koncepti kulturní politiky – Strategii účinnější státní podpory kultury, schválenou usnesením vlády č. 401 (28. dubna 1999). Srov. příloha č. 1 k usnesení vlády č. 260 (15. března 2001) „Hlavní oblasti státní grantové politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2001.“

V roce 2001 bylo na Program podpory činností národnostních a etnických menšin<sup>277</sup> ze státního rozpočtu vyčleněno 7 milionů Kč (230 036 euro). Tato částka byla v r. 2002 navýšena na 8 200 000 Kč (269 471 euro), z toho 3 808 000 Kč (125 140 euro) bylo věnováno na projekty spojené s romskou kulturou a romskou identitou. Podpora romské kultury zahrnuje i podporu Romského muzea v Brně.<sup>278</sup>

Existují i malé místní projekty, administrované okresy a obcemi, zaměřené převážně na romský kulturní život a činnost na podporu společenské integrace.<sup>279</sup> V rámci Socio-vzdělávacího programu byly financovány také projekty pro romské děti a mládež.<sup>280</sup> Prostřednictvím těchto dvou programů Rady vlády pro záležitosti romské komunity obdrželo v roce 2001 podporu ze státního rozpočtu celkem 376 projektů.

Vláda také podpoří zřízení Domu národností<sup>281</sup> v rámci projektu Dům národností – multikulturní centrum v Praze, zpracovaného komisí Magistrátu hl. m. Prahy.<sup>282</sup>

#### 4. HODNOCENÍ

Současná vládní politika vůči Romům si klade za cíl podporu integrace a zlepšení vztahu mezi romskými komunitami a majoritní společností. Dosažení tohoto cíle věnuje vláda stále větší pozornost a zdroje. Některé iniciativy přinesly pozitivní výsledky, celkový dosavadní dopad je však minimální.

Koncepce politiky vlády z r. 2000 uplatňuje komplexní přístup, akcentuje hledisko lidských a menšinových práv a nabízí tak pevný koncepční rámec pro uskutečňování politiky státu vůči Romům. Koncepce řeší většinu problémů zformulovaných romskými předáky s jednou závažnou výjimkou – nejsou v ní stanovena žádná opatření na podporu efektivní účasti Romů na veřejném životě. Materiál se nezabývá ani řadou dalších významných otázek, jako je rovnost přístupu k vyššímu vzdělání, trestní soudnictví a média.

Koncepce je inovativní v tom smyslu, že obsahuje centralizované mechanismy koordinace, monitorování a hodnocení. Orgány, na nichž tyto mechanismy spočívají, se však nemohou opřít o dostatečně silný legislativní základ, chybí jim politická podpora a účinnost

<sup>277</sup> 96 organizací se 152 projekty žádalo o podporu v celkové výši překračující 34 milionů Kč (1 117 1-318 euro). Informace poskytnutá pracovníci MK ČR, odb. menšinové kultury, Praha, červenec 2002.

<sup>278</sup> Muzeum romské kultury v r. 2001 obdrželo 1 600 000 Kč (52 580 euro). Navíc mu bylo poskytnuto dalších 7 milionů Kč (230 036 euro) na přestavbu a vybudování stálé expozice. Informace o plnění usnesení vlády k 31. prosinci 2001, bod 4.1.2.

<sup>279</sup> V r. 2000 bylo prostřednictvím Meziresortní komise a Rady vlády pro záležitosti romské komunity přiděleno okresním úřadům a obcím 8 milionů Kč (262 898 euro) na 365 projektů pro Romy zejména v oblasti kultury v rámci socio-integračního programu (místní projekty). Po přijetí nových rozpočtových pravidel spravovala 6 530 000 Kč (241 591 euro) rozdělených těmito komisemi v r. 2001 různá ministerstva (kultury, školství, práce a sociálních věcí, zdravotnictví). Meziresortní komise se rozhodla v administraci tohoto programu dále nepokračovat z důvodu jeho vysoké byrokratičnosti. Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod I.1, II.1.

<sup>280</sup> V r. 2000 byly přiděleny 4 miliony Kč (131 449 euro), v r. 2001 pak 4 300 000 Kč (141 308 euro). Zpráva zmocněnce vlády za rok 2000-2001, bod I.2, II.2.

<sup>281</sup> Usnesení vlády č. 173 (19. února 2001).

<sup>282</sup> Předpokládá se spoluúčast státu minimálně ve výši 50 procent. Viz Zpráva o situaci národnostních menšin, str. 39.

jejich koordinace plnění Koncepce je omezená. Je třeba podniknout kroky směrem k tomu, aby tyto orgány byly vybaveny potřebnými pravomocemi, nutnými pro kvalitní zapojení a získávání kvalitních výstupů od ministerstev a dalších institucionálních partnerů.

Ústředním orgánům odpovědným za rozvoj a realizaci Koncepce navíc chybí pravomoc pro působení na územní veřejnou správu. Snahu o provádění politiky státu na úrovni centra tak může ohrožovat postup obcí. Tento problém dále nabývá na aktuálnosti vlivem územně-správní reformy, která s sebou nese přesun rozsáhlejších pravomocí na nově vzniklé kraje. To sice může být přínosem, pokud jde o podporu iniciativy na místní úrovni a ponechání odpovědnosti za rozhodování na místních činitelích a obcích, ale tento proces by měl být vyvažován expertní kapacitou spojenou s pravomocemi na straně ústředního orgánu.

Každoroční aktualizace přináší cennou možnost revize a dalšího rozvoje Koncepce na základě zkušeností získaných během implementace. Ačkoli kvalita aktualizací do jisté míry trpí nízkou kvalitou či neúplností údajů poskytovaných ministerstvu, myšlenka, že by součástí plnění Koncepce mělo být také monitorování a hodnocení, je rozumná a je třeba ji podpořit.

Řada iniciativ v rámci Koncepce, především opatření ke zvýšení školní docházky rozšířením předškolního vzdělávání a náborem romských asistentů, byla úspěšná. Také programy na podporu studia Romů na učilištích a zaškolení terénních sociálních pracovníků jsou přijímány pozitivně. Romští poradci a krajští koordinátoři romských poradců v některých oblastech umožnili pozitivnější komunikaci mezi romskými komunitami a různými státními institucemi. Společným prvkem řady těchto iniciativ podporovaných nestátními neziskovými organizacemi je zapojení samotných Romů do řešení problémů, na které dnes a denně narážejí, namísto toho, aby byly prostě realizovány programy zaměřené na Romy. Účast Romů na těchto programech je klíčem k jejich udržitelnosti.

Je zde však potřeba dalekosáhlé legislativní a institucionální reformy a opatření řešících systémovou diskriminaci, jež je v řadě oblastí trvalým problémem. Zvláště pozitivním krokem v tomto ohledu bude přijetí souhrnného antidiskriminačního zákona a zřízení státního orgánu pro monitorování diskriminace a na podporu rovného zacházení. Menšinový zákon sice poskytuje širokou škálu menšinových práv, ale většina Romů je z užívání řady z nich vyloučena, neboť jen malá část romských komunit splňuje deseti-procentní poměr osob přihlášených k romské národnosti v dané lokalitě. Je třeba vypracovat alternativní mechanismy, které by zajistily přístup k právům a výhodám plynoucím z nového zákona i pro Romy. Mnoho programů vytvořených ad hoc v oblasti školství, zaměstnanosti, bydlení a sociální ochrany je samo o sobě dobrých, bez doplňující reformy legislativy a institucí však základní příčiny problémů Romů ve jmenovaných oblastech neřeší a nelze od nich očekávat dlouhodobý dopad.

Existují povzbudivé signály, že tvorba Koncepce je stále více založena na hloubkové analýze potřeb romského společenství. V mnoha oblastech však nadále chybí komplexní výzkum. Bez shromažďování údajů o etnickém a národnostním původu je obtížné vyhodnotit stupeň nedostatečnosti zastoupení nebo znevýhodnění Romů. Taková analýza je klíčová pro vytvoření diferencovaného, avšak systematického přístupu, na jehož základě by mohla být zpracována komplexní řešení. Vzhledem k tomu, že zákaz shromažďování údajů o etnickém nebo národnostním původu představuje překážku výzkumu, je zde akutní potřeba rozvoje takových metod sběru dat, které by nenarušovaly právo na soukromí a ochranu osobních údajů. To by mělo probíhat v partnerství s romskými komunitami.

Vláda se pokusila navázat s romskými zástupci dialog ohledně uskutečňování Koncepce. V současné době však má participace Romů především podobu vystupování v úloze poradců ; příležitosti pro rozvoj vůdčích osobností mezi Romy prostřednictvím široké, aktivní účasti na rozhodování, implementaci a hodnocení je málo.

Bez širšího příslibu politické vůle k provádění Koncepce je nepravděpodobné, že nastanou systémové změny, a orgány ústřední a místní veřejné správy ani nadále nebudou brát její realizaci vážně. S větší institucionální a rozpočtovou podporou by kancelář Rady vlády pro záležitosti romské komunity mohla učinit mnoho pro dosažení širšího porozumění cílům Koncepce a pro jejich podporu napříč státními institucemi.

Zásadní roli při naplňování Koncepce hraje i širší podpora veřejnosti. Průzkumy ukazují, že navzdory značným investicím do kampaní propagujících snášenlivost se jejich výsledky dostávají jen pomalu. Diskriminace a rasové motivované násilí zůstávají zdrojem vážných obav. Je třeba, aby realizační složky státu, ale i samotné romské komunity prozkoumaly pozitivní potenciál médií pro dosažení lepšího pochopení iniciativ na podporu zlepšení situace Romů.

## 5. DOPORUČENÍ

### *Vládě České republiky:*

- Posílit legislativní základ pro jednotlivé orgány pověřené koordinací a implementací vládních programů pro Romy.
- Vyvinout mechanismy pro poskytnutí dostatečných pravomocí koordinačním orgánům, tak aby mohly účinněji podpořit aktivní účast ministerstev a různých jiných státních orgánů, pověřených úkoly v rámci Koncepce.
- Zvážit vytvoření mechanismů, které by ústředním koordinačním orgánům umožnily ovlivňovat tvorbu a realizaci opatření na místní úrovni v různých oblastech, jichž se Koncepce dotýká.
- Posílit stávající mechanismy pravidelného a systematického hodnocení dopadu vládních iniciativ v různých oblastech spadajících do Koncepce.
- Přijmout obecný antidiskriminační zákon, který by poskytl ochranu obětem rasové diskriminace v zaměstnání, školství, bydlení, přístupu ke zboží a službám a sociální ochraně. Vytvořit adekvátní institucionální rámec včetně Úřadu pro etnickou rovnost.
- Pro potřeby komplexnější koncepční práce, včetně vyrovnávacích opatření, vyvinout metodiku sběru dat, která by nenarušovala soukromí osob.
- Zajistit vyšší míru účasti romských zástupců na rozhodování při implementaci a hodnocení celkové politiky vlády i jednotlivých iniciativ. Vytvořit efektivnější způsob pro získávání a zohledňování názorů příjemců projektů.
- Vypracovat strategii pro komunikaci s veřejností, která by podpořila cíle Koncepce a politiky státu vůči Romům. To zahrnuje poskytnutí potřebných lidských a finančních zdrojů Radě vlády pro záležitosti romské komunity.
- Podpořit cílené mediální kampaně podložené výzkumem a zpětnou vazbou z pře-

dešlých kroků směřujících ke stanovení neúčinnějších prostředků pro zvýšení podpory veřejnosti aktivitám realizovaným v rámci Konceptce.

#### *V oblasti školství:*

- Po vyhodnocení úspěšnosti dosud realizovaných opatření a s ohledem na názory odborníků, příjemců opatření a zástupců občanské společnosti – především Romů, vytvořit a realizovat komplexní strategii ke zlepšení vzdělávání Romů, zohledňující všechny úrovně školství.
- Rozšířit rámec Konceptce tak, aby zahrnula i vyšší stupně vzdělávání (střední a vysokoškolské) a vytvořit program pro kompenzaci nerovnosti v těchto oblastech školství.
- Vytvořit motivační nástroje včetně finančních, které by povzbudily ředitele škol a další klíčové místní představitele k realizaci celostátní Konceptce.

#### *V oblasti zaměstnávání:*

- Vytvořit program na kompenzaci znevýhodnění Romů v přístupu k zaměstnání, provést výzkum a realizovat pilotní projekty s cílem zajistit, aby projekty v oblasti práce zvyšovaly motivaci a rozvíjely schopnosti uplatnitelné na trhu.
- Vypracovat cílené prostředky k řešení nerovnosti v dalších oblastech zaměstnanosti, jako je rovnost odměňování a rovnost pracovních podmínek.
- Vytvořit účinný systém pobídek pro podniky zaměstnávající Romy.

#### *V oblasti bydlení:*

- Podpořit další, hlubší analýzu přístupu Romů ke všem formám v nichž se realizuje přístup k bydlení. Rozšířit rámec Konceptce na tyto oblasti mj. prostřednictvím tvorby vyrovnávacích opatření.

#### *V oblasti zdravotní péče a sociální ochrany:*

- Zahrnout jak léčebné, tak preventivně hygienické aspekty zdravotní péče, provést výzkum a analýzu současného stavu ochrany a negativních dopadů stávajícího systému sociální ochrany. Zpracovat doporučení.
- Zpracovat dlouhodobou strategii včetně strategie materiálních podmínek a lidských zdrojů pro terénní sociální práci.

#### *Trestní soudnictví/Rasově motivované násilí:*

- Podpořit výzkum zacházení s Romy v systému trestního soudnictví.
- Provádět komplexní monitorování fenoménu rasově motivovaného násilí, a to i ze strany orgánů činných v trestním řízení; tyto informace dát k dispozici veřejnosti.
- Podpořit snahy o nábor příslušníků menšin do policejních jednotek a rozšířit je na další související sektory, např. soudy a vězeňskou správu.

*Menšinová práva:*

- Realizovat nové multikulturní učební plány propagující toleranci, kulturu a dějiny menšin včetně romské.
- Pokračovat v podpoře romských kulturních aktivit a romských médií.
- Vyhodnotit, do jaké míry nový menšinový zákon vyhovuje potřebám romské národnostní menšiny a dále rozvinout alternativní mechanismy pro zajištění přístupu k vymezeným menšinovým právům i pro ty komunity, které nesplňují deseti-procentní hranici.
- V rámci integrovaných škol nabídnout možnost docházky do tříd s výukou v romštině.

*Evropské komisi:*

- Podpořit další rozvoj institucionální kapacity pro implementaci a vyhodnocování Koncepce a souvisejících opatření.
- Směřovat pomoc tak, aby podpořila koordinované úsilí zaměřené na komplexní koncepční tvorbu v oblasti školství, zaměstnanosti a bydlení.
- Pokračovat v podpoře budování kapacity organizací občanské společnosti. Nestátním neziskovým organizacím – zejména menšinovým – poskytnout školení pro lepší orientaci v pravidlech podávání žádostí o finanční příspěvek z programu Phare a v administraci grantů.