

Pod'akovanie

Program monitorovania vstupu do EÚ Open Society Institute by chcel vyjadriť poďakovanie nasledovným jednotlivcom, ktorí zohrali zásadnú úlohu pri zostavovaní a tvorbe monitorovacích správ. Konečná zodpovednosť za znenie správ spočíva na Programe monitorovania.

Bulharsko	Krassimir Kanev, Bulharský helsinský výbor
Česká republika	Barbora Bukovská a Pavla Boučková, Poradenské centrum pre občianstvo, občianske a ľudské práva
Estónsko	Klara Hallik, Inštitút pre Medzinárodné a spoločenské štúdie
Maďarsko	Antal Örkény, Univerzita Eötvösa Loránda
Lotyšsko	Svetlana Diatchkova, Lotyšské centrum pre ľudské práva a etnické štúdie
Litva	Eglė Kučinskaitė, Rómska misia
Poľsko	Beata Klimkiewicz, Jagelonská univerzita
Rumunsko	Florin Moisă, Centrum pre rómske komunity
Slovensko	Balázs Jarábik, Centrum pre právne analýzy / Nadácia Kalligram
Slovinsko	Darja Zaviršek, Univerzita v Ljubljane

ČLENOVIA PORADNÉHO VÝBORU: OCHRANA MENŠÍN

Nicolae Gheorghe	OSCE ODIHR
Herbert Heuss	PAKIV Germany
José Antonio Moreno Díaz	SOS Racismo
Gabor Kardos	Univerzita Eötvösa Loránda
Marko Knudsen	Rómsky národný kongres
Aap Neljas	Prezidentský okrúhly stôl o národnostných menšinách Estónska
Anton Niculescu	Open Society Institute Rumunsko
Éva Orsós	Ministerstvo zdravotníctva, sociálnych vecí a rodiny Maďarskej republiky
Dimitrina Petrova	Európske centrum pre práva Rómov

Iveta Radičová	Nadácia otvorenej spoločnosti Open Society Foundation Slovensko
Ivan Veselý	Dženo
Antonina Zheljazkova	Medzinárodné centrum pre menšinové štúdie a medzikultúrne vzťahy

Ďalej by sme radi vyslovili naše poďakovanie nasledovným jednotlivcom, ktorí neoceniteľne prispeli k tvorbe správ tým, že nám poskytli rozhovor, informácie alebo výskumné údaje a kriticky posúdili ich predbežné znenie: 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 a Timothy Waters.

OSI zorganizovala okružle stoly v mnohých kandidátskych krajinách, na ktoré pozvala expertov s cieľom získať ich kritické pripomienky a pripomienky k predbežnému zneniu. Medzi pozvaných patrili predstavitelia vlád, menšín, občianskych organizácií a experti. Účastníkom týchto stretnutí tiež patrí naša vďaka za ich čas a odborné znalosti. Zoznam účastníkov stretnutí je dostupný na EUMAP (euaccession@osi.hu).

Program monitorovania vstupu do EÚ

Rachel Guglielmo	programová riaditeľka
Farimah Daftary	programová manažérka, ochrana menšín
Katy Negrin	programová manažérka, ochrana menšín
Andrea Gurubi Watterson	programová asistentka
Andrea Kiss	programová asistentka

Predhovor

Program monitorovania prístupového procesu do Európskej únie (EUMAP) inicioval Inštitút otvorenej spoločnosti (Open Society Institute) v roku 2000 v snahe podporiť nezávislý monitoring prístupového procesu do EÚ.

V súlade so širšími cieľmi Open Society Institute program EUMAP monitoruje dodržiavanie politických kritérií členstva tak, ako ich definovala Európska rada v Kodani v roku 1993:

Podmienkou členstva je, aby kandidátska krajina dosiahla stabilitu inštitúcií, ktoré sú zárukou demokracie, právneho štátu, ľudských práv, úcty voči menšinám a ich ochrany.

Správy EUMAP vypracovali nezávislí experti z krajín, ktoré sa monitorovali. Cieľom správ je podporiť zodpovedné a udržateľné rozšírenie únie prostredníctvom zdôraznenia významu politických kritérií a kľúčovej úlohy občianskej spoločnosti v podporovaní vlády pri ich dodržiavaní – do vstupu do EÚ a po ňom.

V roku 2001 publikoval EUMAP prvé dva zväzky monitorovacích správ o ochrane menšín a nezávislosti súdnictva v desiatich kandidátskych krajinách strednej a východnej Európy. V roku 2002 boli vypracované nové a podrobnejšie správy o menšinách (vrátane správ o piatich najväčších členských štátoch EÚ), ako aj správy o stave súdnictva a korupcii. V spolupráci s Network Women's Program a Nadáciou otvorenej spoločnosti v Rumunsku bola tiež vypracovaná správa o rovnakých príležitostiach pre ženy a mužov v kandidátskych krajinách CEE.

Správy EUMAP-u za rok 2002 o **ochrane menšín** a implementácii stratégií ochrany menšín poukazujú na oblasti, v ktorých sú menšiny znevýhodňované a diskriminované a na spôsob, akým jednotlivé vlády riešia tieto problémy. Správy ponúkajú nezávislú analýzu, hodnotenie a odporúčania.

Metodiku EUMAP-u pre monitorovanie ochrany menšín v roku 2001 a 2002 (dostupná na internete www.eumap.org), vypracoval EUMAP za pomoci medzinárodného poradného výboru. Využitie prípadových štúdií pri monitorovaní piatich členských štátov (Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Španielsko a Veľká Británia) umožňuje široký prieskum legislatívy a inštitúcií na ochranu menšín. Metodika vychádza z výsledkov existujúcich výskumov, štatistických údajov, prieskumov o menšinových otázkach a pohovorov, ktoré viedli autori za účelom hodnotenia situácie zraniteľnej skupiny v danej krajine.

Metodológia hodnotenia menšinovej politiky v kandidátskych krajinách poskytuje vyhodnotenie konkrétnych programov, ktoré jednotlivé krajiny prijali

za účelom ochrany zraniteľnej menšiny a jej integrácie do spoločnosti. Autori hodnotia východiskovú situáciu a proces tvorby týchto politík, ich obsah a mieru implementácie.

Prvé verzie národných správ posúdil medzinárodný poradný výbor a boli predmetom pripomienkovania v rámci diskusií za okrúhlym stolom, ktorých sa zúčastnili predstavitelia vlády, mimovládnych organizácií, zástupcovia menšín a medzinárodných inštitúcií. Do výsledných správ boli zapracované pripomienky a komentáre zhromaždené počas pripomienkovacieho procesu.

EUMAP preberá plnú zodpovednosť za konečný obsah správ.

Predslov

Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) sa ochranou menšín zaoberala už od podpísania historického Helsinského dohovoru v roku 1975. Kľúčovou úlohou OBSE je už od jej založenia monitorovanie dodržiavania dohovoru a ochrany ľudských a menšinových práv členskými štátmi aj v súlade s ďalšími prijatými dokumentmi. OBSE ODIHR, ako aj kontaktná osoba pre otázky Rómov a Sinti sa venujú monitoringu v členských krajinách a úspešne spájajú výsledky výskumov s praktickými radami vládam pri tvorbe politike pre Rómov.

Prijatie Kodanských kritérií Európskou úniou v roku 1993, ktoré *inter alia* zahŕňajú „rešpekt a ochranu práv menšín,“ otvorilo novú kapitolu v ochrane menšinových práv v Európe. EÚ sa tým pripojila k OBSE, Rade Európy a ďalším medzinárodným organizáciám, ktoré sa usilujú o definovanie práv menšín a ich rešpektovanie v praxi.

I keď Európska únia tvorí iba jednu časť rámca OBSE, je veľmi dôležitá, pretože má kapacitu ovplyvniť vývoj stratégie mimo svojich politických hraníc. Existuje preto nesmierna potreba zefektívniť štandardy a prax EÚ. Monitorovanie môže byť jedným z nástrojov v tomto procese.

Monitorovacie aktivity programu EUMAP Open Society Institute, ktoré boli zahájené v roku 2000 sú plne v duchu záverečného Helsinského dohovoru. Program podporuje nezávislé monitorovanie úsilia vlád pri dodržiavaní ľudských práv, ku ktorému sa zaviazali. Podobne ako záväzky voči OBSE, ani záväzky kandidátskych krajín nie je možné naplniť „raz a navždy“, ale je potrebné ich opätovne preverovať. Nezávislý mimovládny monitoring mapujúci dodržiavanie záväzkov vlád je kľúčom k fungovaniu demokratickej spoločnosti. K odporúčaniam EUMAP-u z roku 2001 patrili nasledovné:

- Jasne zdefinovať, že politické kritériá pre členstvo v Európskej únii platia rovnako pre kandidátske, ako i členské štáty.
- Systematicky a pravidelne monitorovať vládnu politiku a prax v EÚ a kandidátskych krajinách.

Správy EUMAP-u z roku 2002 sa riadili týmito odporúčaniami a obsahujú aj monitorovanie situácie moslimov a Rómov v piatich členských štátoch. Je zrejmé, že ochrana menšín v Európe čelí novým výzvam. Rómovia žijúci v členských krajinách majú podobné problémy ako Rómovia z kandidátskych štátov. S narastajúcimi proti-moslimskými náladami verejnosti a islamofóbiou musia členské štáty potvrdiť svoj záväzok zabezpečiť ochranu moslimským menšinám.

Odporúčanie Európskej komisie prijať desať nových členov priblížilo proces rozšírenia EÚ. Je však zrejmé, že ani samotné rozšírenie nezaručí okamžité a jednoduché riešenia problémov, ktorým v súčasnosti Rómovia čelia ako v kandidátskych, tak aj členských štátoch. Skúsenosti OBSE a závery EUMAP-u potvrdzujú nesmiernu potrebu realizácie trvalého monitoringu. Je to spôsob, akým môžu medzinárodné organizácie vyvíjať tlak na štáty, aby dodržiavali nimi prijaté záväzky na ochranu ľudských práv a zabezpečovali rovnomerné využívanie spoločenských výhod všetkými obyvateľmi. Zároveň je to spôsob, prostredníctvom ktorého môžu obyvatelia požadovať od svojich vlád dodržiavanie maximálnych štandardov a kvality výkonnosti. Osobitne vítam iniciatívu EUMAP-u zapojiť do monitorovania dodržiavania záväzkov vlád chrániť práva menšín Rómov, moslimov, rusky hovoriacich občanov a iné menšiny. Iba tak je možné posúdiť, či sú tieto záväzky uplatňované aj v praxi.

Považujem správy EUMAP-u za príspevok k našej spoločnej snahe presnejšie zdefinovať a uplatňovať štandardy pre práva menšín a k rozvoju kultúry monitorovania v Európe.

Nicolae Gheorghe

Poradca pre sinti a rómske otázky OBSE ODIHR

Monitorovanie prístupového procesu do EÚ: Ochrana menšín

OBSAH

1. ÚVOD	9
2. KANDIDÁTSKE KRAJINY: HODNOTENIE VLÁDNEJ POLITIKY OCHRANY MENŠÍN A INTEGRÁCIA	16
2.1 Obsah programu	17
2.2 Realizácia programu - koordinačné a kapacitné problémy	19
2.3 Decentralizácia: úloha miestnej samosprávy	21
2.4 Vyhodnotenie a hodnotenie	23
2.5 Financovanie EÚ na podporu realizácie	24
2.6 Účasť menšín	25
2.7 Zastúpenie menšín	27
2.8 Podpora verejnosti	29
3. MONITOROVANIE OCHRANY MENŠÍN V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ - SITUÁCIA MOSLIMOV A RÓMOV	32
3.1 Postoj verejnosti	33
3.2 Ochrana pred diskrimináciou	35
3.2.1 Nedostatok údajov	38
3.2.2 Diskriminácia Rómov	40
3.2.3 Diskriminácia moslimov	45
3.3 Menšinové práva	51
3.3.1 Uznanie	51
3.3.2 Štátne občianstvo	51
3.3.3 Otázky menšinových práv Rómov	53
3.3.4 Otázky menšinových práv moslimov	56
4. VÝZNAM MONITORINGU A VYHODNOTENIA	60
4.1 Monitoring medzinárodných organizácií	60
4.2 Vládny monitoring	62
4.3 Občianska spoločnosť	63
5. ODPORÚČANIA	64

1. ÚVOD

Jednou z podmienok Európskej únie je demokracia a ľudské práva. Únia je otvorená iba tým krajinám, ktoré rešpektujú základné hodnoty ako slobodné voľby, menšiny a vládu práva.¹

Tento materiál a príslušné správy z jednotlivých krajín, pripravené Programom monitorovania vstupu do EÚ (EU Accession Monitoring Program – ďalej už len EUMAP), hodnotia stav ochrany menšín v desiatich krajinách strednej a východnej Európy, ktoré sa uchádzajú o plné členstvo v Európskej únii² a piatich členských štátoch EÚ.²

Geografické rozširovanie Európskej únie sprevádza prehlbovanie pochopenia toho, čo Únia predstavuje. Únia sa vyvíja od prvotných ekonomických dohovorov k vytváraniu politických spojenectiev založených na spoločných hodnotách. V zakladajúcich listinách Spoločenstva sa základným právam alebo slobodám nevenovala veľká pozornosť.³ S postupom času a hlavne vzhľadom na požiadavku rozšírenia Únie však EÚ dôraznejšie formulovala svoj zámer nepredstavovať iba stabilitu a prosperitu, ale aj demokratické hodnoty. Tento proces vyvrcholil prijatím jasných politických kritérií členstva na zasadnutí Rady Európy v Kodani v roku 1993, vrátane „rešpektovania a ochrany menšín.“

Okamžitým dôsledkom Kodanskej deklarácie bola požiadavka, aby kandidátske krajiny v prípade, že majú záujem o vstup do EÚ, preukázali svoju schopnosť zabezpečiť ochranu menšín. To viedlo k intenzívnemu preskúmaniu situácie

¹ Budúcnosť Európskej únie – Laekenská deklarácia, dostupné na: <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm>, (posledná návšteva stránky: 19. 9. 2002).

² Na účely tejto správy označuje termín “kandidátske krajiny” 10 štátov, v ktorých EUMAP realizoval monitoring – Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko – a nezahŕňa Maltu, Cyprus alebo Turecko. Referencie na situáciu v konkrétnych kandidátskych krajinách sú všeobecne uvedené bez citácií. Plné citácie sú uvedené v sprievodných správach z jednotlivých krajín.

² Situácia Rómov v Nemecku a Španielsku a situácia moslimov vo Francúzsku, Taliansku a Veľkej Británii.

³ „V zakladateľských zmluvách nie sú obsiahnuté žiadne špecifické ustanovenia o základných právach. Zásľuhu na postupnom vypracovávaní systému záruk pre základné ľudské práva v rámci Európskej únie má Európsky súdny dvor.” Pozri <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>>, (posledná návšteva stránky: 5. 10. 2002).

zraniteľných menšín v kandidátskych krajinách a vyvolalo intenzívne úsilie vlád,⁴ z ktorých každá prijala program na zlepšenie situácie menšín alebo posilnenie ich integrácie do spoločnosti. Kodanská deklarácia tiež viedla k poznaniu, že záväzok samotnej EÚ v oblasti ochrany menšín nie je dostatočne silný, ani dôsledne uplatňovaný.

Prístupový proces teda vo veľkej miere pomohol identifikovať problémy vo vzťahu majorít a minorít a podnietil zmysluplnú zmenu. Fáza kandidovania na členstvo, ktorá poznamenala prístupový proces, sa však pre väčšinu štátov končí.

Tesne pred samotným rozšírením je však nevyhnutné zabezpečiť, aby sa nestratila hybná sila, ktorú prístupový proces vytvoril. Podľa určitých indícií vlády kandidátskych krajín formálne potvrdzujú svoje úsilie dodržiavať politické kritériá, ale nechápu ho ako úprimný a trvalý záväzok. Bulharský oficiálny predstaviteľ nedávno vyjadril názor, že vlády kandidátskych krajín „uvažujú v intenciách uzatvárania kapitol, a nie riešení problémov.”⁵ Na takéto postoje je treba jednoznačne reagovať, a to ešte pred vstupom do EÚ. Je potrebné jasne zdôrazniť, že dodržiavanie základných demokratických štandardov je viac ako podmienka pre vstup, je to podmienka pre členstvo. Nevyhnutne si to bude vyžadovať odlišný prístup, ktorý sa bude zameriavať na schopnosť a ochotu EÚ sústrediť sa na ochranu menšín v povstupovom kontexte.

OCHRANA MENŠÍN AKO PRETRVÁVajúCA PODMIENKA PRE ČLENSTVO V EÚ

V súlade s argumentmi uvedenými v správach EUMAP-u za rok 2001, komplexný prístup k ochrane menšín by mal pozostávať zo špeciálnych legislatívnych úprav, inštitúcií a politiky, ktorá by zabezpečovala ochranu pred diskrimináciou a po-

⁴ „Najdôležitejším výsledkom rozšírenia EÚ je, aby parlamenty nových členských štátov neustále pracovali na úpravách ich legislatívy, ochrane menšín, s cieľom [budovať] miestnu demokraciu. Toto je najdôležitejšia úloha pre Európu.” Romani Prodi, príhovor na Rade pre zahraničné vzťahy. R. McMahon, „EÚ: Členstvo závisí predovšetkým od ľudsko-právnych kritérií,” Rádio Slobodná Európa (RFE-RL) Správy, 14. 1. 2002. Dostupné na: <www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp>, (posledná návšteva stránky: 19. 9. 2002).

⁵ Okrúhly stôl OSI, Sofia, máj 2002. Vysvetlivka: OSI organizoval okrúhle stoly v každej kandidátskej krajine a členskom štáte s cieľom získať kritické pripomienky k návrhom správ z jednotlivých krajín. Medzi odborníkmi, ktorí sa okrúhlych stolov zúčastnili, boli predstavitelia vlády, menšinových skupín, akademických inštitúcií a mimovládnych organizácií.

silňovanie identity menšín.⁶ Takýto prístup bol zohľadnený v pravidelných správach Európskej komisie o pokroku v pridružovaní a vo výrokoch oficiálnych predstaviteľov EÚ.⁷ Inštitúcie EÚ navyše sústavne zdôrazňujú výhody multikulturalizmu a rozmanitosti, t.j. hodnôt, ktoré zaväzujú k takémuto prístupu.⁸

Aj keď pozícia EÚ je zrejmá, štandardy pre ochranu menšín si vyžadujú jasnejšiu formuláciu. Únia nespojila silu svojho ústneho záväzku rešpektovať demokratické hodnoty a inklúziu s dôkladným objasnením, obsahu spomínaných hodnôt v stratégii a praxi.

Ak má byť jasné, že rešpektovanie a ochrana menšín je základnou hodnotou EÚ, bolo by potrebné do existujúcich štandardov EÚ plne integrovať prinajmenšom Kodanské kritériá, vrátane „rešpektovania a ochrany menšín“.⁹ Tiež by sa mal zaviesť účinnejší mechanizmus monitorovania a dodržiavania

⁶ Pozri Program monitorovania vstupu do EÚ: Ochrana menšín, Open Society Institute, Budapešť, september 2001, dostupné na: <<http://www.eumap.org>> (ďalej už len Ochrana menšín 2001).

⁷ Okrem jasných EÚ štandardov o nediskriminácii predstavitelia Európskej komisie nepriamo narážali na to, že sa EÚ spolieha na medzinárodné štandardy o menšinových právach OSN, Rady Európy a Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE). Napríklad predstaviteľ Komisie na požiadavku, aby objasnil chápanie „rešpektovania menšín“ v Kodanských kritériách, uviedol: „Komisia venuje zvláštnu pozornosť rešpektovaniu a uplatňovaniu rôznych princípov zakotvených v Rámcovom dohovore na ochrane národnostných menšín Rady Európy, vrátane tých, ktoré sa týkajú používania menšinových jazykov.“ Odpoveď pani Reding v mene Komisie na písomnú otázku členky parlamentu Nelly Maes, 15. 5. 2001 OJ C 261 E, 18. 9. 2001, str. 162.

⁸ Napríklad jeden predstaviteľ Komisie uviedol, že „rešpektovanie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti je jedným zo základných kameňov Únie, teraz už zakotvený v Článku 21 Charty základných práv.“ Písomná otázka E-3418/01 Ionnisa Marinosa (PPE-DE) pre Komisiu, 21. 12. 2001, C 147 E/174, Oficiálny vestník Európskych spoločenstiev, 20. 6. 2002.

⁹ Požiadavka prejavit „rešpekt voči menšinám a ich ochranu“ na kandidátske krajiny nie je vyvážená rovnakou požiadavkou na členské štáty v interných dokumentoch EÚ, ktoré sú pre tieto štáty záväzné. Článok 6(1) Zmluvy o Európskej únii definuje princípy „spoločné pre členské štáty“ ako „slobodu, demokraciu, rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd a vládu práva.“ Článok 49 Zmluvy o Európskej únii jasne uvádza, že o členstvo v Únii sa môže uchádzať iba taký európsky štát, ktorý „rešpektuje princípy stanovené v Článku 6(1).“ Európska Charta Základných práv a slobôd nehovorí explicitne o menšinových právach.

štandardov ochrany a prehlbovania ľudských a menšinových práv všetkými členskými krajinami EÚ.¹⁰

Správy EUMAP-u z členských krajín navyše zistili, že je potrebné posilniť a preskúmať samotný rámec ochrany menšín v EÚ. Po prvé, v rámci EÚ neexistuje napriek Kodanskej deklarácii o povinnostiach nových kandidátov na členstvo zhoda, či samotné uznanie existencie menšín je nevyhnutnou podmienkou členstva.¹¹ Rovnako neexistujú jasné štandardy v oblasti menšinových práv.¹² I keď by boli tieto štandardy jasne uplatňované v kandidátskych aj členských štátoch, Kodanské kritériá nie sú presne zadefinované a pripúšťajú tak široké a rozdielne interpretácie, že strácajú význam pre zabezpečenie smerovania krokov jednotlivých štátov.

Po druhé, aj keď Smernice Európskej únie o rovnosti rás a zamestnanosti¹³ obsahujú jasné kritériá, podľa ktorých sa posudzujú kroky jednotlivých štátov v oblasti nediskriminácie, tieto uvádzajú ako ukazovatele rasu a etnickú príslušnosť. Výsledkom je, že z diskusie o ochrane menšín v podstate vypadlo náboženstvo. Diskriminácia na základe náboženského presvedčenia je ošetrená iba v Smernici o zamestnanosti.

Únia a jej členské štáty musia vynaložiť väčšie úsilie na to, aby vyjasnili obsah spoločne deklarovaných hodnôt. Nebude to ľahká úloha. Zdá sa, že Európska únia nie celkom jasne špecifikovala obsah deklarovaných hodnôt vzhľadom na ťažkosti s ich definovaním, najmä ak má všetkých 15 členských štátov – s veľmi rozmanitými postupmi v oblasti menšinovej politiky – od rozsiahlej ochrany až

¹⁰ Nedávne a energické vyjadrenie potreby existencie takýchto mechanizmov Pozri v J. Swiebel, „Návrh správy o rešpektovaní ľudských práv v Európskej únii, 2001, 2001/2014(INI), Európsky parlament, 27. 8. 2002.

¹¹ Členské štáty Francúzsko a Grécko neuznávajú existenciu menšín. v Bulharsku je v tejto veci situácie čiastočne nejasná. Pozri Program monitorovania vstupu do EÚ, Monitorovanie vstupu do EÚ: Ochrana menšín v Bulharsku, Open Society Institute, Budapešť, 2001, dostupné na: <<http://www.eumap.org>>.

¹² Európsky súd pre ľudské práva nedávno poukázal na „prehlbujúci sa medzinárodný konsenzus v súvislosti s uznaním osobitných potrieb menšín a povinnosti chrániť ich bezpečnosť, identitu a životný štýl,” ale „nevyjadruje presvedčenie, že tento konsenzus je dostatočne konkrétny na to, aby slúžil ako pomôcka pri vytváraní postupov alebo štandardov, ktoré zmluvné štáty považujú za potrebné v konkrétnych situáciách.” Chapman v. Veľká Británia, rozsudok Európskeho súdu, 18.1. 2001 (No. 27238/95), odseky 93–94.

¹³ Smernica Rady Európy 2000/43/EC z 29.6. 2000, ktorá uplatňuje princíp rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na ich rasový alebo etnický pôvod, publikovaná v Oficiálnom vestníku Európskych spoločenstiev, 19.6.2000, L 180/22; Smernica Rady Európy 2000/78/EC z 27.11. 2000, ktorá stanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a práci, 27.11. 2000, L 303/16.

po popretie skutočnosti, že menšiny právne existujú – legitímne právo zabezpečiť, aby akákoľvek spoločná definícia bola objektívna. Aj keď možnosť voľby pri prijímaní konkrétnej politiky môže byť veľmi široká, nie je nekonečná. Keďže Únia a jej členovia chcú vytvoriť komunitu so spoločnými hodnotami, mali by byť definované niektoré spoločné štandardy, ktoré by predstavovali minimálne požiadavky na členstvo.

ÚLOHA MONITOROVANIA PRI ZADEFINOVANÍ ŠTANDARDOV

Rovnako dôležitou je aj skutočnosť, že EÚ stále nemá dostatočné prostriedky na zabezpečenie toho, aby členské štáty dodržiavali záväzky v oblasti ľudských práv. Zatiaľ čo napĺňanie *acquis communautaire* je predmetom monitorovania a mechanizmov sledovania plnenia, základné politické záväzky vyjadrené v Kodanských kritériách nie sú považované za súčasť *acquis*. Plnenie Kodanských kritérií sa monitoruje iba v kandidátskych krajinách a po vstupe do EÚ bude monitorovanie ukončené.

Ak by však takýto monitoring pokračoval, nešlo by o zbytočnú záťaž členských krajín. Únia a jej členovia sa musia sami rozhodnúť, aké hodnoty zdieľajú a do akej miery sa chcú zaviazat k spoločnému politickému modelu. Celoplošný monitoring v rámci Únie si vyžaduje, aby čokoľvek, na čom sa Únia dohodne prostredníctvom svojich členov, predstavovalo spoločné hodnoty a univerzálne sa uplatňovalo. Monitorovanie môže naštartovať proces formulácie spoločných štandardov.

Správy EUMAP-u z kandidátskych krajín sa zameriavajú nielen na dôležitosť prijatia štandardov, ale aj ich praktického uplatňovania. Rovnako sa venujú úlohe monitorov občianskej spoločnosti v procese nabádania k jasnejšej artikulácii štandardov a požiadaviek, ktoré by vlády jednotlivých krajín naplňali ako pred vstupom, tak aj po vstupe do EÚ.

Monitoring je tiež dôležitým nástrojom na zabezpečenie uplatňovania princípov v praxi. Všetky vlády kandidátskych krajín prijali špeciálne programy na zlepšenie situácie zraniteľných skupín alebo povzbudzujú ich integráciu do spoločnosti vo všeobecnejšom meradle. EÚ vyčlenila značné finančné prostriedky na realizáciu týchto programov. Neexistuje však dostatočné systematické vyhodnotenie ich dopadu a efektívnosti,¹⁴ ako ani dostatočné zainteresovanie

¹⁴ Európska komisia si uvedomuje, že nevenovala dostatočný čas vyhodnocovaniu a monitoringu, čo definuje ako „kontinuálny proces preskúmavania doručenia programových výstupov cieľovej skupine, ktoré sa realizuje počas trvania programu s cieľom okamžite zjednať nápravu v prípade akejkoľvek odchýlky od operačných cieľov.“ Pozri Oficiálny vestník Európskej komisie, C 57/12, 22. 2. 2001.

predstaviteľov menšín pri ich vytváraní, realizácii a vyhodnocovaní (pozri Časť 2).

Je zjavné, že treba uskutočniť pravidelnejší a dôslednejší monitoring v členských krajinách – ako to dokazujú skúsenosti Rómov a moslimov. (pozri Časť 3). Existujúce mechanizmy monitoringu v EÚ však neposkytujú žiadnu alebo len minimálnu možnosť uplatniť sankcie.¹⁵ Pravidelné vyhodnocovanie s účasťou zástupcov menšinových spoločenstiev¹⁶ je životne dôležité na zabezpečenie pravidelného posudzovania samotných štandardov a toho, aby verejná politika skutočne slúžila ochrane menšín pred znevýhodňovaním a vylúčením zo spoločnosti. (pozri Časť 4).¹⁷

ŠTRUKTÚRA PREDLOŽENÉHO MATERIÁLU A SPRÁV

Predložený materiál najprv skúma uplatňovanie ochrany menšín alebo programov integrácie v kandidátskych krajinách, a ďalej sa venuje legislatívne, inštitúciám a postupom, ktoré sa týkajú ochrany menšín Rómov alebo moslimov v piatich členských krajinách.

Výber tém skúmaných v kandidátskych krajinách vychádza zo zistení správ EUMAP-u z roku 2001, že uvedené programy neboli dostatočne preskúmané a vyhodnotené. Vzhľadom na to, že v roku 2002 EUMAP po prvýkrát monitoruje členské štáty EÚ, na ich monitorovanie použil tú istú metodológiu, ktorá bola uplatnená pri monitoringu kandidátskych krajín v roku 2001. Táto metodológia

¹⁵ Článok 1(1) Dohovoru z Nice, ktorá doplna Zmluvu o Európskej únii, zriaďovacie zmluvy Európskych spoločenstiev a príslušné zákony (2001/C 80/01), novelizuje Článok 7 Zmluvy o Európskej únii nasledovne: „Rada [...] môže stanoviť, že existuje riziko vážneho porušenia princípov uvedených v Článku 6(1) členským štátom a to-muto štátu môže adresovať príslušné odporúčania [...] Rada musí pravidelne overovať, či naďalej pretrváva daná situácia, na základe ktorej došlo k určeniu.”

¹⁶ Medzi väčšinou monitorov alebo monitorovacích tímov v jednotlivých krajinách v rámci EUMAP-u bol jeden alebo viacerí predstavitelia menšinovej skupiny, ktorej situácia sa monitorovala.

¹⁷ Viac odporúčaní o potrebe posilnenia EÚ mechanizmov na monitorovanie a vyhodnocovanie záväzkov a postupe členských štátov EÚ v oblasti ľudských práv a spoločných európskych hodnôt. Pozri v M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja: „Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values“ (Správa o Záväzku rakúskej vlády voči spoločným európskym hodnotám), 8. 9. 2000, odsek 117. Ďalej Pozri Comité des Sages, „Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000“, (Viest príkladom: Agenda ľudských práv pre Európsku úniu na rok 2000), Európsky univerzitný inštitút, 1998, odsek 19(e).

umožnila široký prieskum rozsahu ochrany menšín v každej krajine ako celku. Takýto postup umožní istú mieru komparability správ z roku 2001 a 2002, keďže správy zo súčasných členských štátov a správy z kandidátskych krajín za minulý rok skúmajú všeobecný stav ochrany menšín podľa podobných kritérií za relatívne krátky časový úsek.

EUMAP si vybral monitorovanie situácie jednej zraniteľnej menšinovej skupiny v každej z piatich najväčších členských krajín s cieľom celkovo otestovať silu ich legislatívnych a inštitucionálnych rámcov na ochranu menšín. Situácia Rómov sa monitorovala v Nemecku a Španielsku, pretože Rómovia čelia v týchto krajinách vážnym problémom marginalizácie a diskriminácie, rovnako ako v kandidátskych krajinách. Ďalej sa monitorovala situácia moslimov vo Francúzsku, Taliansku a Veľkej Británii, pretože moslimovia predstavujú zvlášť dôležitú skupinu, na ktorej je možné preveriť záväzok členských štátov na ochranu menšín. Vzhľadom na ich vysoký počet, vnímanú odlišnosť od miestnej majority a relatívne neskorý príchod ich komunít do západnej Európy prispel k limitovanej miere asimilácie a akceptácie. Zameranie na moslimov tiež zdôrazňuje nedostatky Smernice o rovnosti rás a potrebu širšieho chápania menšín – diskriminácia menšín má aj náboženské, etnické alebo rasové aspekty.

Monitoring typu, aký realizuje EUMAP by sa mohol zaoberať situáciou akejkoľvek skrytej menšinovej skupiny v ktorejkoľvek (alebo všetkých) členských krajinách EÚ. Žiaden systém ochrany menšín – či na štátnej úrovni alebo na úrovni Únie – nie je dostatočný pokiaľ chráni iba určité menšiny, a nie iné, alebo iba na určitých miestach, a nie všeobecne. Monitorovanie situácie konkrétnej zraniteľnej skupiny je preto užitočným spôsobom preverenia efektivity systému a prijatého záväzku. Jedným z cieľov tohto limitovaného projektu je preukázať, že pre vytvorenie Únie na spoločných hodnotách je ochrana menšín v širokom meradle možná a potrebná. EUMAP podporuje rozšírenie monitoringu na preskúmavanie situácie zraniteľných menšinových skupín v rámci Európskej únie.

2. KANDIDÁTSKE KRAJINY: HODNOTENIE VLÁDNEJ POLITIKY OCHRANY MENŠÍN A INTEGRÁCIE

V Strategickom materiáli o rozširovaní Komisia poznamenala, že „vo všetkých štátoch s početnými rómskymi komunitami v súčasnosti platia národné akčné plány na potieranie diskriminácie, ktorá je stále rozšírená a na zlepšenie životných podmienok, čo je naďalej extrémne zložité.”¹⁸ Niektoré krajiny s menším zastúpením rómskych komunít – Litva, Poľsko a Slovinsko tiež prijali takéto programy, vo veľkej miere z vlastnej iniciatívy. Komisia sa povzbudivo a pochvalne vyjadrila o prijatí programov na prehĺbenie integrácie veľkých rusky hovoriacich menšín alebo osôb s iným občianstvom v Estónsku a Lotyšsku.¹⁹ Samotný fakt, že všetky kandidátske krajiny prijali takéto programy, nie je len reakciou na požiadavky pre vstup, ale tiež vyjadrujú ochotu vlád prijímať pozitívne kroky, ktoré preukážu napĺňanie politických kritérií.

Časť I správ 2002 EUMAP-u o ochrane menšín skúma mieru uplatnenia uvedených špeciálnych politík a programov do praxe. Aj keď sa správy zameriavajú predovšetkým na jeden program v každej krajine, cieľom zistení je získať väčšiu relevantnosť pre tvorbu efektívnejšej politiky ochrany menšín všeobecne. Väčšina vlád vyčlenila iniciatívy a zdroje určené na menšinové komunity z kontextu týchto programov, aj keď takéto aktivity nie sú predmetom tejto štúdie.²⁰

Vzhľadom na skutočnosť, že spomínané programy sú relatívne nové, ich realizácia je v ranom štádiu. Napriek tomu je možné aj v tomto štádiu vyhodnotiť obsah

¹⁸ Plná verzia Strategického dokumentu o rozširovaní je dostupná na: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>>, (posledná návšteva stránky: 5. 10. 2002).

¹⁹ Pozri Európska komisia, 2001 Pravidelná správa o pokroku Estónska v pridružovaní k EÚ, Brusel, 2001, str. 24, dostupné na: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf>, (posledná návšteva stránky: 9. 10. 2002).

²⁰ Správy EUMAP-u nevyhodnocujú vládnu menšinovú politiku v najširšom slova zmysle, alebo počas nešpecifikovaného obdobia. Hodnotenie sa zameriava na konkrétne programy, ktoré prijali vlády kandidátskych krajín ako reakciu na prístupový proces a priebeh ich realizácie do augusta 2002. Nepokúšajú sa vymenovať alebo hodnotiť všetko vládne financovanie v prospech menšín. Preto napríklad štátne dávky sociálnej pomoci, ktoré nespádajú pod tieto programy, nie sú predmetom skúmania správ EUMAP-u.

programov, ich štruktúru, mechanizmy realizácie a dosiahnuté počiatočné výsledky. Navyše práve v úvodnej fáze by bolo najužitočnejšie vypracovať efektívnejšie spôsoby zabezpečenia, aby monitoring a vyhodnocovanie – ako vládou, tak aj občianskymi organizáciami, ktoré sú často partnermi vlády – boli zahrnuté do plánu realizácie programu.

Aj keď sú programy výrazne odlišné, viacerým chýba dostatočne komplexný prístup k ochrane menšín. Spoločné problémy ovplyvňujúce realizáciu programov sú neefektívna koordinácia, nedostatok financovania, nedostatočná podpora verejnosti a nedostatočný záväzok alebo politická vôľa.

2.1 OBSAH PROGRAMU

Viaceré vládne programy – predovšetkým program Bulharska, Českej republiky a Maďarska – prijali komplexný prístup k ochrane menšín s jasne definovaným zámerom riešiť diskrimináciu ako aj posilňovanie identity menšín. V Estónsku a Lotyšsku, kde sú primárnou cieľovou skupinou rusky hovoriaci občania, vládne programy nezamýšľajú zaručiť komplexnú ochranu menšín. Namiesto toho presadzujú spoločenskú integráciu prostredníctvom osvojenia si vynikajúcich jazykových zručností v štátnom jazyku.

V obsahu viacerých programov je zjavný priamy vplyv EÚ. V Bulharsku, Českej republike, Rumunsku a na Slovensku experti podporili svojimi vedomosťami a schopnosťami vytváranie politiky alebo legislatívy. Odsúdenie diskriminácie však stále vo veľkej miere zotráva na deklaratívnej úrovni. Legislatívne a strategické iniciatívy na boj proti diskriminácii sú stále v ranom štádiu a tam, kde existujú, ešte stále nie sú dostatočne overené. Verejní predstavitelia ako aj zástupcovia právnických profesií neboli dostatočne vyškolení o existujúcich (alebo plánovaných) antidiskriminačných opatreniach.²¹ Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko a Slovensko začali s podporou EÚ preskúmať svoje právne úpravy s cieľom zabezpečiť úplný súlad so EÚ Smernicou o rovnosti rás. Rumunsko už prijalo komplexnú antidiskriminačnú legislatívu a podniklo kroky na zriadenie inštitucionálneho rámca, ktorý by zabezpečoval jej implementáciu. Legislatívne úpravy Slovinska v tejto oblasti sú tiež celkom komplexné.

Aj keď je ochrana rómskej kultúry prioritou mnohých rómskych občianskych združení a organizácií, tento rozmer menšinovej politiky nie je plne rozpracovaný

²¹ Všeobecný prehľad súdnych školení ako aj netechnických právnych školení o širokej škále právnych otázok – Pozri Program monitorovania vstupu do EÚ: Súdnicstvo, Open Society Institute, Budapešť, 2002, dostupné na: <<http://www.eumap.org>>.

v žiadnom z vládnych programov, hoci integrácia je často definovaná ako cieľ. V skutočnosti „socializačné“ prvky v mnohých programoch (Maďarsko, Litva, Poľsko a Slovinsko) naznačujú, že rómska kultúra sa stále spája s chudobou, devianciou a inými negatívnymi charakteristikami a je vnímaná v rozpore s väčšinou spoločnosťou. Napríklad slovinský program zamestnanosti prisudzuje marginalizáciu a segregáciu Rómov „odlišnému životnému štandardu a morálnym hodnotám Rómov...“. Program Integrácie Rómov do litovskej spoločnosti 2000–2004 pripisuje pretrvávajúcu marginalizáciu Rómov ich „jazykovým, kultúrnym a etnickým charakteristikám.“ Tendencia vnímať rómske hodnoty ako v zásade menejcenné podkopáva rešpekt voči kultúrnej rozmanitosti, ktorá je základom multikulturálnej spoločnosti.

Oba štáty, v ktorých žijú veľké rusky hovoriace menšiny, uprednostňujú jazykovú integráciu pred ochranou jazykových práv. Estónsky integračný program presadzuje tézu, že integrácia je dvojsmerný proces. Napriek tomu sa však prijaté praktické opatrenia týkajú predovšetkým vytvorenia spoločnej jazykovej sféry ako prostriedku na prehlbenie integrácie menšín. Predstavitelia menšín vyjadrili obavu, že dôraz kladený výhradne na jazyk nezohľadňuje iné bariéry stojace v ceste integrácie do právnej a politickej oblasti. Program „Integrácia lotyšskej spoločnosti“ tiež deklaruje podporu integrácii menšín a potrebu ochrany menšinových práv, ale nerieši diskrimináciu. Navrhuje tiež niekoľko opatrení na podporu identity menšín. Oficiálni predstavitelia Lotyšska však uvádzajú, že ochrana menšín nie je cieľom Integračného programu.

Vypracovanie komplexnej politiky v mnohých kandidátskych krajinách brzdí absencia komplexných štatistík alebo iných spoľahlivých údajov o situácii menšinových skupín. Nedostatok informácií sa často odôvodňuje tým, že legislatíva zaručuje právo na súkromie a ochranu osobných údajov. Na druhej strane je zjavné, že si policajné oddelenia a iné vládne inštitúcie vedú prinajmenšom neformálne štatistiky o menšinových skupinách a ich členoch, čo je zjavným porušením zákonov o ochrane údajov.

V mnohých prípadoch však legislatíva nezakazuje zber citlivých osobných údajov *ab initio*; ale skôr požaduje vytvorenie ochranných mechanizmov.²² Niektoré členské krajiny EÚ, ako napríklad Veľká Británia, preukázali, že zber týchto údajov môže mať pozitívny dopad a umožňuje vypracovanie cielenejšej, efektívnejšej verejnej politiky na zlepšenie ochrany menšín bez porušenia osobného súkromia. Bolo by potrebné vypracovať vhodné mechanizmy umožňujúce zber etnicky a rasovo zameraných štatistík, ktoré sú potrebné na realizáciu efektívneho monitoringu. Tieto mechanizmy by mali byť vypracované

²² Pozri Etnické menšiny a ochrana údajov – európsky kontext, tlač Stredoeurópskej univerzity – INDOK, Budapešť, 2001.

a zavedené do praxe v spolupráci s predstaviteľmi menšín, aby sa vylúčili obavy, že dôjde k ich zneužitiu.

2.2 REALIZÁCIA PROGRAMU – KOORDINAČNÉ A KAPACITNÉ PROBLÉMY

Realizácia programov ochrany menšín a integrácie nie je dostatočná. Vo väčšine prípadov sú samotné orgány zodpovedné za koordináciu realizácie marginalizované, nemajú dostatočné zdroje, počet zamestnancov a politickú podporu.

Vládne programy ochrany menšín sú skôr strategické dokumenty ako legislatívne úpravy. Vo väčšine prípadov sú za ich plné rozpracovanie a dohľad nad ich realizáciou primárne zodpovedné špecializované odbory na príslušných ministerstvách. Tieto odbory však len zriedka majú právomoc urobiť viac ako zostavovať správy na základe informácií dobrovoľne poskytnutých inými zúčastnenými ministerstvami. Tiež nemajú mandát na efektívnu koordináciu aktivít iných vládnych inštitúcií.

V Bulharsku bola koordináciou menšinovej politiky všeobecne a riadením vládnych programov pre Rómov poverená Národná rada pre etnické a demografické otázky (ďalej už len NREDO).²³ NREDO však nemá právomoc požadovať realizáciu od iných vládnych úradov/inštitúcií a disponuje len malým objemom finančných prostriedkov.²⁴ Výsledkom je, že napriek tomu, že na papieri Rámcový program predstavuje v značnej miere jeden z komplexnejších a vyčerpávajúcich programov v regióne, jeho realizácia je takmer úplne zabrzdená. V Rumunsku má Spoločný výbor pre monitorovanie a implementáciu nielen slabý mandát, ale sa aj nepravidelne stretáva, pričom stretnutí sa často zúčastňujú pracovníci z nižších pozícií, ktorí nie sú oprávnení prijímať rozhodnutia v mene príslušných ministerstiev. Medzirezortný výbor v Maďarsku môže vláde navrhnúť, aby sa zaoberala prípadmi, keď ministerstvá zlyhali pri plnení svojich povinností v zmysle vládneho programu pre Rómov, avšak svoj nesúhlas alebo odmietnutie môže dať najavo iba prostredníctvom správ, ktoré predloží vláde v prípade, ak nedošlo k prijatiu príslušného uplatnenia.

I keď treba prijať opatrenia na zabezpečenie podpory a právomocí pre koordinačné mechanizmy, ktoré sú potrebné na ich efektívnu činnosť, skúsenosť

²³ Rámcový program pre rovnakú integráciu Rómov do bulharskej spoločnosti a „Integrácia menšín“, časť komplexného vládneho programu „Ludia sú bohatstvom Bulharska.“ (People are the Wealth of Bulgaria)

²⁴ Veľmi nízka úroveň financovania bola zaznamenaná v Litve, Poľsku, Rumunsku a Slovinsku.

z Estónska, kde je podľa všetkého dobrá spolupráca medzi Riadiacim výborom pre integračný program a zúčastnenými ministerstvami ukazuje, že takéto orgány môžu fungovať efektívne aj bez toho, aby disponovali väčšími vynucovacími právomocami. Pokiaľ je význam programových cieľov uznaný na vládnej úrovni, riadenie je funkčnejšie a koordinácia úspešnejšia.

Bez kvalitnej koordinácie sú aj inak úspešné projekty vystavené riziku, že dosiahnu iba dočasné zlepšenie dlhodobu existujúcich problémov. Česká „Konceptia vládnej politiky pre členov rómskych komunít, podporujúca ich integráciu do spoločnosti za rok 2000“ má silnú ľudsko-právnu perspektívu a zohľadňuje menšinové práva, čím predstavuje solídny koncepčný rámec. Chýba však efektívna ústredná koordinácia a podpora. Praktická realizácia pozostáva predovšetkým z ad hoc projektov realizovaných jednotlivými ministerstvami podľa ich rozhodnutia, často s neistým alebo obmedzeným financovaním. Aj keď niektoré tieto projekty mali pozitívne výsledky, ich vzájomný vzťah a prepojenie na Konceptiu nie je správne určený. Bez opatrení zameraných na koordináciu, ktoré budú systematicky riešiť otázku diskriminácie a ovplyvňovať zmeny na právnej a inštitucionálnej úrovni, bude mať realizácia takýchto projektov ako prostriedku riešenia hlboko zakorenených problémov len obmedzený dlhodobý dopad. Ak nebude existovať väčšia politická vôľa na záväznú podporu Konceptie, nie je pravdepodobné, že dôjde ku štrukturálnym zmenám a orgány verejnej správy nebudú brať jej realizáciu vážne.

Na Slovensku je koordinácia aktivít jednotlivých ministerstiev slabá aj napriek nedávnym pokusom posilniť administratívnu kapacitu na realizáciu vládnej Stratégie, pretože neexistujú mechanizmy, ktoré by požadovali ich aktívnu participáciu. Financovanie zo štátneho rozpočtu nie je dostatočné.

V Lotyšsku sa doteraz väčšina aktivít realizovala v rámci Programu integrácie. Aktivity boli iniciované ešte skôr, než bol prijatý program. Aj keď mechanizmy na jeho riadenie a realizáciu začali fungovať iba nedávno, nedostatok efektívnej koordinácie medzi jednotlivými štátnymi a neštátnymi zainteresovanými subjektami a nejasná stratégia realizácie spôsobujú problémy.

Slovinským programom pre Rómov tiež chýbajú centrálné mechanizmy dohľadu, ktoré by zabezpečovali plynulé financovanie. V rámci všeobecného Programu opatrení, prijatého v roku 1995, zodpovedá za celkovú koordináciu programu vládny Úrad pre národnosti. V skutočnosti žiadne ministerstvo alebo vládny orgán nevyčlenil financie na rómske programy tak, ako je to bežné pre iné uznané menšinové skupiny. Miestne orgány tiež navrhli, aby mal Úrad pre národnosti väčšiu kontrolu nad finančnými rozhodnutiami, ako majú jednotlivé ministerstvá, pretože nie sú dostatočne dobre informované o situácii Rómov. Úrad by mal byť následne zodpovedný za prerozdeľovanie týchto prostriedkov orgánom miestnej verejnej správy.

Prijatie špeciálnych programov pre menšiny prináša so sebou isté riziká. Tieto programy môžu predovšetkým poslúžiť ako zámienka na to, aby sa štát zbavil zodpovednosti poskytovať menšinám ochranu, výhody a služby, ktoré prináležia všetkým. Nevyvinulo sa dostatočné úsilie na zvýšenie povedomia v rómskej komunite, že všetky vládne stratégie by mali umožniť Rómom uplatňovať okrem iného ich základné práva na vzdelanie, bývanie a zdravotnú starostlivosť. Existencia špeciálnych programov môže mať zásadný význam pri riešení špecifických potrieb menšinového spoločenstva, ale zároveň treba zabezpečiť, aby tieto programy nevzbudzovali dojem, že Rómovia nie sú zahrnutí do všeobecných programov na zmiernenie chudoby alebo zlepšenie vzdelávacích štandardov.

Zároveň by sa od špeciálnych poradcov alebo orgánov, ktorých poslaním je upevňovať menšinovú identitu a kultúru, nemalo požadovať, aby na seba preberali funkcie sociálnej asistencie. Niekedy sa od predstaviteľov menšinových samospráv v Maďarsku napríklad žiada, aby riešili otázky týkajúce sa sociálnej pomoci, aj keď za to nesie jasnú zodpovednosť miestna verejná správa. Českí a slovenskí „rómski asistenti“, ktorých úlohou mala byť facilitácia tvorby miestnej politiky a projektov na zlepšenie situácie Rómov sa namiesto toho ocitli v úlohe sociálnych pracovníkov, pričom na túto prácu neboli vyškolení, t.j. nie sú kvalifikovaní.

I keď cieľom pozitívnych opatrení môže byť zabezpečenie rovnakého prístupu v praxi, nesmú byť vnímané ako náhrada základných úloh štátu. Mali by byť jasne definované poradné funkcie, programy by vždy mali obsahovať pokyny pre realizátorov a „komunikačné zložky“, ktorí zvyšujú povedomie verejnosti o cieľoch programu a zodpovednosti verejných činiteľov.

2.3 DECENTRALIZÁCIA: ÚLOHA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Vo viacerých krajinách, ako napríklad v Českej republike, Maďarsku, Poľsku, na Slovensku a Slovinsku chýbajú centrálnym orgánom zodpovedným za vypracovanie a realizáciu vládnej politiky na ochranu menšín kompetencie na to, aby mohli efektívne ovplyvniť miestnu verejnú správu. Preto môže úsilie zaviesť na národnej úrovni reformy, predovšetkým také, ktoré sú v opozícii s populárnymi postojmi a odmietaním poskytnúť menšinovým skupinám „špeciálne zaobchádzanie“, podkopané opozíciou na miestnej úrovni a niekedy protichodnou lokálnou politikou.

Česká republika, Poľsko, Rumunsko a Slovensko uznali význam zaangažovania miestnej verejnej správy do realizácie programov – decentralizovali zodpovednosti a vymenovali miestnych alebo krajských rómskych expertov

alebo poradcov. Niektorým jednotlivcom zastávajúcim tieto funkcie sa podarilo zvýšiť povedomie o vládnych programoch, sprostredkovať komunikáciu medzi rómskymi komunitami a orgánmi miestnej správy a zvýšiť povedomie o potrebách miestnych rómskych komunít. Väčšina z týchto jednotlivcov však má malú inštitucionálnu podporu, nemá jasne určené kompetencie a na svoje pozície majú minimálne vzdelanie alebo nemajú žiadne. Navyše, po reforme verejnej správy v Českej republike už nemôže vláda vyžadovať od nových krajských samosprávnych úradov aby zamestnávali rómskych poradcov tak, ako to mohla robiť v rámci bývalého systému okresov. Budúcnosť tejto iniciatívy je nejasná. Na Slovensku bolo doteraz menovaných iba niekoľko rómskych poradcov.

V Rumunsku boli napríklad v rámci celej krajiny vymenovaní „rómski experti“ pri úrade starostu. Mnoho z týchto expertov bolo vybraných na základe ich politickej príslušnosti jedinej rómskej politickej strane v rámci obzvlášť nejasného a spolitizovaného procesu. Ďalším osobám v štátnej službe bolo označenie „rómsky expert“ priradené k ich súčasným úlohám bez toho, aby absolvovali školenie alebo dostali podporu. Predstavitel krajského úradu pre Rómov poznamenal, že „títo štátni úradníci nemajú žiadne predpoklady a motiváciu pracovať na riešení rómskych problémov, je to pre nich iba ďalšia zodpovednosť.“²⁵ Veľký počet kvalifikovaných rómskych kandidátov, spomedzi ktorých mnohí benefitovali z programu afirmatívnej akcie na tretej úrovni Ministerstva školstva, ako aj tí, ktorí majú rozsiahle skúsenosti s prácou v treťom sektore, majú požadované schopnosti ako aj iniciatívu pre tieto posty. Decentralizovaný prístup k realizácii programov z roku 1995 Programu opatrení na pomoc Rómom a Programu zamestnanosti na Slovinsku sa preukázal ako efektívny spôsob riešenia rozmanitých problémov odlišných rómskych komunít. Systém, ktorý deleguje väčšinu programových rozhodnutí na miestne orgány, má však viacero vážnych úskalí. Po prvé, bez vyváženej koordinácie na ústrednej úrovni sú možnosti zopakovať alebo stavať na úspešných programoch obmedzené. Po druhé, predstavitelia miestnych orgánov neabsolvovali dostatočné vzdelávanie a prípravu na realizáciu projektov pre Rómov. Na miestnej úrovni sa neprikladá osobitný význam úlohe diskriminácie pri zmenšovaní príležitostí pre Rómov. Mnohí štátni zamestnanci stále zaujímajú veľmi negatívne postoje, čo od samotného začiatku podkopáva konštruktívne vzťahy s rómskymi komunitami (a tým aj vyhliadky na úspech).

I keď decentralizácia môže prospieť v zmysle posilňovania lokálnej iniciatívy a delegovania zodpovednosti na výkonných činiteľov na miestnej úrovni a komunity, bolo by ju potrebné vyvážiť schopnosťami, právomocami a autoritou orgánu na vládnej úrovni. Predstavitelia miestnych orgánov, ktorých zod-

²⁵ Rozhovor s V. Gotom, rómskym expertom, Regionálny úrad pre Rómov, Galați, 1. 8. 2002.

povednosťou je riadiť a dohliadať nad realizáciou špeciálnych projektov pre Rómov alebo iné menšiny, by mali absolvovať školenie, aby poznali ciele projektu, boli si vedomí politickej podpory programu na vyššej úrovni a tiež by mali poznať kultúru a situáciu menšinových skupín/menšinovej skupiny, s ktorou majú pracovať. Takéto školenie by sa mohlo realizovať v spolupráci s miestnymi predstaviteľmi menšín.

2.4 VYHODNOTENIE A HODNOTENIE

Vlády kandidátskych krajín preukázali rastúcu podporu dôležitosti pravidelného vyhodnocovania programov ochrany menšín, ktoré prijali.

Zaujímavý je príklad maďarskej vlády, ktorá síce nezrealizovala žiadne formálne vyhodnotenie súčasného súboru opatrení zameraného na zlepšenie situácie Rómov, ale príprava pokynov na vypracovanie dlhodobej stratégie predložila na rozsiahlu verejnú diskusiu a pripomienkovanie. Navyše, z prijatých pokynov vyplýva, že niektoré predpoklady, na ktorých je postavená súčasná stratégia, boli podrobené kritike, t.j. na základe verejnej diskusie a väčšej zainteresovanosti rómskych predstaviteľov môže dôjsť k úprave súčasného programu.

Vo viacerých krajinách nedostatočne konkrétny pokrok v realizácii programu si vyžiadala monitorovanie aktivít. V Rumunsku preukázala vláda na začiatku záväzok monitorovať svoju činnosť v rámci realizácie „Stratégie na zlepšenie situácie Rómov“ s tým, že v apríli 2002 bola publikovaná vnútorná vyhodnocovacia správa.²⁶ Správa však nie je vyčerpávajúca – obmedzuje ju nedostatok dostupných informácií o realizácii – a vzhľadom na ťažkosti so zberom údajov od príslušných ministerstiev bola publikovaná neskoro.

Na to, aby vládne monitorovacie správy poskytli základ pre verejnú kontrolu a nástroj na zvýšenie povedomia verejnosti o cieľoch programu a jeho úspechoch, musia byť verejne dostupné. Každoročné mediálne a všeobecné monitorovacie správy, ktoré pripravuje estónska vláda sú vyčerpávajúce, profesionálne prezentované a široko dostupné. V Slovinsku, napriek tomu, že údajne boli vypracované vládne správy o realizácii, neboli prístupné verejnosti alebo miestnym predstaviteľom. Výsledkom je, že ich prínos pre zlepšenie existujúcich projektov a vytváranie nových projektov na základe skúseností je obmedzená.

Česká Koncepcia z roku 2000 zohľadnila požiadavku každoročne vypracovávať posudok a aktualizáciu. Takáto situácia reálne umožňuje pravidelne posudzovať, dopĺňať a integrovať skúsenosti získané počas realizácie, i keď kvalita aktualizácií

²⁶ Ministerstvo verejných informácií, „Správa o stave realizácie,“ Bukurešť, apríl 2002, str. 4.

do istej miery utrpí nekvalitnými a nedostatočnými informáciami od zúčastnených ministerstiev, ako aj nedostatočnou kapacitou na zhromažďovanie a zostavovanie informácií. Samotná myšlienka začlenenia monitoringu ako neoddeliteľnej súčasti Koncepcie je postavená na zdravých základoch. Na Slovensku sú vyhodnocovacie správy tiež do veľkej miery popisné. Neexistujú mechanizmy na vyhodnocovanie efektivity opakovane realizovaných činností.

V Litve neexistuje prehľad, v akom stave sa nachádza realizácia Programu integrácie Rómov. V skutočnosti jestvujú isté nejasnosti v otázke, do akej miery sú jednotlivé iniciatívy zamerané na zlepšenie situácie Rómov prepojené na Program.

2.5 FINANCOVANIE EÚ NA PODPORU REALIZÁCIE

EÚ zohráva dôležitú úlohu nielen pri urýchlňovaní prijímania programov ochrany menšín a integrácie, ale podporuje aj ich realizáciu. V niektorých prípadoch, ako napríklad v Bulharsku, Litve a v Rumunsku závisí realizácia do veľkej miery od medzinárodného financovania, vládne financovanie je minimálne. Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko a Slovensko získali od EÚ a z iných medzinárodných zdrojov veľké finančné prostriedky a navyše na realizácii programu pomáha veľké spolufinancovanie vlády.

V Bulharsku EÚ pozitívne vyzdvihla prijatie Rámcového programu a vyjadrila sa k realizácii v jeho pravidelných správach. Financovanie projektov z EÚ, ktoré sa týkajú Rómov, však dôsledne nesledovalo stratégie formulované v rámci Programu a postrehom v pravidelných správach niekedy chýbal dôraz a konkrétnosť, ktorá by podnietila dôslednejšie dodržiavanie cieľov Programu. V Rumunsku si však EÚ poistila svoje pozitívne hodnotenie vládnej stratégie a jej decentralizovaného prístupu tým, že pridela prostriedky predovšetkým miestnym iniciatívam a na pilotné projekty zamerané na posilňovanie partnerstva medzi miestnymi inštitúciami a rómskymi skupinami. V Českej republike a na Slovensku napriek tomu, že financie z EÚ podporovali realizáciu mnohých priorít vytýčených jednotlivými vládami, bolo na riešenie vážneho problému nezamestnanosti vyčlenených málo prostriedkov. Financovanie z EÚ by malo jasne podporovať ciele, s rozpracovaním ktorých majú vlády kandidátskych krajín problémy.

Pred prijatím Estónskeho vládneho integračného programu v roku 2000, prispievalo EÚ niekoľko rokov na financovanie programových cieľov. Rovnako ako samotný integračný program sa financovanie z Phare zameralo predovšetkým na výuku v estónčine. V Pravidelnej správe za rok 2001 sa však uvádza, že by sa mala venovať pozornosť a zdroje všetkým prvkom integračného programu,

pričom sa dá predpokladať, že sa týmto narážalo na právne a politické sféry, ktoré doteraz nepatrili medzi priority. Keďže viac ako tri štvrtiny financovania programu v roku 2000, vrátane prostriedkov z Phare, bolo vyčlenených na opatrenia zamerané na výuku jazyka, priority financovania EÚ by sa mali zamerať na opatrenia na zvýšenie pomeru podpory naturalizácie osôb prostredníctvom menšinových médií a iné ciele, ktoré nesúvisia priamo s jazykom.

V Českej republike a na Slovensku sa javí podiel rómskych organizácií medzi tými, ktoré realizujú projekty podporené Phare obzvlášť nízky, aj keď na tento problém upozorňovali v mnohých ďalších krajinách, vrátane menšinových mimovládnych organizácií v Estónsku. Tento stav môže byť zapríčinený komplikovaným procesom podávania žiadostí a správ. Zároveň často práve malý počet organizácií alebo lokálnejšie zoskupenia majú prehľad a informácie o riešeníach, pri ktorých je najvyššia pravdepodobnosť, že zlepšia situáciu Rómov na základnej úrovni.

EÚ a iní medzinárodní donori by mali zabezpečiť, aby výberový proces identifikoval také žiadosti, ktoré majú skutočné prepojenie na zamýšľanú cieľovú skupinu projektu, chápu jej potreby a miestne komunity sú zainteresované do pomenovania problémov a ich riešenia. Programy EÚ by mali posudzovať a administrovať tieto žiadosti o granty zjednodušeným a transparentným spôsobom. Vyhlásenie grantových kôl by tiež mali sprevádzať školenia v jednotlivých krajinách a pomoc potenciálnym uchádzačom. Význam dostupnosti tejto formy pomoci sa bude pravdepodobne zvyšovať s rastom objemu finančných prostriedkov EÚ pre krajiny strednej Európy a pobaltských štátov.

2.6 ÚČASŤ MENŠÍN

Viacere medzinárodné organizácie²⁷ vrátane EÚ vyzývali k účasti menšín na rozvoji, realizácii a vyhodnocovaní programov zameraných na poskytovanie pomoci menšinám. Účasť menšín je dôležitá sama osebe, ale aj z hľadiska efektivity programov. Je vyššia šanca, že menšinové komunity budú akceptovať programy, ktoré integrujú perspektívu menšín a sú vnímavé k ich potrebám. Projekty, ktoré aktívne zapoja menšiny do prípravy, realizácie a rozvoja, majú väčšie šance na akceptovanie väčšinovou spoločnosťou a sprostredkovať integráciu, než alternatívne opatrenia, ako napríklad charitatívne akcie alebo sociálna pomoc.

V kandidátskych krajinách prevláda názor, že Rómovia cielene zneužívajú systém sociálnej pomoci. Programy, ktoré umiestnia Rómov do vedúcich, riadiacich

²⁷ Pozri napr. Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, Situácia Rómov a Sinti v oblasti OBSE, vysoký komisár pre národnostné menšiny, 2001.

a rozhodovacích úloh sú dôležitým nástrojom na potieranie rozšírenej predstavy, že Rómovia „radšej ostanú na sociálnej pomoci“, „nechcú nič lepšie“, „nezaujímajú sa o školu“, alebo „radšej žijú spolu“, ktorá odôvodňuje celú škálu diskriminačného správania a stratégií.

V mnohých krajinách sa iniciatívy zamerané na zvýšenie zamestnaneckých príležitostí sústreďujú na projekty verejnoprospešnej práce. Tieto projekty predstavujú primárny zdroj vládou financovaného zamestnania pre Rómov na Slovinsku. Napriek tomu, že takéto pozície neposkytujú ani stabilný príjem, ani príležitosť rozvíjať zručnosti uplatniteľné na trhu, dopyt po nich je naďalej vyšší ako ponuka. Programy verejnoprospešných prác sa začali realizovať aj v Českej republike a na Slovensku, ale ich efektívnosť ako nástroja na riešenie dlhodobej nezamestnanosti je otázna. Keďže predmetom väčšiny VPP je manuálna práca, týka sa predovšetkým mužov. Existuje veľmi málo projektov zameraných na zvyšovanie schopností žien, aby sa zapojili do pracovného procesu.

Niekoľko projektov realizovaných v rámci Integračných programov v Estónsku a Lotyšsku sa zameriava na nerovnosti v zamestnanosti, pričom sa iniciatívy v tejto oblasti zameriavajú predovšetkým na jazykový aspekt. Zámerom zvyšovania jazykových schopností je zvýšiť pracovnú flexibilitu a mobilitu a príležitosti na zamestnanosť. Na to, aby človek získal pomoc od lotyšskej Štátnej služby pre oblasť zamestnanosti, musí mať príslušné jazykové schopnosti. To isté platí pre niektoré zamestnania v súkromnom sektore.

V Slovinsku sa javia byť úspešnejšie a trvalejšie projekty, ktoré boli vypracované na základe konzultácií s Rómami než tie, ktoré vypracovali iba miestne orgány. Miestne orgány môžu totiž hľadiť na uspokojovanie potrieb obce, než na potreby rómskej komunity. Projekty so zle vytyčenými prioritami ponúkajú cieľovej skupine len málo jasných výhod a nepovzbudzujú dlhodobý presun od závislosti na sociálnej pomoci alebo iných formách štátnej podpory. Vyhodnotenie jedného projektu realizovaného v rámci Fondu EÚ pre partnerstvo pre Rómov v Rumunsku poukázalo na to, že medzi pochopením cieľov projektu miestnymi predstaviteľmi a rómskymi partnermi existujú závažné rozdiely. Rómovia vnímali projekt ako zdroj priamej podpory účastníkom, kým miestni predstavitelia určili ako priority záujmy obce a školenie vnímali ako druhoradé. Výsledkom bola nespokojnosť rómskych účastníkov so svojou úlohou a oficiálne hodnotenie tiež prišlo k záveru, že účasť Rómov mala byť vyššia.²⁸

V Maďarsku sa pri prvom návrhu vládneho programu venovala stanovisku menšiny iba malá pozornosť. Pokyny pre nadväzujúce aktivity však kladú väčší

²⁸ MEDE Vyhodnocovacie Fiche, „Zriadenie ekologických strážnych hliadok vo vidieckych oblastiach v hornom Timis, kraj Caras-Severin“ (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

dôraz na aktívnu účasť Rómov, povzbudzovanie nezávislosti a posilňovanie budúcej úlohy rómskych záujmových združení v procese európskej integrácie. V súlade s touto zmenou priorít bol v lete 2002 priamo pod úradom premiéra vytvorený nový poradný orgán. Bude v ňom zastúpená väčšina rómskych predstaviteľov ako z politickej, tak aj z občianskej oblasti.

Pri tvorbe Estónskeho integračného programu sa venovala získavaniu podnetov od menšinových organizácií malá pozornosť. Nízka bola aj účasť menšinových organizácií počas jeho realizácie, i keď došlo k určitému zlepšeniu situácie. Výsledkom je, že pretrváva rozdiel medzi chápaním cieľov a priorít procesu integrácie do spoločnosti medzi menšinou a väčšinou. Tento problém je potrebné riešiť v záujme dosiahnutia vzájomne uspokojivých výsledkov. Vyhodnotenia, aj keď sú pravidelné, vyčerpávajúce a verejne dostupné sa málo venujú vnímaniu nedostatkov programu rusky hovoriacou komunitou a možnosťami nápravy.

V Lotyšsku sa Integračný program zakladá na Rámcovom dokumente, ktorý bol predmetom širokej diskusie a následných úprav. Diskusie sa zúčastnili aj konzultanti spomedzi zástupcov menšín, no priama účasť menšinových predstaviteľov na programe ako autorov bola nízka. Účasť menšín na realizácii programu je tiež nízka, i keď sú snahy o väčšiu zainteresovanosť menšinových mimovládnych organizácií a občianskej spoločnosti.

Rozvoj politického a občianskeho hnutia v rámci rómskych a iných menšinových komunít sa slubne rozvíja do silnejšej lobby za menšinové záujmy. Tento proces môže zaručiť, že vládne záväzky voči Rómom – jednak ako menšine a ako členom širšej spoločnosti – budú naplnené. Ako povedal jeden bulharský rómsky líder „máme jeden dokument, Rámcový program, ktorý ukázal, že sme schopní zjednotiť sa pre spoločnú vec.“ Ostáva na Rómoch a predstaviteľoch iných menšín, aby sa zjednotili v snahe presadiť efektívnejšiu realizáciu programov vyhlásených na ochranu menšín.

2.7 ZASTÚPENIE MENŠÍN

Často keď vláda chce získať podnety od menšinových komunít, koná tak cez oficiálneho predstaviteľa. Takýto prístup prináša množstvo problémov. Po prvé, určenie alebo zvolenie jedného predstaviteľa (alebo reprezentatívneho orgánu) nezodpovedá rozmanitosti menšinových skupín. Po druhé, predlžuje sa tým závislosť. Reprezentatívne orgány sa spoliehajú na vládu v zmysle politickej a rozpočtovej podpory, a preto je menšia pravdepodobnosť, že si zachovajú kritické stanovisko. Sprístupnenie takéhoto orgánu iba určitým zástupcom a vylúčenie iných generuje konkurenciu a vzájomnú nedôveru v rámci menšinových komunít.

V niektorých kandidátskych krajinách fungujú mechanizmy, ktoré zabezpečujú zastúpenie menšín na parlamentnej alebo miestnej úrovni. Tieto opatrenia predstavujú dôležitý spôsob zabezpečovania účasti menšín, ale vo viacerých krajinách mala vláda tendenciu tento proces ovplyvniť alebo ho kooptovať, čo malo negatívny dopad na účinnosť programu.

V Maďarsku bol v súlade so Zákom o menšinách zriadený systém menšinových samospráv tak na národnej, ako aj na miestnej úrovni. Tento systém zapríčiniť vznik vnútorného napätia medzi rómskymi skupinami, pretože vláda má tendenciu spoliehať sa na Národnú rómsku samosprávu ako jediného „oficiálneho“ predstaviteľa rómskej národnosti. Keď vláda pripravuje rozhodnutia, ktoré ovplyvňujú rómske komunity, rokuje predovšetkým s Národnou rómskou samosprávou, a to i napriek tomu, že iné organizácie ponúkajú odlišné názory a perspektívu. Spoliehať sa výlučne na jednu organizáciu, ktorá je sama o sebe závislá od financovania a podpory vlády je riskantné, pretože táto organizácia môže byť ľahko kontrolovateľná. Zároveň, organizácia, ktorá nie je schopná vydávať zásadné alebo kritické odporúčania zo strachu zo straty vládnej podpory, môže rýchlo stratiť legitimitu u menšinovej komunity. Bolo by potrebné opätovne preskúmať Zákon o menšinách v záujme jeho novelizácie, ktorá by podnietila rozmanitejšie zastúpenie v národných poradných orgánoch.

V Rumunsku má Rómska Sociálno-demokratická strana (Roma Social Democrat Party - RSDP) , jedno kreslo v parlamente pre Rómov v súlade s ustanovením zabezpečiť menšinám zastúpenie v prípade, že nedosiahnu minimálnu percentuálnu podporu voličov potrebnú na zastúpenie v parlamente. Avšak do veľkej miery, vzhľadom na výhradné konzultácie vlády s touto stranou, začala byť akceptovaná ako jediný zástupca Rómov na všetkých úrovniach a to do takej miery, že sa ignorujú administratívne postupy pri získavaní pracovných príležitostí na pozície miestnych štátnych úradníkov v prospech nominantov RSDP. Podľa niektorých rómskych aktivistov viedlo spoliehanie sa vlády na jedinou politickú organizáciu, ktorá má reprezentovať celé spektrum rómskych politických a občianskych organizácií, k fragmentácii komunity rómskych mimovládnych organizácií.

V Lotyšsku kritizovali predstavitelia menšín nedostatočnú transparentnosť vo výberovom procese kandidátov mimovládnych organizácií (vrátane menšinových mimovládnych organizácií) do rady, ktorá dohliada na prácu Národného integračného fondu.

Vlády by mali spolupracovať so zástupcami menšinových spoločenstiev na vypracovaní dokonalejších mechanizmov na zabezpečovanie účasti menšinových predstaviteľov vo verejnom živote, čo by umožnilo participáciu čo najširšieho a zároveň najprimeranejšieho zastúpenia skupín reprezentujúcich menšinové záujmy. V prípadoch, keď existuje jedna oficiálna partnerská inštitúcia, ktorá

má sprostredkovať komunikáciu medzi vládou a menšinovým spoločenstvom, mali by existovať alternatívne mechanizmy na to, aby povzbudzovali tieto inštitúcie k široko koncipovaným dialógom s inými menšinovými skupinami.

Z intenzívnejšej účasti menšinových skupín pri dolaďovaní stratégie, identifikácii najlepších postupov a modifikácii alebo eliminácii nekvalitne fungujúcich projektov bude mať úžitok tak vláda, ako aj menšinové skupiny.

2.8 PODPORA VEREJNOSTI

Stratégie, ktoré boli prijaté predovšetkým s cieľom uspokojiť požiadavky EÚ, bez ohľadu na to, či boli prijaté s dobrou vierou a čestnými úmyslami, nemusia odzrkadľovať rozsiahlu zmenu vo verejnej mienke: naliehanie EÚ na zlepšenie situácie menšín skutočne často vyvoláva rozhorčenie väčšinovej populácie a politikov a je vnímané ako neodôvodnené a nevítané zasahovanie zvonku.

Na realizáciu akéhokoľvek rozsiahleho politického programu je vo väčšine prípadov potrebná podpora širokej verejnosti. Veľká rýchlosť prístupového procesu však znamenala, že vytváraniu verejnej podpory pre vládnu politiku sa vzhľadom na širšie prístupové potreby často venovala len malá pozornosť. Politickí lídri oveľa jednoduchšie zdôvodnia opatrenia prijaté na splnenie ekonomických požiadaviek v zmysle ekonomických výhod, ktoré má podľa očakávaní členstvo v Únii priniesť. Výhody, ktoré spoločnosti prinesie zlepšenie situácie menšín, však nie sú tak presvedčivo zdôrazňované.

V skutočnosti odpor proti realizácii pozitívnych opatrení zameraných na zlepšenie situácie Rómov alebo posilnenie ich integrácie predstavuje jednu z najvážnejších prekážok efektívnej realizácie. Napríklad v Slovinsku jeden miestny predstaviteľ uviedol, že politici zámerne nestanovujú rómske programy ako priority, lebo miestni nerómski obyvatelia by reagovali negatívne.²⁹ K podobným zisteniam došlo v Českej republike, Maďarsku, Litve, Poľsku, Rumunsku a na Slovensku. Vyčleňovanie značných finančných súm na programy zamerané na zlepšenie situácie menšinových skupín, predovšetkým v období ekonomických problémov, alebo v situácii, keď má daná menšinová skupina nízke sebavedomie, bez snahy vybudovať toleranciu a chápanie v rámci celkovej populácie sa nevyhnutne stretne s odporom a vystaví takéto úsilie vážnemu riziku neúspechu.

Odpor prijímať a realizovať programy na ochranu menšín sa objavil nielen medzi verejnosťou, ale aj medzi verejnými predstaviteľmi. Napríklad bulharský verejný činiteľ nastolil otázku, prečo bola Rómom vyčlenená samostatná podpora

²⁹ Rozhovor so S. Lien Tesari, Semič, 30. 3. 2002.

prostredníctvom špeciálneho programu, keď ostatné menšinové skupiny sú tiež znevýhodnené.³⁰ Ministerstvo školstva nedávno varovalo pred veľmi rýchlou integráciou rómskych a nerómskych škôl s odôvodnením, že by to mohlo vyprovokovať spätnú negatívnu reakciu voči menšinovej populácii a dokonca by to mohlo „viesť k pokračujúcemu vyčleňovaniu Rómov žijúcich v segregovaných oblastiach.“³¹

V každej z analyzovaných kandidátskych krajín je informovanosť verejnosti o vládnych programoch pre Rómov nízke. Niekoľké programy majú zakotvené ustanovenia o prehlbovaní a zvyšovaní povedomia, či už medzi cieľovou populáciou alebo spoločnosťou ako takou. Sú to predovšetkým programy, ktoré neboli dostatočne realizované. Napríklad česká koncepcia z roku 2000 zdôrazňuje význam verejnej diskusie, no napriek tomu sa zdá, že nie sú potrebné financie a ľudské zdroje na začatie cieľenej verejnej kampane na propagáciu Koncepcie a príslušných aktivít. Úrad zodpovedný za koordináciu realizácie Koncepcie nemá pracovníkov pre styk s verejnosťou a úsilie propagovať Koncepciu nie je systematické.³²

V rámci estónskeho Integračného programu sa realizujú dosť rozsiahle propagačné aktivity. Dôležitou súčasťou programu je aj pravidelný monitoring verejnej mienky zverejňovaný prostredníctvom médií. Tieto opatrenia však boli len čiastočne úspešné pri vytváraní spoločnej vízie o integrácii, menšinová a väčšinová spoločnosť však naďalej zastáva dosť odlišné názory na integráciu a jej priority.

Bez dostatočných verejných informácií môžu bezostyšní politici využiť výdavky na menšinové programy na politické účely. V Maďarsku sa zistilo, že niektorí politickí predstavitelia upozorňovali na výdavky vynaložené v prospech Rómov bez toho, aby zdôraznili, že predmetné opatrenia boli prijaté s cieľom zabezpečiť rovnaký prístup k príležitostiam v maďarskej spoločnosti.³³ Takýto prístup môže zväčšiť rozhorčenie a viesť k oslabeniu dôvery a iniciatívy medzi rómskymi komunitami.

Iniciatívy zamerané na zlepšenie účasti menšín v mediálnych organizáciách majú zvlášť veľký význam pri vytváraní pozitívnejšieho vnímania menšinových komunít verejnosťou. V Maďarsku sa stala úspešnou mimovládna iniciatíva na propagovanie účasti Rómov v médiách a na ich prístup k médiám. Rómske tlačové centrum vytvára spravodajské články a reportáže, ktoré ponúka mienko-

³⁰ OSI okrúhly stôl, Sofia, máj 2002.

³¹ Ministerstvo školstva a vedy, „Organizácia a riadenie školských aktivít v rámci všeobecného vzdelávania, odborných a špeciálnych škôl,” Sofia, 2002, str.156.

³² OSI okrúhly stôl, Praha, jún 2002.

³³ OSI okrúhly stôl, Budapešť, jún 2002.

tvorným médiám. Ďalej poskytuje vzdelávanie mladým rómskym žurnalistom v spolupráci s Centrom nezávislej žurnalistiky, ktoré podporilo zriadenie podobnej organizácie aj v Bukurešti.

V celom regióne neexistuje dostatočná skutočná politická vôľa rozvíjať a realizovať efektívnu menšinovú stratégiu. Tento stav môže súvisieť s nedostatkom väčších sympatií a podpory verejnosti pre spoločné politické hodnoty a princípy, na ktorých je založený proces rozširovania a možno aj s nedostatočným úsilím zo strany EÚ vyzdvihnúť význam týchto hodnôt a princípov. Štruktúry EÚ a vlády kandidátskych krajín musia formulovať a uvádzať presvedčivejšie argumenty o tom, že ochrana menšín je základnou súčasťou spoločných hodnôt EÚ.

3. MONITORING OCHRANY MENŠÍN V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ – SITUÁCIA MOSLIMOV A RÓMOV

Viac ako kedykoľvek predtým spočíva európsky model na univerzálnych hodnotách: slobode, demokracii, rešpektovaní ľudských práv a základných slobôd a vláde práva. Vo väčšine prípadov boli tieto ideály dosiahnuté. Stále však musíme bojovať, dokonca aj v našich starých demokraciách, aby sa tieto ciele úplne naplnili.³⁴

Druhý zväzok správ EUMAP-u za rok 2002 sa venuje situácií zraniteľných menšinových skupín v jednotlivých piatich najväčších členských štátoch EÚ.³⁵ Tieto správy odhaľujú, že niektoré z problémov sú rovnaké ako v kandidátskych krajinách. Rómovia v Nemecku a Španielsku čelia predsudkom, sú vyčlenení zo spoločnosti a diskriminovaní v rovnakých oblastiach, vrátane zamestnanosti, vzdelania, bývania, prístupu k verejným tovarom a službám a trestnoprávnemu systému. Takisto existujú prekážky voči plnému uplatňovaniu menšinových práv. Navyše, Nemecko na rozdiel od kandidátskych krajín neprijalo špeciálny vládny program na riešenie týchto otázok.³⁶

Správy EUMAP-u z členských štátov tiež odhaľujú množstvo nových a odlišných otázok. Vznik veľkých moslimských komunít vo Francúzsku, Taliansku a Veľkej Británii s odlišnými tradíciami a hodnotami, ako aj ich túžba plne sa zúčastňovať verejného života, predstavuje výzvu pre existujúci predpoklad ochrany menšín v rámci európskeho systému, pretože tento systém má tendenciu vnímať menšinové skupiny z pohľadu ich rasovej alebo etnickej príslušnosti a nie z pohľadu náboženstva.

³⁴ Louis Michel, Úvod k výročnej správe Európskeho parlamentu o ľudských právach za rok 2001, str. 7, dostupné na: <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf>, (posledná návšteva stránky: 18. 9. 2002).

³⁵ EUMAP preskúmal iba situáciu v piatich najväčších členských krajinách EÚ. Tento materiál sa teda týka predovšetkým ochrany menšín v uvedených krajinách: program samozrejme podporuje rozšírenie monitoringu na všetkých 15 členských štátoch s cieľom umožniť širšie a prepracovanejšie odporúčania.

³⁶ Španielsky „Rómsky rozvojový program“ bol prijatý v 80-tych rokoch. Podľa rómskych predstaviteľov je zastaraný a potrebuje opätovné posúdenie.

3.1 POSTOJ VEREJNOSTI

I keď v rámci populácie Sinti a Rómov v Nemecku a Rómami/cigánmi v Španielsku existuje veľká rozmanitosť,³⁷ väčšinová spoločnosť ich vníma ako jednu skupinu. Podobne je to s „moslimskou komunitou“ – aj keď ju v skutočnosti tvoria rozličné národnostné, etnické a jazykové komunity - moslimovia sú často vnímaní ako jednoliata skupina.³⁸

V skutočnosti rozličné moslimské komunity zdieľajú tie isté hodnoty a záujmy. Stále viac sa tieto komunity identifikujú ako skupina za účelom protestu proti diskriminačnému zaobchádzaniu a obhajobe menšinových práv. To isté platí pre rómske komunity. Skutočnosť, že tak robia, by však nemala podkopávať úsilie oficiálnych orgánov prehlbovať ich väčšie pochopenie a oceňovanie ich vnútornej rozmanitosti.

Rómovia aj moslimovia sú v krajinách, kde žijú, často vnímaní ako cudzinci³⁹ – a to i napriek tomu, že tam žijú ako občania už generácie, alebo dokonca stáročia, ako je to v prípade Rómov v Nemecku a Španielsku. Výsledkom je, že menšinová politika sa niekedy zlúči s politikou boja proti xenofóbii, alebo poskytovaním sociálnej pomoci imigrantom či cudzincom. V Nemecku sa napríklad otázkami diskriminácie alebo násilia voči menšinám zaoberá Komisia pre cudzinecké záležitosti⁴⁰. Neexistuje žiaden špeciálny orgán kompetentný na riešenie diskriminácie a násilia voči občanom, ktorí sú predstaviteľmi menšín alebo na posilňovanie identity menšín na spolkovej úrovni.⁴¹

Napriek tomu, že väčšina moslimov žijúcich vo Francúzsku sú občanmi Francúzska, časť populácie naďalej považuje maghrebských moslimov – oproti iným prisťahovalcom z ostatných krajín, ako napríklad z Talianska, Španielska

³⁷ Terminológia odporúčaná Rómskou úniou Španielska: „Róm“ (Roma) je všeobecný termín, „Romani“ sa vzťahuje na genitív jednotného čísla ženského rodu a znamená to „Rómkin“ alebo „charakteristický pre rómsku komunitu“ a „Róm/cigán“ („Roma/gitanos“) alebo „Róm“ („Roma“) pokiaľ ide o španielskeho Róma.

³⁸ Pozri Európske monitorovacie centrum boja proti rasizmu a xenofóbii (ďalej už len „EMCR“ - European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia), Súhrnná správa o islamofóbii v EÚ po 11. 9. 2001, Viedeň, 2002, str. 23–24.

³⁹ EUMC poznamenáva, že „neistota týkajúca sa našej identity, príslušnosti a našich tradícií vedie k narastajúcemu strachu z „cudzie“ vplyvov a zodpovedajúcemu odporu voči čomukoľvek, čo sa javí ako „cudzie“ a „iné“. Výrok Boba Purkissa, predsedu EUMC, a Beaty Winkler, riaditeľky, pri príležitosti Medzinárodného dňa boja proti rasizmu, 21. 3. 2002, EUMC vestník, číslo 11. 3. 2002, dostupné na: <<http://eumc.eu.int>>.

⁴⁰ Myslia sa tým „Viditeľné“ menšiny, napríklad Sinti a Rómovia.

⁴¹ V Taliansku je situácia Rómov a Sinti rovnaká – väčšina z nich (okolo 70%) majú historicky sídlo v Taliansku - zaoberá sa nimi Komisia pre integráciu cudzincov.

a Portugalska - za prisťahovalcov aj po štyroch generáciách žijúcich vo Francúzsku. Možno vzhľadom na fakt, že moslimovia sú veľmi viditeľní, si Taliani vo väčšine prípadov spájajú prisťahovalectvo s islamom, aj keď moslimovia v skutočnosti nepredstavujú väčšinu prisťahovalcov.⁴² Vo Veľkej Británii rastie na oficiálnej úrovni povedomie o existencii predsudkov a diskriminácie voči moslimským komunitám, a to od roku 1977, keď Komisia vydala správu o britských moslimoch a islamofóbii.⁴³ Skupiny moslimských komunít však tvrdia, že kroky vlády čo sa týka premietnutia oficiálneho uznania existencie diskriminácie moslimských komunít do stratégie a legislatívnych opatrení sú pomalé, tvrdiac, že vláda má „silné slová, ale pomaly koná.“⁴⁴

Rómovia aj moslimovia musia čeliť predsudkom väčšinovej spoločnosti. Bežná predstava o rómskych komunitách v Nemecku a Španielsku je negatívna a veľmi rozšírená. Prieskum verejnej mienky v roku 1992 ukázal, že 64 % Nemcov nemá o Rómoch priaznivú mienku, čo je vyššie percento než v prípade akejkoľvek inej rasovej, etnickej alebo náboženskej skupiny⁴⁵ a prieskum z roku 2001 ukázal pretrvávajúcu schému predsudkov.⁴⁶ V Španielsku sú Rómovia/cigáni vnímaní ako skupina rezistentná voči integrácii a vzťahy s ostatnou španielskou populáciou sú poznačené segregáciou vo všetkých oblastiach života – „spolužitie bez spolupatričnosti.“

Nedávna správa Európskeho monitorovacieho centra proti rasizmu a xenofóbii (EUMC) poznamenáva, že informácie o islame v médiách sa často „zakladajú na stereotypných zjednodušeníach“ a vykresľujú náboženstvo a ideológiu ako „kompletne cudziu a alternatívnu voči osvietenej svetskosti západu.“⁴⁷ Všetci

⁴² Kresťania tvoria najväčšiu skupinu, okolo 800 000 (48 % komunity prisťahovalcov).

⁴³ Komisia pre britských moslimov a islamofóbiu, *Islamofobia – výzva pre nás všetkých*, („Islamophobia – a Challenge for Us All“), Londýn: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁴ Rozhovor s organizáciou G, Londýn, 6. 6. 2002.

⁴⁵ 17 % má nepriaznivú mienku o moslimoch, 14 % o Indoch, 12 % o migrujúcich pracovníkoch; 8 % o osobách s tmavou farbou pleti a o Židoch 7 %. G. Margalit, „Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?“ (Nenávisť voči cigánom v politickej kultúre Spolkovej republiky Nemecko: paralela s antisemitizmom? Pozri <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (posledná návšteva stránky: 9. 4. 2002).

⁴⁶ Táto štúdia tvorila súčasť projektu financovaného Európskou komisiou, ktorého cieľom bolo vyhodnotiť situáciu Sinti a Rómov vo vybraných členských štátoch EÚ (Nemecko, Taliansko a Španielsko) a vypracovať odporúčania príslušným vládam ohľadne stratégie. Predbežná správa je archivovaná v rámci Programu monitorovania vstupu do EÚ.

⁴⁷ Európske monitorovacie centrum boja proti rasizmu a xenofóbii, *Rasizmus a kultúrna rozmanitosť v masmédiách. Prehľad Výskumu a príkladov dobrej praxe z členských štátov EÚ, 1995-2000*, Viedeň, február 2002, str. 252, 262.

moslimskí vodcovia vo Francúzsku, Taliansku a Veľkej Británii tvrdia, že mienkotvorné médiá majú tendenciu spoliehať sa na tie isté zdroje informácií (ktoré sú údajne často radikálne alebo extrémistické a v rámci moslimských komunít nie sú považované za reprezentatívne), nereprezentujú širokú škálu názorov a prispievajú k vytváraniu/utvrdzovaniu stereotypov o moslimoch ako hrozbe voči hodnotám a kultúre spoločnosti, v ktorej žijú.⁴⁸ Podľa jednej francúzskej moslimskej organizácie: „Médiá použijú každý incident ... aby posilnili islamofóbiu a demonštrovali, že islam nie je kompatibilný s republikou.“⁴⁹ Takéto mediálne praktiky môžu prispieť k narastaniu islamofóbie a môžu mať nezamýšľaný a nešťastný výsledok – posilnenie moslimskej identity okolo vzájomne zdieľaného pocitu zraniteľnosti a vylúčenia z väčšinovej spoločnosti.

Verejní predstavitelia majú zodpovednosť ako prví odsudzovať diskriminačné postoje a skutky a čeliť predsudkom. I keď sa mnohí zhodujú tejto zodpovednosti dobre, sú aj takí, čo sami povedali výroky podnecujúce netoleranciu a podkopávajú základné európske hodnoty. Európske organizácie monitorujúce ľudské práva by mali zaujať kontrolnú pozíciu, mali by monitorovať oficiálne prejavy a správy médií s tým, že by povzbudzovali zodpovedný prejav oficiálnych predstaviteľov, jednoznačne odsudzovali rasistické výroky a v prípade potreby vyjadrili oficiálny nesúhlas.

V súčasnosti však negatívne postoje a vnímanie moslimov a Rómov ovplyvňuje správanie voči nim a formuje kontext, v rámci ktorého sa uplatňuje legislatíva a fungujú inštitúcie.

3.2 OCHRANA PRED DISKRIMINÁCIOU

Nie všetky členské štáty EÚ zosúladiли svoju legislatívu so štandardmi EÚ v oblasti zákazu diskriminácie v zmysle Smernice o rovnosti rás a Smernice o zamestnanosti. Pri hodnotení situácie moslimov žijúcich v Európe navyše zisťujeme, že ani tieto štandardy nie sú dostatočne komplexné; diskrimináciu na základe náboženskej príslušnosti upravuje iba Smernica o zamestnanosti.

⁴⁸ Pozri napr. E. Poole, „Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press,“ (Odsúdenie islamu: analýza informácií publikovaných v britskej tlači o islame) v K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, str. 162 (Islam a západ v masmédiách“).

⁴⁹ Rozhovor s riaditeľom Institut Formation Avenir, 17. 5. 2002.

Nemecko ani Španielsko neprijali komplexnú antidiskriminačnú legislatívu.⁵⁰ Obe krajiny sa snažia zosúladiť domovskú legislatívu so Smernicou o rovnosti rás, zatiaľ sme však v tejto oblasti nevideli výrazný pokrok. Aj v krajinách, ktoré už prijali komplexnú antidiskriminačnú legislatívu, stále existujú zásadné rozpory. Napr. francúzska antidiskriminačná legislatíva upravuje a postihuje diskrimináciu na základe náboženského vierovyznania, ale jasne nedefinuje nepriamu diskrimináciu; podľa názoru istého odborníka by definícia nepriamej diskriminácie „odkazovala na [osobitné] kategórie obyvateľstva (čo francúzska ústava zakazuje).”⁵¹

Situácia moslimov dokazuje, že ani systém v samotnej EÚ nie je komplexný. Legislatívny a inštitucionálny rámec slúžiaci ako záruka ochrany pred rasovou a etnickou diskrimináciou, ktorý platí vo Veľkej Británii, je z veľkej časti v súlade so Smernicou o rovnosti rás. Napriek tomu sa však zdá, že neposkytuje adekvátnu ochranu moslimom. Hoci niektoré náboženské komunity získali ochranu pred diskrimináciou zdôrazňovaním skutočnosti, že aj oni tvoria etnické skupiny (t.j. Bangladéšania a Pakistanci), túto možnosť nemajú moslimovia pochádzajúci z krajín, v ktorých netvoria väčšinu. Mimo územia Severného Írska štátne orgány presadzujúce rovnaké zaobchádzanie pôsobia pri riešení otázok rasovej a etnickej nerovnosti v rozsahu existujúceho právneho rámca; podrobne sa nevenujú moslimom ani iným neetnickým náboženským skupinám.

Legislatíva je iba prvý, aj keď nevyhnutný krok. Aj v tých štátoch, ktoré schválili pomerne komplexné antidiskriminačné zákony, napr. v Taliansku a Francúzsku, nie je verejnosť dostatočne informovaná o možnostiach využitia práva ako opravného prostriedku a iba málo prípadov skončilo na súde. Zdá sa, že málo sú informovaní najmä prisťahovalci a ostatné zraniteľné komunity.⁵² Orgány verejnej správy v uvedených krajinách sa snažili napomôcť účinnejšej implementácii antidiskriminačnej legislatívy. Napr. francúzske sudy sa pokúšali

⁵⁰ Podrobné porovnanie španielskej a nemeckej právnej úpravy a minimálne štandardy uvedené v Smernici Rady Európy č. 2000/43/EC sa nachádza v dokumente „Anti-discrimination Legislation in EU Member States“ (Antidiskriminačná legislatíva v členských krajinách EÚ) kapitoly o Nemecku a Španielsku, European Centre for Monitoring Racism and Xenophobia (Európske monitorovacie centrum rasizmu a xenofóbie), Viedeň, 2002, dostupné na <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>, (posledná návšteva stránky 10. 10. 2002).

⁵¹ Pozri D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination*, (Francúzske a európske právne nástroje pri uplatňovaní princípu rovnosti a zákazu diskriminácie), pozn. 3, str. 126.

⁵² Pozri I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* (Cudzí štátny príslušník ako obeť trestného činu), výskumná správa, ktorú finančne podporili CPII, DAS, Kancelária predsedu Rady ministrov, 1999.

urýchliť riešenie prípadov diskriminácie tým, že povolili vykonávať dôkazy získané prostredníctvom „vytvárania modelových situácií (pôsobenie agentov – provokatérov)”. V Taliansku a Španielsku je možné podať návrh na začatie konania vo veci diskriminácie v skrátenom súdnom konaní.

Vo Veľkej Británii antidiskriminačnú legislatívu dopĺňa povinnosť orgánov verejnej správy aktívne presadzovať väčšiu rovnosť príležitostí rôznych etnických a rasových skupín prostredníctvom stratégií. Ak majú byť verejné služby bez diskriminácie dostupné aj moslimom, uvedená povinnosť by mala zahŕňať aj náboženské presvedčenie.⁵³ Samotná vláda Veľkej Británie uviedla, že „za moderné orgány miestnej správy považuje orgány udržiavajúce kontakt so všetkými ľuďmi, ktorým slúžia a orgány s transparentnou rozhodovacou štruktúrou, ktoré pri poskytovaní služieb berú do úvahy potreby užívateľov, nie poskytovateľov.”⁵⁴

Mali by sa organizovať celoeurópske fóra zamerané na podporu spoločného chápania a interpretácie formy, ktorú by v teórii aj v praxi mala mať národná antidiskriminačná legislatíva, s prihliadnutím na rôzne právne a politické tradície. Článok č. 13 Zakladajúcej zmluvy o Európskej únii zabezpečuje ochranu pred diskrimináciou na základe náboženského vierovyznania a rasového alebo etnického pôvodu.⁵⁵ Uvedený postup pripravuje pôdu pre budúce iniciatívy rozšírenia pôsobnosti Smernice o rovnosti rás alebo na prípravu nových smerníc v iných oblastiach, napr. v oblasti náboženstva alebo jazyka. EÚ by mohla posilniť svoj antidiskriminačný rámec a požiadať členské štáty o ratifikáciu a podpis Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ľudských právach, ktorý obsahuje samostatný zákaz diskriminácie, vrátane diskriminácie na základe náboženskej príslušnosti. To by v konečnom dôsledku znamenalo pristúpenie k samotnému Dohovoru.⁵⁶

Členské štáty by prostredníctvom EÚ mali formálne zakotviť a aplikovať princíp, že zákaz diskriminácie musia sprevádzať pozitívne opatrenia. Štátni predstavitelia by mali hľadať spôsoby, ako zabezpečiť rovnaké podmienky dostupnosti

⁵³ Uvedené už platí podľa Northern Ireland Act z r. 1998 (NIA - zákon o Severnom Írsku), ktorý ukladá verejným orgánom povinnosť brať do úvahy potrebu presadzovať rovnosť príležitostí „medzi osobami rôzneho náboženského vierovyznania“. NIA, čl. 75(1).

⁵⁴ Local Government Association, Faith and Community (Združenie miestnej správy, Náboženstvo a komunita), LGA Publications, Londýn, 2002, str. 3.

⁵⁵ Protokol 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ECHR) obsahuje samostatný zákaz diskriminácie.

⁵⁶ Uvedené odporúčanie podporili mnohé mimovládne organizácie zamerané na ochranu ľudských práv, vrátane Amnesty International a Human Rights Watch, v spoločnej správe ku Convention on the Future Europe (Dohovor o budúcej Európe).

verejných služieb pre všetkých, s osobitným zreteľom na zraniteľné menšinové skupiny; mal by sa vytvoriť priestor na výmenu informácií medzi členskými štátmi o pozitívnych skúsenostiach v tejto oblasti. Do doby, kým členské štáty schvália komplexnú legislatívu, by mali vydať pokyny alebo kódexy praktického postupu a spolu s predstaviteľmi orgánov verejnej správy predchádzať diskriminácii pri poskytovaní štátnych služieb.

3.2.1 Nedostatok údajov

Mieru diskriminácie menšinových skupín v mnohých členských štátoch zneprehľadňuje nedostatok súhrnných štatistík alebo iných spoľahlivých údajov. Rovnako ako v kandidátskych krajinách, aj tu sa nedostatok údajov často odôvodňuje právom na súkromie. Absencia dostatočného množstva informácií zároveň predstavuje prekážku pri vypracúvaní efektívnej antidiskriminačnej stratégie.

Neexistujú napr. spoľahlivé celonárodné štatistiky o situácii Rómov v Španielsku a v Nemecku, resp. o moslimoch vo Francúzsku alebo v Taliansku. Špecializované organizácie zamerané na ochranu ľudských práv požiadali orgány príslušných krajín, aby tento nedostatok odstránili.⁵⁷ CERD napr. upozornila, že nedostatok oficiálnych socio-ekonomických údajov o populácii španielskych Rómov/Cigánov môže oslabiť účinnosť stratégií zameraných na zlepšenie ich situácie.⁵⁸ Aj Smernica o rovnosti rás odporúča zisťovať prípady diskriminácie na základe štatistických údajov.

Vlády Španielska a Nemecka tvrdia, že právne normy upravujúce zhromažďovanie etnicky citlivých údajov znemožňujú systematické zhromažďovanie dát. Španielske zákony nezakazujú zhromažďovanie citlivých údajov, ak boli respondenti náležito informovaní a ak sa dodržiavajú ustanovenia zákona o spracovaní údajov.⁵⁹ Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko rozhodol, že

⁵⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD-Výbor OSN pre elimináciu rasovej diskriminácie), UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ECOSOC - Výbor OSN pre ekonomické, sociálne a kultúrne práva), Advisory Committee on Implementation of the FCNM (Poradný výbor k implementácii FCNM) a European Commission against Racism and Intolerance (ECRI - Európska komisia proti rasizmu a intolerancii) podporili význam tvorby štatistík ako nástroja na odhaľovanie prípadov diskriminácie a boj proti nej.

⁵⁸ CERD, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Záverečné pozorovania Výboru pre elimináciu rasovej diskriminácie): Španielsko, CERD/C/304/Add.8, 28. 3. 1996.

⁵⁹ Pozri napr. Ethnic Monitoring and Data Protection – European Context (Monitoring etník a ochrana údajov – európsky kontext), Central European University Press – INDOK, Budapešť, 2001, str. 200–227.

takéto údaje je možné zhromažďovať pod podmienkou ich utajenia.⁶⁰ Vláda argumentovala, že zhromažďovanie údajov o etnickej príslušnosti a postavení Sinti a Rómov nie je praktické, pretože „na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné vynaložiť neprimerané množstvo času a úsilia.“⁶¹

V niektorých prípadoch boli takéto údaje už získané selektívne. Napr. podľa Španielskeho úradu na ochranu údajov v roku 2000 existovalo 85 verejných a 60 v súlade so zákonom registrovaných súkromných databáz, ktoré zhromažďovali a spracúvali informácie o rasovej a etnickej príslušnosti subjektov⁶². Zákony o spracúvaní štatistík pre potreby spoločnosti obsahujú iba málo obmedzení, resp. žiadne obmedzenia v súvislosti so zhromažďovaním údajov o rasovej alebo etnickej príslušnosti.⁶³ Uvedené údaje sa používajú na tvorbu stratégií zameraných na uznané „národy Španielska.“ Nedostatok štatistických údajov o Rómoch/Cigánoch je teda skôr dôsledkom chýbajúcej politickej vôle, nie dôsledkom zákonných obmedzení a predstavuje vážnu prekážku tvorby verejných stratégií zacielených na konkrétne skupiny, ktoré majú riešiť vážne problémy diskriminácie a spoločenskej izolácie týchto skupín.

Niektoré štáty ironicky použili nedostatok spoľahlivých údajov o etnickej príslušnosti ako základný argument pre odmietnutie kritiky nedostatočného zabezpečenia adekvátnej ochrany menšinových skupín pred diskrimináciou a násilím. Napr. Nemecko odmietlo obvinenia z disproporčného zastúpenia rómskych detí na „špeciálnych školách“ s odôvodnením: „... neexistuje spoľahlivý štatistický údaj, na základe ktorého by bolo možné usúdiť, že táto skupina má nižšie percento účasti vo vzdelávacom procese ... [hoci] niektoré spolkové krajiny informovali, že v osobitných prípadoch sú vo všeobecných školských zariadeniach na výkon ústavnej výchovy alebo ochrannej výchovy mimoriadne

⁶⁰ Zistil však, že právna úprava štatistík neposkytovala dostatočnú záruku. Od roku 1983 neboli podniknuté žiadne kroky smerom k novelizácii zákonov tak, aby bolo zaručené utajenie údajov. Pozri rozhodnutie Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko z r. 1983, BVerfGE 65, 1ff.

⁶¹ Pripomienky vlády Spolkovej republiky Nemecko k stanovisku Poradného výboru k Správe o realizácii FCNM v Spolkovej republike, str. 9, Pozri <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>>, (posledná návšteva stránky 10. 10. 2002).

⁶² “Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection“ (Distribúcia spisov obsahujúcich citlivé údaje, zaregistrovaných vo Všeobecnom registri ochrany údajov), Katalóg spisov 2000, CD-ROM vydal Data Protection Agency (Úrad ochrany údajov).

⁶³ Monitoring etník a ochrana údajov – európsky kontext, Central European University Press – INDOK, str. 212–213.

vysoko zastúpené rómske deti a Sinti deti.”⁶⁴ Taliansko namietalo zistenia ECRI, že počet rasovo motivovaných činov v Taliansku bol vyšší ako počet trestných konaní na súdoch, pretože tento záver “nebol dostatočne podložený faktami alebo štatistickými údajmi”⁶⁵, hoci takéto údaje nie sú oficiálne k dispozícii.

Vo Veľkej Británii zohrali súhrnné štatistiky o etnickej príslušnosti neoceniteľnú úlohu pri tvorbe diferencovaných stratégií, ktoré majú zlepšiť kvalitu verejných služieb poskytovaných rasovým a etnickým menšinovým skupinám. V štatistikách sa uvádzalo, že v oblasti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálneho zabezpečenia, bývania, poskytovania verejných služieb, zamestnanosti a v trestno-právnej oblasti je pakistanská a bangladéšska komunita (ktorá je prevažne moslimská) mimoriadne znevýhodnená a čelí mimoriadnej deprivácii a diskriminácii, dokonca aj v porovnaní s ostatnými menšinovými etnickými komunitami. Na tomto základe a na základe informácií o diskriminácii zo strany moslimských predstaviteľov bude zrejme potrebné vykonať dodatočný prieskum a zhromaždiť štatistické údaje o náboženských komunitách vo Veľkej Británii aj v ostatných členských štátoch EÚ. Keďže rozhodnutia o kritériách kategorizácie ľudí sú odrazom politických rozhodnutí, ktoré modely budú pravdepodobne dôležité a ktoré skupiny potrebujú ochranu, iniciovanie takéhoto prieskumu by vyslalo zreteľný signál, že členské štáty sa angažujú v oblasti ochrany moslimských komunít rovnako ako v oblasti ochrany ostatných rasových a etnických menšinových komunít.

Štatistické informácie poskytujú pevný základ priebežného hodnotenia situácie menšinových skupín a pomáhajú pri tvorbe efektívnych verejných stratégií, ktoré majú riešiť znevýhodnenia uvedených skupín ešte predtým, než znevýhodnenia vyústia do odcudzenia, nespokojnosti, príp. do konfliktu. EÚ by mala vyčleniť zdroje na výskum v úzkej spolupráci so zástupcami menšín a navrhnúť prijateľné metódy výskumu tak, aby bola zároveň zachovaná zásada súkromia a ochrany osobných údajov. EÚ by mala nabádať členské štáty, aby prostredníctvom uvedených metód vytvorili komplexnejší obraz o situácii zraniteľných menšinových skupín obyvateľstva.

3.2.2 Diskriminácia Rómov

Napriek takmer úplnému nedostatku spoľahlivých údajov obsahujú správy EUMAP obrovské množstvo nesystematických dôkazov o závažnom znevýhod-

⁶⁴ Pripomienky vlády Spolkovej republiky Nemecko k Stanovisku Poradného výboru k Správe o realizácii FCNM v Spolkovej republike Nemecko, str. 13.

⁶⁵ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI - Európska komisia proti rasizmu a intolerancii), Druhá správa o Taliansku, schválená 22. 6. 2001 and publikovaná 23. 4. 2002, str. 30.

ňovanie rómskych komunít v Nemecku a Španielsku v mnohých oblastiach; tieto dôkazy si vyžadujú súhrnnejší analytický a štatistický prieskum.

Podobne ako ich pendanti v krajinách strednej a východnej Európy, rómske komunity v Nemecku a Španielsku sú znevýhodnené pri získavaní rovnakého prístupu k vzdelaniu. Nevýhody ich doslova okliešťujú. Sčasti pramenia zo zlých životných podmienok a biedy, ale úlohu zohráva aj výrazná marginalizácia a diskriminácia. V Nemecku je nepomerné množstvo Sinti a rómskych detí umiestňovaných do „špeciálnych škôl“ pre mentálne retardované deti alebo deti s oneskoreným vývojom bez ohľadu na ich intelektuálne schopnosti. Absolventi takýchto škôl majú malé vyhliadky získať ďalšie vzdelanie alebo nájsť si výnosné zamestnanie. Hoci sa počet rómskych detí na bežných školách v Španielsku od roku 1980 zvýšil, vysoké percento predčasného ukončenia školskej dochádzky a počet vymeškaných hodín zostáva vážnym problémom. Málo rómskych/cigánskych detí ukončí vysokoškolské vzdelanie. Štátne školy v Španielsku sú vo zvýšenej miere „getoizované“ a objavili sa problémy pri umiestňovaní detí v materských školách a v určitých typoch škôl.

Nemecká aj španielska vláda uznala potrebu riešiť nerovnosti vo vzdelávaní. Španielska vláda pripravila „kompenzačné“ vzdelávacie programy, ktoré rómskym/cigánskym deťom poskytujú pomoc navyše. Niektorí rómski lídri však majú obavy, že uvedené iniciatívy môžu posilniť segregáciu vo vzdelávaní a v konečnom dôsledku len málo prispieť k riešeniu problému segregácie v prístupe ku vzdelaniu. Absencia centrálného koordinačného orgánu naviac viedla k nesystematickej realizácii programov v jednotlivých autonómnych komunitách.

Nemecká vláda presadila myšlienku tzv. „podporných škôl“, ktoré považuje za prostriedok zabezpečenia rovnakých možností pre Sinti a rómske deti. Podľa názoru Sinti a rómskych lídrov mnohé z uvedených „podporných príležitostí“ dostávajú Sinti a rómske deti nesystematicky a niektoré orgány v školstve tvrdia, že v prípade „podporných škôl“ dostal „starý problém nové meno.“⁶⁶ Mnohé spolkové krajiny Nemecka podporujú snahy mimovládnych organizácií eliminovať znevýhodnenia Sinti a rómskych detí v oblasti prístupu k vzdelávaniu. Účinnosť uvedených iniciatív ani „správne postupy“ sa však doposiaľ systematicky nehodnotili a nedošlo k výmene skúseností. Nebola vypracovaná žiadna komplexná stratégia, ktorá by zabezpečila, že úspešné iniciatívy budú adekvátne a trvalo finančne podporované.

Na trhu práce musia príslušníci Sinti a rómskej menšiny prekonávať veľké prekážky. Okrem nevýhody všeobecne nízkej vzdelanostnej úrovne a ne-

⁶⁶ OSI okružly stôl, Hamburg, apríl 2002.

dostatočnej odbornej praxe musia pri prijímaní do pracovného pomeru a na pracovisku čeliť silne zakoreneným predsudkom. V mnohých rómskych rodinách je bežná kombinovaná pracovná činnosť - ich členovia majú formálne aj neformálne zamestnanie a často vykonávajú neatraktívne práce, napr. pouličný predaj, odvoz tuhého odpadu alebo sezónne práce. Hoci uvedená oblasť nebola systematicky preskúmaná, rómski lídri v Nemecku a Španielsku a organizácie presadzujúce ochranu ľudských práv sa zhodujú, že diskriminácia Rómov je na trhu práce každodennou realitou. Úrady práce v Španielsku uvádzajú, že mnohé spoločnosti otvorene odmietajú zamestnávať rómskych uchádzačov. Podľa jedného zástupcu špeciálneho pracovného programu pre Rómov „v piatich prípadoch z desiatich mi zamestnávateľia priamo povedali, že nechcú Rómov.“⁶⁷ V Nemecku ani v Španielsku však nie sú podávané návrhy na začatie súdneho konania z dôvodu diskriminácie a judikatúra v tejto oblasti je v oboch krajinách málopočetná.

Reakcia vlády na problémy nezamestnanosti španielskej rómskej komunity nadobudla rozmer kliše a zovšeobecňovania. Odvolávala sa na nedostatok zručností a na odlišné postoje rómskej/cigánskej komunity k práci v z dôvodu iného kultúrneho zázemia a rozdielnosti kultúr. Iba málo pozornosti venovala úlohe rasovej diskriminácie. V dôsledku uvedeného bolo v reakcii na skutočnú diskrimináciu vypracovaných iba niekoľko strategických politík. Za jeden z podnetných trendov treba považovať „Acceder“, program s podporou EÚ, ktorý po prvý raz začleňuje rómsku komunitu ako osobitnú cieľovú skupinu do operačných programov Európskeho sociálneho fondu.

Orgány verejnej správy sa v niektorých spolkových krajinách Nemecka pokúsili znížiť vysokú mieru nezamestnanosti v rómskej a Sinti komunite prostredníctvom rôznych projektov zameraných na tvorbu pracovných miest; ich účinnosť však bola obmedzená. Podobne ako v oblasti vzdelávania, ani na tomto poli nedošlo k hlbšiemu priebežnému ani záverečnému hodnoteniu úspešných projektov zameraných na tvorbu pracovných miest, na základe ktorého by bolo možné vymeniť si skúsenosti a definovať vhodné postupy. Podrobnejšia analýza by mohla prispieť k prijímaniu systematickejších strategických opatrení, ktoré by zmiernili znevýhodňovanie príslušníkov Sinti a rómskej komunity na trhu práce.

Väčšina Rómov žije v podmienkach bývania podštandardnej kategórie. Často žijú v segregovaných chatrčiach (Španielsko) alebo usadlostiach (Nemecko) s minimálnou infraštruktúrou na okraji mestských centier, v podmienkach, ktoré prinášajú vážne zdravotné riziká. Z Nemecka aj Španielska prišli správy o diskriminácii v prístupe k verejným aj súkromným bytom, ako aj v prístupe

⁶⁷ Rozhovor s rómskou ženou, ktorá pracuje na úrade práce. Požiadala o zachovanie anonymity, december 2001.

k ostatným tovarom a službám. V centre Madridu a v ostatných veľkých španielskych mestách bežne nájdete inzeráty s ponukami na prenájom bytov s poznámkou „žiadni cudzinci“, „žiadni Arabi“, „žiadni cigáni“, príp. „žiadni ľudia z Východu“. Nedávne prieskumy verejnej mienky naznačujú pretrvávajúcu podporu segregácie: mnohí nerómovia tvrdia, že „[Rómovia] by mali žiť oddelene“, „nemali by dostávať byty v našich štvrtiach“, alebo „mali by byť vyhnaní z krajiny.“⁶⁸ V jednom prieskume z roku 1994 asi 68% Nemcov uviedlo, že nechcú mať za suseda príslušníka Sinti alebo rómskej komunity.⁶⁹

Nemecká vláda si uvedomila potrebu riešiť problém a potvrdila svoj zámer zlepšiť životné podmienky Sinti a Rómov, ako aj potrebu presadzovať ich integráciu do spoločnosti. V niektorých spolkových krajinách iniciovala úspešné projekty reorganizácie bývania.⁷⁰ Zástupcovia Sinti a rómskej menšiny v Nemecku zdôrazňujú, že do najúspešnejších projektov sú zaangažovaní priamo vo fáze rozhodovania. Požadujú začlenenie ad-hoc projektov do širšieho a komplexnejšieho rámca štátnej politiky bývania, a tým riešiť všeobecný problém segregácie.

V Španielsku sa v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch objavili pokusy doslova vyhladiť segregované chatrče presťahovaním Rómov/Cigánov do „prechodných“ ubytovacích jednotiek, ktoré sa často nachádzali v základných budovách (niekedy v podštandardných podmienkach), často na periférii mestských centier. Malo ísť o dočasné riešenie s perspektívou v plnom rozsahu začleniť Rómov/Cigánov do zmiešaných obytných štvrtí. V krátkodobej perspektíve – hoci uplatňovaná stratégia riešila otázky a modely marginalizácie a segregácie iba čiastočne – presťahovanie tisícok rodín z chatrčí do bytov s prívodom vody, dodávkou elektriny a hygienickými zariadeniami predstavovalo neodškriepiteľný pokrok.

Presťahovanie však nebolo koncipované ani zrealizované ako súčasť dlhodobej stratégie. Neexistuje centrálny orgán, ktorý by koordinoval realizáciu tohto projektu. Hoci orgány miestnej správy získali veľkú flexibilitu a podľa vlastnej úvahy môžu tvoriť stratégie reagujúce na miestne pomery a niektoré z nich naozaj vypracovali úspešné stratégie začleňovania, vytvorila sa iba malá, resp.

⁶⁸ T. C. Buezas, citovaný A. Piquerom, „Received Worse than People from Maghreb“ (Prijať horšie ako ľudia z Maghrebu), G. El Comercio, 10. 4. 2000.

⁶⁹ Pozri D. Strauss, „Anti-Gypsyism in German Society and Literature“ (Proticigánske nálady v nemeckej spoločnosti a literatúre), v S. Tebbutt, vyd., Sinti a Rómovia: cigáni v nemeckej hovoriacej spoločnosti a literatúre, Berghahn Books, Oxford, 1998, str. 89.

⁷⁰ Pozri P. Widmann, An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik (Na okraji miest. Sinti a Jenishes v nemeckej sociálnej politike), Metropol, Berlín, 2001.

žiadna platforma na koordinovanú výmenu pozitívnych a negatívnych skúseností medzi komunitami a na hodnotenie alebo posudzovanie výsledkov. Hrozí, že pôvodne improvizované východiská, ktoré mali riešiť krízové situácie, zostanú trvalými riešeniami. V auguste 2002 tisícky Rómov žili v prechodných ubytovacích jednotkách a nevedno, kedy sa prechodné obdobie skončí.

Podobne ako Sinti a Rómovia v Nemecku, rómski lídri v Španielsku tvrdia, že neúspech pri pokuse zásadne zlepšiť podmienky bývania Rómov je priamym dôsledkom zlyhania štátnych orgánov, ktoré Rómov aktívne nezainteresovali do fázy prípravy programu a jeho realizácie. Okrem toho je tendencia preniesť zodpovednosť za riešenie problémov bývania na mimovládne organizácie, čo však najmä pri absencii komplexnej štátnej stratégie postráda potrebné právomoci a odbornú kvalifikáciu na systematické alebo efektívne riešenie problémov takéhoto rozmeru.

V Nemecku aj v Španielsku chýbajú národné štatistiky alebo štúdie o zdravotnej situácii rómskych komunít. Údaje získané na regionálnej alebo lokálnej úrovni v Španielsku a množstvo nesystematických informácií z oboch krajín naznačujú, že Rómovia majú malé životné aspirácie, v ich komunite je väčší výskyt chorôb a majú väčšie problémy s prístupom k zdravotnej starostlivosti ako väčšinové obyvateľstvo.⁷¹ Rómovia v Nemecku aj v Španielsku uvádzajú, že pracovníci zdravotníckych zariadení často necitlivo reagujú na ich odlišné kultúrne tradície a postoje. Aj z uvedeného dôvodu Rómovia podpriemerne využívajú služby primárnej a preventívnej zdravotnej starostlivosti a v nadmernej miere sa spoliehajú na rýchlu zdravotnícku pomoc. V Nemecku Rómovia nedôverujú zariadeniam zdravotnej starostlivosti. Ich nedôvera má pôvod v lekárskech experimentoch na Sinti a Rómoch v časoch fašistického Nemecka.

Priamym dôsledkom takmer úplnej absencie informácií v tejto oblasti je skutočnosť, že v uvedených krajinách neexistujú špecifické vládne programy alebo stratégie zamerané na riešenie vážnych problémov v oblasti zdravia, ktoré sužujú rómske komunity. Prvým krokom by mali byť systematické pokusy čeliť všeobecným podozreniam a pretrvávajúcej nedôvere k poskytovateľom zdravotnej starostlivosti v rómskych komunitách. Zdravotnícke mediačné projekty realizované v mnohých krajinách strednej a východnej Európy, vrátane Rumunska, by mohli byť inšpiráciou pre ďalšie kroky. V Španielsku sa štátna podpora programov zdravia Rómov sústreďuje na AIDS, zneužívanie látok alebo mentálne poruchy – výber, ktorý rómski lídri kritizovali ako nevhodný a predpojatý prístup.

⁷¹ Pozri napr. J. F. Gamella, *Populácia Rómov v Andalúzii*, Junta de Andalucia, Sevilla, 1996, str. 171.

Najväčším prejavom diskriminačných nálad je rasovo motivované násilie, ktoré je v Nemecku aj Španielsku na vzostupe. Dôsledky násilia sa ešte viac zhoršujú vďaka neustálym a všeobecne rozšíreným obvineniam z diskriminácie v oblasti trestného práva, vrátane zlého zaobchádzania a obťažovania zo strany pracovníkov orgánov činných v trestnom konaní. Napriek závažnosti obvinení, ktoré v súvislosti s oboma krajinami vzniesli viaceré medzinárodné monitorovacie organizácie, nemecká legislatíva neukladá prísnejšie tresty za rasovo motivované trestné činy, ani osobitné tresty v prípade rasovo motivovaných trestných činov, ktorých sa dopustili pracovníci orgánov činných v trestnom konaní. Navyiac, poskytnutie bezplatnej právnej pomoci závisí od pravdepodobnosti úspechu vo veci. Hoci španielsky Trestný zákonník zakazuje podnecovanie rasovo motivovanej diskriminácie, nenávisti alebo násilia a ukladá prísnejšie tresty za rasovo motivované trestné činy, príslušné ustanovenia sa doposiaľ aplikovali veľmi zriedka.

3.2.3 Diskriminácia moslimov

Ako sme vyššie uviedli, často je ťažké odôvodniť mieru diskriminácie moslimov, pretože pri použití náboženstva ako indikátora nie je k dispozícii dostatok údajov. Užitočné môžu byť skúsenosti moslimov vo Veľkej Británii: predkovia mnohých britských moslimov prišli ako prisťahovalci za prácou pred niekoľkými generáciami. Až po niekoľkých desaťročiach a po získaní veľkého množstva štatistických údajov týkajúcich sa rasového a etnického pôvodu, ktoré naznačujú väčšie znevýhodnenie najmä pre bangladéšsku a pakistanskú moslimskú komunitu, je čoraz viac potrebné informovať o náboženskej diskriminácii a vytvárať ciele stratégie, ktoré ju budú riešiť. Zhromažďovanie rôznych údajov o situácii moslimských komunít vo Veľkej Británii aj v ostatných členských krajinách EÚ by umožnilo tvorcom stratégií v týchto krajinách aktívne tvoriť efektívne obojsmerné stratégie integrácie do spoločnosti ešte pred vznikom problémov.

V niektorých mestách Veľkej Británie sa objavili problémy segregácie moslimských detí v procese vzdelávania. Považujú sa za jeden z hlavných faktorov, ktoré prispeli k vážnym občianskym nepokojom v Bradforde, Burnley a Oldhame v lete 2001.⁷² Európska komisia proti rasizmu a intolerancii (ECRI)

⁷² Správa Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, Building Cohesive Communities (Ministerská skupina pre verejný poriadok a súdržnosť komunity, budovanie súdržných komunít), Londýn: Ministerstvo vnútra, 2001; Správa nezávislého výskumného tímu, ktorému predsedal Ted Cante, Súdržnosť komunity, Londýn: Ministerstvo vnútra, 2001

vyslovila obavy súvisiace s vyčleňovaním detí cudzincov alebo detí z prístahovaleckých rodín do osobitných špecializovaných vzdelávacích kurzov, do určitých okresov a škôl aj vo Francúzsku.⁷³

Talianske školy navštevuje pomerne málo detí z prístahovaleckých rodín, ale v porovnaní s priemernou školskou dochádzkou ju mali horšiu a častejšie predčasne povinnú školskú dochádzku končili. Vláda sa snaží uvedené problémy riešiť prostredníctvom „kultúrnych a jazykových mediátorov“, ktorí majú pomáhať učiteľom pracujúcim so zahraničnými študentmi a podporovať ich v práci.⁷⁴ Tzv. „jazykový mediátor“ je zvyčajne dospelá osoba tej istej národnosti ako zahraniční študenti. Má im pomáhať, aby si zvykli na školu a uvoľňovať vzťahy medzi školou a rodinou. „Kultúrni mediátori“ pomáhajú učiteľom, ktorí vedú kurzy rozvoja gramotnosti podporované z verejných finančných zdrojov a kurzy integrácie do spoločnosti pre dospelé osoby zo zahraničia.⁷⁵

Nemáme k dispozícii osobitné údaje mapujúce situáciu najmä moslimských detí vo Francúzsku alebo Taliansku. Vzhľadom na štatistické údaje o etnikách vo Veľkej Británii, ktoré naznačujú, že žiaci z pakistanskej a bangladéšskej komunity dosahujú horšie študijné výsledky ako ostatní žiaci na všetkých úrovniach povinnej školskej dochádzky, bolo by vhodné získať uvedené údaje na účely vytvorenia vzdelávacej politiky. Britskí a francúzski moslimovia informovali o nespravodlivom zaobchádzaní v dôsledku vzdelávacích politík a postupov, ktoré nedostatočne citlivo reagujú na ich zázemie a kultúru.⁷⁶ Napr. vo Francúzsku sa za dôležitú funkciu verejných školských zariadení považuje vštepovanie hodnôt republiky, vrátane laickosti (odluka cirkvi od štátu - sekularizmus). Toto viedlo k napätiu, najmä keď moslimské študentky uplatňovali právo zahaľovať si tvár. Na povrch vyšli problémy prameniace z hľadania

⁷³ Pozri Európska komisia proti rasizmu a intolerancii, Druhá správa o Francúzsku, schválená 10. 12. 1999 a zverejnená 27. 6. 2000, čl. 21–22; 44. Francúzska vláda vo vyhlásení potvrdila „existenciu fenoménu disproporčného zastúpenia znevýhodnených kategórií obyvateľstva“, hoci nesúhlasila s výrazom „separation - separácia“, ktorý použila ECRI.

⁷⁴ Programový dokument týkajúci sa štátnej stratégie vo vzťahu k prístahovalcom a cudzincom na území daného štátu na v zmysle čl. 3 zákona č. 40/1998: 2001–2003, str. 50.

⁷⁵ Tieto kurzy ponúkajú osobitne zriadené Centri Territoriali Permanenti - Stále územné centrá vzdelávania a zaškoľovania dospelých prístahovalcov. Centrá boli založené a fungujú vďaka podpore zo štátnych zdrojov v zmysle O.M. 455/97.

⁷⁶ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Náboženská diskriminácia v Anglicku a Walese; Výskumná štúdia Ministerstva vnútra Veľkej Británie č. 220, Ministerstvo vnútra, Londýn, 2001, str. 23–36.

rovnováhy medzi požiadavkami laické a ostatných hodnôt republiky – ktoré vo veľkej miere korešpondujú s hodnotami väčšiny - a medzi kultúrnymi hodnotami moslimov; podobné problémy vznikajú vždy, keď sa kultúrne dedičstvo menšinovej skupiny odlišuje od kultúrneho dedičstva väčšiny.

Výskum Ministerstva vnútra Veľkej Británie ukázal, že v porovnaní s ostatnými náboženskými komunitami moslimovia hovoria o najväčšej miere nespravodlivého zaobchádzania v oblasti zamestnanosti.⁷⁷ Štatistické údaje na báze etnickej príslušnosti vykazujú nižšie percento ekonomickej aktivity a zamestnanosti a vyššie percento nezamestnanosti medzi pakistanskými a bangladéškymi moslimami než v ostatných etnických menšinových skupinách.⁷⁸ Hoci nemáme k dispozícii podrobné štatistiky diskriminácie určitých etnických alebo náboženských skupín vo Francúzsku, francúzske pracovné agentúry sprostredkujúce dočasné práce informovali o žiadostiach spoločností, aby neposielali moslimských robotníkov. Francúzski moslimovia hovoria o diskriminácii pri prijímaní do zamestnania a na pracovisku častejšie ako v ostatných oblastiach, hoci z dôvodu diskriminácie bolo podaných iba málo návrhov na začatie súdneho konania. Nemáme k dispozícii údaje o osobitnom znevýhodňovaní moslimov v porovnaní s ostatnými talianskymi prisťahovalcami. Väčšina prisťahovalcov totiž pracuje na miestach, ktoré si nevyžadujú žiadnu kvalifikáciu, alebo vykonávajú sezónne práce, resp. pracujú ilegálne, často s nedostatočným sociálnym zabezpečením.

Smernica o zamestnanosti vyžaduje od členských štátov, aby v zamestnaní osobitne a výslovne zakázali priamu aj nepriamu náboženskú diskrimináciu. Od zamestnávateľov bude vyžadovať, aby pri prijímaní do zamestnania nerozhodovali na základe náboženskej príslušnosti uchádzača a zabezpečili, že určitá stratégia, postup, opatrenie alebo kritérium nemá za následok neželané znevýhodňovanie moslimov, resp. zamestnancov iného vierovyznania. Smernica vyžaduje opatrenia na zabezpečenie jej účinnej implementácie prostredníctvom šírenia informácií, spoločenského dialógu a dialógu s mimovládnyimi organizáciami;⁷⁹ legislatívu bude potrebné doplniť o praktické pokyny pre

⁷⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Náboženská diskriminácia v Anglicku a Walese; Výskumná štúdia Ministerstva vnútra Veľkej Británie č. 220, Ministerstvo vnútra, Londýn, 2001, str. 37–50.

⁷⁸ Performance and Innovation Unit, Improving Labour Market, Achievements for Ethnic Minorities in British Society (Realizačná a inovačná jednotka, zlepšenie situácie na trhu práce pre etnické menšiny v britskej spoločnosti), Úrad vlády, Londýn, 2001, p. 40.

⁷⁹ EU Framework Employment Directive (Rámcová smernica EÚ o zamestnanosti) čl. 12–14.

uchádzačov o zamestnanie, zamestnávateľov, na základe ktorých sa dozvedia o svojich právach a povinnostiach.

Pristaňovalci sa všeobecne stretávajú s diskrimináciou v rámci prístupu k verejnému aj súkromnému bývaniu, ako aj v rámci prístupu k ostatným tovarom a službám. Štatistiky vychádzajúce z etnickej príslušnosti vo Veľkej Británii naznačujú, že osobitne je znevýhodňovaná moslimská pakistanská a bangladéšska komunita. Hoci situácia najmä moslimov nebola zatiaľ dostatočne preskúmaná, na základe štúdií vo Francúzsku sa zistilo, že rasová alebo etnická diskriminácia je bežná v procese posudzovania a výberu žiadateľov o pridelenie štátom dotovaných verejných bytov,⁸⁰ ako aj na trhu so súkromnými bytmi. Objavili sa informácie, že vo Francúzsku a Taliansku zástupcovia inštitúcií, ktoré majú na starosti verejné bývanie, bežne pridávajú ubytovacie kapacity na základe diskriminujúcich hodnotení žiadateľov cudzej štátnej príslušnosti.⁸¹ V Taliansku bola uvedená praktika predmetom súdneho konania minimálne v jednom prípade, pričom navrhovateľ bol v konaní úspešný. Pristaňovateľské komunity sú však ešte stále málo informované o zákonných prostriedkoch na dosiahnutie svojich práv. Štatistické údaje z nedávneho prieskumu hovoria, že dostupnosť verejných bytov pre pristaňovateľov je v porovnaní s Talianmi a občanmi EÚ veľmi nízka.⁸² Navyše, pristaňovalci majú často k dispozícii byty podradnej kvality.⁸³

Mnohé moslimské komunitné skupiny vo Veľkej Británii bežne vyjadrujú obavy, že poskytovatelia verejných služieb nevzali pri poskytovaní služieb do úvahy ich potreby. Nedostatok informácií a štatistických údajov o skúsenostiach moslimov je vážnou prekážkou pri tvorbe stratégií a pri zabezpečovaní služieb zodpovedajúcich potrebám moslimských komunít v Británii, Francúzsku a Taliansku.

Oblasť osobitného zaobchádzania s moslimskými pacientmi vo francúzskom systéme verejnej zdravotnej starostlivosti, vrátane verejných nemocníc, je málo

⁸⁰ Správu o sociálnych bytoch zverejnil GELD pod č. 3, 10. 5. 2001, „Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social” (Rasová a etnická diskriminácia v prístupe k sociálnemu bývaniu) pod vedením Patricka Simona (ďalej GELD, Správa č. 3). Pozri <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (posledná návšteva stránky 25. 9. 2002).

⁸¹ Trib. Milano, 20. 3. 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, v prípade El Houssein, El Mouden, Zerai vs. Comune di Milano, nepublikované. V evidencii EUMAP.

⁸² Pozri Rete d'urgenza contro il razzismo, Výročná správa 2000, str. 16–21, na stránke <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (posledná návšteva stránky 18. 9. 2002).

⁸³ Pozri Rete d'urgenza contro il razzismo, Výročná správa 2000, str. 8–36, na stránke <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (posledná návšteva stránky 18. 9. 2002).

preskúmaná, hoci informácie naznačujú, že personál v zdravotníckych zariadeniach pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti nie dostatočne chápe a hodnotí ich odlišné kultúrne a náboženské praktiky a požiadavky. Zdokumentovaná nevyváženosť pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti rôznym menšinovým skupinám naznačuje, že poskytovatelia zdravotnej starostlivosti k moslimským komunitám nepreniknú, resp. nevyhovujú ich potrebám;⁸⁴ tri štvrtiny moslimských organizácií v štúdií Ministerstva vnútra Veľkej Británie poukazovali na nespriaznené zaobchádzanie zo strany zamestnancov sektora sociálnych služieb a na oddeleniach sociálnych služieb.⁸⁵

Keďže obyvatelia členských štátov majú tendenciu vnímať moslimov ako „cudzie“ prvky v spoločnosti a islam chápať ako monolitnú kultúru (pozri vyššie), udalosti z 11. 9. 2001 vyústili do intenzívnejšieho spájania islamu s terorizmom a fundamentalizmom. V mnohých členských krajinách EÚ, vrátane Talianska a Veľkej Británie,⁸⁶ sa po 11. 9. 2001 prevalila vlna nepokojov a násillia smerujúceho proti moslimom a ľuďom, ktorých verejnosť vnímala ako moslimov. Hoci počet rasistických útokov vo Francúzsku počas roka 2001 klesol,⁸⁷ mnohé útoky súviseli s udalosťami z 11. septembra.

Podľa lídrov britských a francúzskych moslimov začínajú moslimské komunity situáciu stále viac a viac vnímať tak, že nie sú zastavovaní, vypočúvaní a prehľadávaní na základe dôkazov alebo dôvodných podozrení, ale skôr preto, lebo „vyzerajú ako moslimovia“. Štúdie v oblasti trestného práva vo Veľkej Británii poukazujú na rozdiely v druhoch trestov a počte a výške trestov odňatia slobody

⁸⁴ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal* (Jednotka spoločenskej izolácie, Problémy národnostných menšín v prípade spoločenskej izolácie a obnovy štvrtí, Londýn: Úrad vlády, 2000, čl. 2.39 uvádzajúci príklad zdravotníckych služieb v oblasti sexuálneho zdravia, ktoré nevyhovujú potrebám menšinových komunít.

⁸⁵ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Náboženská diskriminácia v Anglicku a Walese: Výskumná štúdia Ministerstva vnútra Veľkej Británie č. 220, Ministerstvo vnútra, Londýn, 2001, str. 72.*

⁸⁶ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11, 2001* (Súhrnná správa o islamofóbii v EÚ po udalostiach 11. septembra 2001), Viedeň: European Centre on Racism and Xenophobia (Európske centrum pre rasizmus a xenofóbiu, máj 2002, str. 23, 28–29; Islamic Human Rights Commission (Komisia pre islamské ľudské práva), *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001* (Odpor proti moslimom ako následok udalostí z 11. septembra 2001), Komisia pre islamské ľudské práva, Londýn, 2001.

⁸⁷ V porovnaní s rokom 2000, kedy došlo k 146 útokom, bolo v roku 2001 zaznamenaných 67 rasových útokov. Správa CNCDH z roku 2001, vydaná v marci 2002.

nepodmienečne medzi černochochmi a belochmi.⁸⁸ Náznaky rozdielneho prístupu sa objavili aj v systéme spravodlivosti Francúzska. Napr., hoci nemáme k dispozícii systematické údaje a prípady náboženskej motivácie, zdá sa, nie je možné izolovať, že existuje diskriminačný model ukladania trestov. Osoby, ktorých etnický pôvod (alebo domnelý etnický pôvod) nie je francúzsky, dostávajú prísnejšie tresty za podobné trestné činy.⁸⁹ Orgány činné v trestnom konaní by mali nadväzovať dobré vzťahy s moslimskými komunitami a postupne odstraňovať nedôveru a podozrievavosť. Takýto postup by mal pozitívne vedľajšie účinky, pretože príslušníci moslimskej komunity by poskytovali polícii súčinnosť pri boji proti zločinu a pri získavaní informácií.

V reakcii na vlnu násilia po 11. septembri prijala Veľká Británia zákon, podľa ktorého sa náboženská motivácia pri spáchaní niektorých násilných činov vyčlenila ako samostatný trestný čin⁹⁰ a rasová alebo náboženská motivácia sa hodnotí ako pritažujúca okolnosť pri určovaní výšky trestu za všetky trestné činy.⁹¹ Správy z Francúzska a Talianska naznačujú, že komunity Arabov, moslimov a prisťahovalcov sú terčom násilia, ale náboženská motivácia trestných činov sa ťažko dokazuje ako izolovaný prejav.⁹² Vo Francúzsku má však rasovo motivované násilie často náboženský rozmer: miesta bohoslužieb (mešity aj synagógy) sú často terčom útokov, hádzania kameňov a dochádza k ich čiastočnému poškodeniu, resp. úplnému zničeniu. Zástupcovia orgánov činných v trestnom konaní by mali absolvovať školenie o problémoch vyplývajúcich z trestných činov motivovaných „náboženskou“ neznášanlivosťou.

⁸⁸ The Runnymede Trust Commission, *The Future of Multi-Ethnic Britain* (Budúcnosť mnohonárodnostnej Británie), The Parekh Report, Profile Books, Londýn, 2000, str. 130.

⁸⁹ Rozhovor s Hanifa Chérifi, „Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions” (Moslimské obete diskriminácie. Nerovnosť medzi náboženstvami), J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paríž, éditions Jacob-Duvernoy, str. 62.

⁹⁰ Crime and Disorder Act 1998 (zákon o trestných činoch a narušovaní verejného poriadku z r. 1998), čl. 28–32 v znení Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (zákon o bezpečnosti a boji proti terorizmu a zločinu z r. 2001), čl. 39.

⁹¹ Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 (zákon o právomociach trestných súdov (výmery trestov) z r. 2000) čl. 153 v znení zákona o bezpečnosti a boji proti terorizmu a zločinu z r. 2001, čl. 39.

⁹² Pozri posledné odporúčania ECRI v súvislosti s útokmi proti moslimom v Európe po udalostiach z 11. septembra na <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage>, (posledná návšteva stránky 18. 9. 2002).

3.3 MENŠINOVÉ PRÁVA

3.3.1 *Uznanie*

Mnohé členské štáty definovali „menšiny“ reštriktívne, čím vytvorili hierarchiu ochrany medzi rôznymi skupinami. V Taliansku majú tradičné národnostné menšinové skupiny (francúzska, nemecká a slovinská) zaručené všetky menšinové práva. Moslimovia a Rómovia – pravdepodobne dve z najzraniteľnejších skupín v krajine – stoja mimo.⁹³ Rómovia/cigáni nie sú uznaní ako „pueblo“ (národ tvoriaci súčasť Španielska), a preto sa s nimi v rôznych sférach ekonomického, politického a spoločenského života zaobchádza horšie ako s ostatnými menšinovými skupinami. V Nemecku sú Sinti/Rómovia uznaní za menšinové skupiny spolu s Dánmi, príslušníkmi frízkeho etnika a lužickými Srbmi, čo však neplatí pre moslimov. Vo Veľkej Británii vláda prijala všeobecnú definíciu národnostnej menšiny,⁹⁴ ktorá však vylučuje prístup moslimov a členov ostatných náboženských komunít k menšinovým právam. Koncept menšiny sa vo Francúzsku nepovažuje za relevantný; existencia menšín je vnímaná ako hrozba pre model republiky, ktorého cieľom je všetkým garantovať rovnaké zaobchádzanie. Hoci predstavitelia francúzskych moslimov tento model nespochybnili, dospievajú ku konsenzu, že ako so skupinou sa s nimi zaobchádza inak než s ostatnými náboženskými menšinami.⁹⁵

EÚ ako orgán, ktorý vo vzťahoch s tretími krajinami explicitne presadzuje rešpektovanie menšín a ich ochranu a ktorý stanovil túto podmienku aj pre nových členov, musí vzhľadom na potrebu vnútornej súdržnosti venovať pozornosť spoločnej definícii menšiny v rámci európskeho kontextu. EÚ musí zároveň nabádať všetky členské štáty, aby podľa toho koncipovali legislatívu o ochrane menšín a príslušné stratégie. Definícia by sa mala pravidelne prehodnocovať, aby vždy zachytila vznik nových menšinových skupín.

3.3.2 *Štátne občianstvo*

Moslimovia žijúci vo Veľkej Británii sú väčšinou britskí štátni občania, mnohí z nich žijú v Británii už ako potomkovia druhej alebo tretej generácie. Na rozdiel

⁹³ Takmer úplná absencia údajov v Taliansku sťažuje zistenie rozdielu medzi znevýhodneniami, ktorým čelia moslimovia a znevýhodneniami, ktorým čelia ostatní prisťahovalci. Pozri čl. 3.2.1.

⁹⁴ Pozri Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Poradný výbor pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín), Stanovisko k Veľkej Británii, Štrasburg, 2001, ods. 14.

⁹⁵ OSI okružhy stôl, Paríž, júl 2002.

od nich, mnohí moslimovia žijúci vo Francúzsku nadobudli francúzske štátne občianstvo iba v uplynulom desaťročí, alebo francúzske štátne občianstvo nenadobudli vôbec. Väčšine moslimov žijúcich v Taliansku vôbec nebolo štátne občianstvo udelené. Režim menšinových práv sa nevzťahuje na „nové menšiny“ a osoby, ktoré nie sú štátnymi občanmi príslušného štátu.

Osoby, ktoré nie sú štátnymi občanmi, sú osobitne zraniteľné v mnohých smeroch: často majú sklony prijímať nelegálnu prácu, bez regulácie alebo ochrany; často žijú v oddelených štvrtiach a častiach v lacných bytoch nízkej kvality; stretávajú sa s diskrimináciou a násilím; majú neistý právny štatút a nepoznajú svoje zákonné práva. Mnohí nedôverujú orgánom činným v trestnom konaní a ostatným verejným činiteľom, skôr z nich majú strach. Práva a povinnosti osôb, ktoré nie sú štátnymi občanmi, vo všeobecnosti podliehajú rôznym právnym režimom (t.j. nie tradičným režimom ochrany menšín); ich hĺbková analýza však nie je predmetom týchto správ.⁹⁶ Všeobecne musia byť základné ľudské práva a ich ochrana rovnaké pre všetkých bez ohľadu na štatút občianstva. Niektoré krajiny (napr. Taliansko) reagovali na prítomnosť veľkého počtu osôb, ktoré nie sú ich štátnymi občanmi, schválením osobitnej legislatívy s cieľom zdôrazniť, že ochrana pred diskrimináciou a násilím patrí medzi základné práva.⁹⁷

Európske krajiny si začínajú stále viac uvedomovať, že moslimskí prisťahovalci (vrátane „dočasných pracovníkov“, žiadateľov o azyl a migrujúcich pracovníkov) prichádzajú do Európy preto, aby v nej zostali. Európske ekonomiky čoraz viac závisia od práce prisťahovalcov. Ich odlišný kultúrny a náboženský pôvod, jazyk a hodnoty menia tvár a charakter mnohých členských štátov EÚ, ktoré boli donedávna pomerne homogénne (napr. Taliansko a Španielsko).

Väčšina členských štátov si uvedomila, že udelenie štátneho občianstva je kľúčovým prvkom procesu integrácie do spoločnosti, a preto prijali opatrenia,

⁹⁶ Hoci správy EUMAP sa zamerali na práva štátnych občanov rómskej národnosti v Nemecku a Španielsku, je potrebné poukázať na veľký počet rómskych utečencov a žiadateľov o azyl v týchto krajinách a v ostatných členských štátoch EÚ.

⁹⁷ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (zákon o prisťahovalectve a právnom štatúte cudzincov), Kapitola IV (ďalej „zákon č. 286/1998“). Zákon č. 286/1998 bol 11. 7. 2002 novelizovaný. Novela priniesla mnohé významné a kontroverzné zmeny, vrátane ustanovení, podľa ktorých musia všetci prisťahovalci, ktorí žiadajú o udelenie povolenia na pobyt, musia poskytnúť odtlačky prstov (uvedené ustanovenie v súčasnosti platí aj pre štátnych občanov); Novela znížila dobu platnosti povolenia na pobyt z troch na dva roky, sprísnila úpravu opätovného zjednocovania rodín s tým, že vylúčila deti vo veku nad 18 rokov a sprísnila ustanovenia upravujúce stratu zamestnania, ktoré má za následok zrušenie povolenia na pobyt.

ktoré majú uľahčiť naturalizáciu prisťahovalcov prichádzajúcich za prácou a ich rodín. Mnohým francúzskym moslimom bolo štátne občianstvo udelené v uplynulých desiatich rokoch. Podobný prudký nárast v počte moslimských štátnych občanov možno očakávať aj v Taliansku. Keďže stále viac a viac moslimov nadobúda občianstvo, nároky na tradičné menšinové práva, t.j. prístup k vzdelaniu, používanie jazyka menšiny, prítomnosť v médiách a osobitne účasť na politickom dianí, sa budú pravdepodobne zvyšovať.

Transformácia členských štátov EÚ na multikulturálne spoločnosti so širokým spektrom náboženstiev stavia existujúci právny režim ochrany menšín pred nové úlohy. Integrácia do spoločnosti musí byť obojsmerný proces. Na jednej strane sa nové skupiny musia prispôbiť európskemu kultúrnemu a spoločenskému prostrediu, na druhej strane väčšinová spoločnosť musí zaručiť rovnaké zaobchádzanie a ochranu pred diskrimináciou a musí rešpektovať rozmanité identity. Lepšia prepracovanosť integračnej stratégie by prospela ostatným marginalizovaným skupinám, napr. Sinti a Rómom, ktorých kultúra, jazyk a história boli po stáročia podhodnocované a ktoré zostali na okraji spoločnosti.⁹⁸

Hoci každý štát môže v rámci zverených kompetencií rozhodnúť, ktoré menšinové skupiny budú oficiálne uznané a kedy, EÚ by mala pôsobiť na členské krajiny v tom smere, aby definíciu „menšín“ formulovali širšie a všeobecnejšie, a tým rozšírili menšinové práva aj na netradičné skupiny. Zároveň by sa mala snažiť jasne formulovať minimálny štandard rovnakého zaobchádzania so skupinami, ktoré nespádajú do rámca platných definícií. Členské štáty by tiež mali prijať opatrenia urýchľujúce proces udeľovania štátneho občianstva.

3.3.3 Otázky menšinových práv Rómov

Rómske komunity v Nemecku a Španielsku dostali na ochranu a presadzovanie odlišnej kultúrnej a jazykovej identity značne limitovanú podporu od štátu. V niektorých oblastiach bol postoj štátu prekážkou rozvoja menšinových práv Rómov. Najmä v porovnaní s inými menšinovými skupinami, ktoré štát štedro podporil, menej výhodné zaobchádzanie s Rómami samo o sebe predstavuje formu diskriminácie.

Napr. hoci jazyky iných národnostných menšín boli uznané a môžu sa používať v úradnom styku, Caló, jazyk španielskych Rómov, nie je v Španielsku oficiálne uznaný v zákone. Štát ho dokonca neuznal ani ako chránený jazyk v súlade

⁹⁸ Napr. kedysi platná legislatíva zakazujúca rómske/cigánske zvyky, oblečenie a používanie jazyka mala za následok takmer úplnú stratu Caló jazyka.

s Európskou chartou regionálnych alebo menšinových jazykov (CRML).⁹⁹ Hoci len veľmi málo Rómov/Cigánov používa jazyk Caló ako materinský jazyk, zohráva mimoriadne významnú úlohu ako zjednocujúci symbol etnika; v politickom kontexte je uznanie jazyka nevyhnutným predpokladom na uznanie identity menšiny; uznanie identity menšiny je zasa kľúčom k uznaniu jej politických práv.¹⁰⁰ Preto má zachovanie jazyka Caló pre rómsku komunitu veľký význam a rómski lídri opakovane požiadali vládu o pomoc pri propagácii jeho štúdia a používania.¹⁰¹ Najmä vzhľadom na historickú perzekúciu rómskych komunít za používanie jazyka Caló by si mal štát okrem iného¹⁰² priznať neprávosti minulých období a podporovať takéto požiadavky.

Ešte v auguste 2002 bolo Hessensko jedinou spolkovou krajinou Nemecka, ktorá akceptovala všetkých 35 bodov potrebných na implementáciu časti III Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov napriek tomu, že rómskym jazykom „sa hovorí vo väčšine spolkových krajín v Spolkovej republike Nemecko.“¹⁰³ V súvislosti s právom používať rómčinu v úradnom styku vláda vyhlásila, že keďže Sinti a Rómovia „vyrastajú v bilingválnom jazykovom prostredí a spravidla ovládajú nemčinu aj rómčinu, neboli zistené dôvody na používanie rómčiny v úradnom styku.“¹⁰⁴ Sinti a rómski lídri vyjadrili obavy z nedostatku ochrany Rómov v praxi.¹⁰⁵

⁹⁹ Rada Európy, zoznam vyhlásení a deklarácií v súvislosti so Zmluvou č. 148, Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov, kompletná chronológia 18. 5. 2002. Španielsko uznalo za regionálne alebo menšinové jazyky úradné jazyky, ktoré boli uznané v Štatútoch autonómie Baskicka, Katalánska, Baleárskych ostrovov, Galície, Valencie a Navarra. Ostatné jazyky, ktoré sú chránené Štatútom autonómie na územiach, kde sa nimi tradične hovorí, sa tiež považujú za regionálne alebo menšinové jazyky.

¹⁰⁰ I. Álvarez Dorronsoro, „Rozhovor s Teresou San Román: Zmena a kontinuita rómskej identity, Revista Hika 111, <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html>, (posledná návšteva stránky 2. 8. 2002).

¹⁰¹ „Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation- Romipen“ (Manifest vytvorenia platformy pre Štatút rómskeho národa - Romipen), Toledo, 12. 2. 2000, ods. 14, Pozri <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (posledná návšteva stránky 20. 8. 2002).

¹⁰² Pozri A. G. Alfaro, The Great Gypsy Roundup (Veľké rómske zhromaždenie), Editorial Presencia Gitana, 1995.

¹⁰³ Správu predložila nemecká vláda Advisory Committee on Implementation of the Framework Convention on National Minorities 1999 (Poradný výbor pre implementáciu Rámcového dohovoru o národnostných menšinách z r. 1999), str. 10–11 (ďalej „Správa FCNM o Nemecku“). Ostatné štáty prijali časť II. CRML.

¹⁰⁴ Správa FCNM o Nemecku, str. 79.

¹⁰⁵ „Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’“ („Obavy o jazyk: Sinti a Rómovia presadzujú ochranu rómčiny“), Wiesbadener Tagblatt, 28. 7. 2001.

V Nemecku aj Španielsku vo vzdelávaní Rómov dominuje kompenzačná alebo „podporná“ výuka (pozri čl. 3.2.2.);¹⁰⁶ v tomto svetle učitelia často vnímajú rómsku identitu a kultúru ako problém, ktorý treba riešiť, nie ako výhodu, z ktorej treba ťažiť a ktorú treba rozvíjať. Hoci španielske združenia učiteľov a rómske mimovládne organizácie opakovane žiadali začleniť špecializované kurzy o histórii a kultúre španielskych etnických skupín a o komunikácii medzi kultúrami do vysokoškolských študijných osnov budúcich učiteľov, psychológov, sudcov a sociálnych pracovníkov, ich odporúčania nenašli odozvu. Niektoré informácie tohto druhu boli publikované vo viacerých spolkových krajinách Nemecka, ale Sinti a rómski lídri naďalej tvrdia, že študijné osnovy neobsahujú adekvátne informácie o ich histórii a kultúre, alebo o ich prenasledovaní počas holokaustu.

Za riešenie väčšiny problémov súvisiacich so vzdelávaním a kultúrou zodpovedajú jednotlivé spolkové krajiny. Okrem Hamburgu žiadna spolková krajina v súčasnosti nezabezpečuje výuku rómčiny na štátnych školách s odôvodnením, že výuku rómskeho jazyka „si neželajú samotní Sinti rodičia.“¹⁰⁷ Vláda tiež tvrdila, že väčšina Sinti a Rómov¹⁰⁸ nesúhlasí s rozvojom písomnej formy rómčiny a s tým, aby sa outsideri učili rómsky a vyučovali v rómskom jazyku.¹⁰⁹ Toto tvrdenie však nemá oporu v širšom hodnotení postojov Sinti a rómskych komunít v celom Nemecku. Vychádza zo stanovísk organizácií, ktoré nemecká vláda uznala za oficiálnych zástupcov Sinti a rómskej komunity.¹¹⁰

V Nemecku aj v Španielsku sú Rómovia slabo zastúpení vo verejnej správe a v samospráve, a preto nemôžu v plnom rozsahu chrániť menšinové práva

¹⁰⁶ J. D. Santiago, intervencia publikovaná vo Working Documents 43 (Pracovné dokumenty č. 43), „Diskusia o Rómoch“, str. 69.

¹⁰⁷ Správa FCNM o Nemecku, str. 112.

¹⁰⁸ V Správe FCNM o Nemecku sa uvádza, že niektoré rómske organizácie majú iný názor, „presadzujú zaradenie rómčiny do systému vzdelávania na školách a chcú podporiť opatrenia na rozvoj písomnej formy tohto jazyka, aké boli prijaté v susedných európskych krajinách.“ Správa však zároveň naznačuje, že vláda sa rozhodne rešpektovať vôľu väčšiny Sinti, ktorí opakovane trvajú na „pestovaní svojho jazyka výhradne v rámci rodiny a rodinných klanov.“ Správa FCNM o Nemecku, str. 96.

¹⁰⁹ Správa FCNM o Nemecku, str. 86.

¹¹⁰ Vysoký komisár OBSE pre národnostné menšiny súvislosti so štátom financovanými mimovládnyimi organizáciami (v Španielsku) uviedol, že od zástupcov mimovládnych organizácií „nemožno očakávať, že budú poskytovať absolútne nezainteresovanú pomoc“, ak to bude mať pravdepodobne dopad na ich vlastné financovanie. Správa vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny o situácii Rómov a Sinti v krajinách OBSE, str. 145.

alebo presadzovať ich ochranu. V oboch krajinách rozličné rómske komunity oficiálne zastupuje jedna, príp. viacero organizácií, ktoré väčšinu finančných prostriedkov dostávajú od štátu. Štát síce takto získava sprostredkovateľa a spoľahlivého partnera pri realizácii rôznych projektov, ale uvedený prístup nepresadzuje rozvíjanie nezávislých názorov a kritických postojov Rómov. Doposiaľ bol viac zdrojom konfliktov, než katalyzátorom spolupráce medzi rôznymi rómskymi organizáciami.¹¹¹ V dôsledku takehoto prístupu napr. v Španielsku hlavná stratégia štátu, ktorej cieľom bolo zlepšiť situáciu Rómov, nadobudla podobu programu sociálnej pomoci. Nestala sa strategickým plánom, ktorý má chrániť a presadzovať práva a identitu rómskej menšiny.

Vlády by mali zaviesť všeobecnejšie mechanizmy, ktorými by zabezpečili rovnosť príležitostí pre Sinti, Rómov a ostatné oficiálne uznané národnostné menšiny, vrátane práva pestovať a študovať vlastný jazyk. Mali by vytvoriť prepracovanejšie mechanizmy, ktorými by Sinti a Rómom zabezpečili možnosť v plnom rozsahu sa zúčastňovať verejného diania, aktívne sa podieľať na tvorbe stratégií a programov určených pre rómsku menšinu, ako aj na ich realizácii.

3.3.4 Otázky menšinových práv moslimov

Na moslimov sa z veľkej časti nevzťahujú existujúce režimy ochrany menšín vo Francúzsku, Taliansku a vo Veľkej Británii (pozri čl. 3.3.1). Inštitúcie väčšiny, aj keď formálne deklarujú neutralitu alebo oslobodenie od náboženských vplyvov, často implicitne (aj explicitne) favorizujú kultúru a náboženstvo väčšiny. Napr. Vianoce a Veľká noc sú vyhlásené za dni pracovného pokoja; na oficiálnych štátnych ceremóniách často vídať kresťanské náboženské symboly a rituály; v školských osnovách cítia vplyvy kresťanských tradícií a histórie (dokonca aj na školách, ktoré navštevuje málo kresťanov, resp. ktoré kresťania nenavštevujú vôbec).¹¹² Vlády všetkých troch krajín sa však formálne hlásia k hodnotám multikulturalizmu a rozmanitosti a snažia sa naplňovať náboženské a kultúrne potreby moslimských komunít v kontexte existujúceho právneho a inštitucionálneho rámca.

¹¹¹ Chýbajúca jednota medzi rómskymi organizáciami sa často považuje za primárny dôvod malej úspešnosti snáh štátu zlepšiť ich situáciu. Pozri napr. „Štát a cigáni“, predbežná správa o projekte výskumu stratégie, ktorú vypracovalo European Migration Centre (Európske migračné centrum), Berlín, november 2001; v evidencii EUMAP.

¹¹² V Taliansku aj vo Veľkej Británii musia všetci žiaci zapísaní do štátnej školy navštevovať hodiny náboženstva, ktorých súčasťou sú spoločné kresťanské bohoslužby, aj keď rodičia sa môžu rozhodnúť, že ich deti nebudú chodiť na hodiny náboženstva a na bohoslužby.

Vo vzťahu všetkých troch štátov k rôznym náboženstvám nachádzame zásadné rozdiely. Anglikánska cirkev má v Anglicku¹¹³ štatút oficiálnej cirkvi. V Taliansku upravuje vzájomné vzťahy medzi štátom a väčšinovou rímsko-katolíckou cirkvou Konkordát.¹¹⁴ Vo Francúzsku¹¹⁵ a Taliansku majú zákonný nárok na určité výhody (napr. úľavy na dani z cirkevného majetku) iba náboženstvá zastúpené oficiálne uznanou cirkevnou inštitúciou, čo má za následok nerovnosti v zaobchádzaní s rôznymi cirkvami;¹¹⁶ ani v jednej krajine sa moslimom nepodarilo uzatvoriť dohodu so štátom, a preto nemôžu v plnom rozsahu uplatňovať náboženské práva.

V snahe riešiť uvedené anomálie štátne orgány požiadali moslimov vo Francúzsku a Taliansku, aby si zvolili jedného zástupcu, ktorý bude rokovať o dohode so štátom. Ukázalo sa však, že tento postup je náročný. Napr. v Taliansku by výber jednej organizácie ako „zástupcu“ mohol viesť k odcudzeniu ostatných organizácií; štát dospel k záveru, že na dohodu ešte nedozrel čas. Vo Francúzsku viaceré moslimské združenia participovali na konzultáciách, ktorých výsledkom bol návrh dohody o spôsobe výberu konkrétnej organizácie ako zástupcu, ale ostatné skupiny sa tohto procesu nezúčastnili a niektorí vedúci predstavitelia združení mali pocit, že boli z procesu vylúčení.

Pokiaľ dôjde k uzatvoreniu takýchto dohôd, moslimovia žijúci vo Francúzsku a v Taliansku nebudú mať prístup k dôležitým náboženským právam garantovaný zákonom. Hoci niektoré miestne orgány podnikli určité kroky v snahe vyhovieť potrebám moslimských komunít, robia tak na základe vlastnej úvahy a niekedy čelia výhradám zo strany svojich voličov. Vo Francúzsku aj v Taliansku miestne komunity často nesúhlasili s výstavbou islamských svätýň.

Existujúce rámce úpravy vzťahov s menšinovými náboženskými komunitami nevyhovujú reálnemu stavu a požiadavkám veľkej a rôznorodej moslimskej populácie. Niet sa čo čudovať, pretože uvedené rámce pôvodne vznikli za

¹¹³ Škótska cirkev je národná cirkev Škótska. Vo Walese a Severnom Írsku nie je žiadna oficiálna cirkev.

¹¹⁴ Konkordát bol ratifikovaný zákonom č. 121/25 z marca 1985, ratifikácia a podpis dohody s dodatkovým protokolom podpísaným v Ríme 18. 2. 1984, ktorý novelizoval Evanjelický konkordát z 11. 2. 1929 medzi Talianskou republikou a Svätou stolicou.

¹¹⁵ Evanjelická cirkev, reformovaný protestantizmus, judaizmus a rímsko-katolícka cirkev sú zákonom uznané cirkvi v zmysle Combes Law z roku 1905.

¹¹⁶ Napr. v Taliansku skupiny, ktoré nepodpísali dohodu so štátom, nemôžu okrem iného venovať časť príjmov fyzických osôb na činnosť svojej komunity, uplatniť si dar príslušnej komunity ako odpočítateľnú daňovú položku, navrhovať učiteľov, ktorí by mali na štátnych školách učiť náboženstvo, alebo mať nárok na deň pracovného voľna počas náboženských sviatkov.

úplne iných podmienok a reagovali na potreby pôvodných náboženských komunít. Niektorí moslimovia (aj osoby, ktoré nie sú moslimovia) kritizovali prístup štátu prívlastkom „post-koloniálny“, pretože má kontrolovať a riadiť moslimské komunity, nie podporovať ich účasť na dianí. Štáty by mali prehodnotiť rámce úpravy náboženského komunitného života, vymedziť, do akej miery slúžia potrebám a záujmom náboženských menšinových skupín, v prípade potreby tieto rámce upraviť, a tak reagovať na reálny stav.

Rozmanitosť moslimských komunít vo Francúzsku, Taliansku a Veľkej Británii znamená, že nemajú jednotný „menšinový jazyk“. Z uvedeného dôvodu nie sú požiadavky na používanie menšinového jazyka a vzdelávanie v tomto jazyku relevantné pre moslimskú komunitu ako celok, hoci môžu byť relevantné pre určité jazykové skupiny. Moslimské komunity najmä vo Francúzsku a vo Veľkej Británii pociťujú potrebu naučiť sa menšinový jazyk, význam pripisujú výuke arabského jazyka, lepšej informovanosti o islame na školách, ako aj tomu, aby sa ľudia dozvedeli o prínose moslimov. Žiadajú rovnaké podmienky, ako majú ostatné cirkvi. Britskí moslimovia zdôraznili potrebu prijímať na štátne školy učiteľov so základnou znalosťou islamu, aby mohli efektívnejšie pôsobiť v prostredí, v ktorom sa prelínajú viaceré náboženstvá. Uznatie islamskej dimenzie identity moslimských študentov môže byť dôležitým prvkom pri vypracúvaní inovatívnych stratégií, ktoré majú zlepšiť úroveň na školách.

V súčasnosti sa väčšia časť výuky arabčiny a islamská náboženská výchova sústreďuje v domácnostiach alebo v mešitách po príchode zo školy. Vzhľadom na obmedzené časové a finančné možnosti sú mešity schopné vštepiť iba základnú znalosť arabčiny a islamu. Mladšie generácie moslimov nemajú príležitosť v plnom rozsahu sa zapájať do náboženského života a získať adekvátne znalosti o histórii a tradíciách islamu. Bez náležitého vzdelania a znalostí nie sú mladí moslimovia dostatočne pripravení viesť dialóg s organizáciami, ktoré prichádzajú s odlišnými, možno aj radikálnejšími interpretáciami islamu.

Výuka arabčiny v kontexte modernej výuky jazykov v štátnych školách by vytvorila priestor na rozvíjanie záujmov a zručností moslimských žiakov a rodičov a na zakomponovanie učiva o arabsky hovoriacich komunitách a kultúrach do učebných osnov. V prípade takýchto požiadaviek by školy mali uvažovať o zaradení arabčiny ako voliteľného moderného jazyka do učebného plánu bok po boku s modernými európskymi jazykmi.

Ako sme už vyššie uviedli, informovanosť verejnosti o tradíciách a histórii islamu je mimoriadne nízka a intolerancia voči moslimom predstavuje vážny problém, ktorý nadobúda ešte väčšie rozmery v dôsledku až príliš zjednodušenej a stereotypnej prezentácie islamu v médiách. Reakcia moslimov na stereotypizáciu v médiách je limitovaná; regulačné orgány médií by mohli moslimské komunity cielene informovať o dostupných mechanizmoch sťažností. Štátne

orgány a médiá by mali uvažovať o podpore projektov s cieľom motivovať moslimov k aktívnejšej účasti na práci médií. Ak takéto projekty v praxi dopadli mimoriadne úspešne, spoločnými silami by sa mali snažiť o vymedzenie a presadzovanie príkladov pozitívnej praxe.

4. VÝZNAM MONITORINGU A VYHODNOTENIA

Hoci politika je výsledkom práce niekoľkých jednotlivcov, my všetci sme schopní posúdiť ju.¹¹⁷

4.1 MONITORING MEDZINÁRODNÝCH ORGANIZÁCIÍ

Medzinárodné právo zakotvuje zásadu, že základné ľudské práva a slobody nemajú derogačný charakter, t.j. nemožno ich zrušiť, a preto aby signatári medzinárodných zmlúv a dohovorov o ľudských právach tieto princípy dodržiavali v praxi, boli vytvorené mechanizmy monitoringu. V uplynulom desaťročí aj EÚ povýšila rešpektovanie ľudských práv na jedno zo základných kritérií svojich stratégií a politík. Zakomponovala klauzuly o ľudských právach do zmlúv o voľnom obchode s ostatnými štátmi. Samozrejme, dodržiavanie ľudských a menšinových práv stanovila ako podmienku členstva kandidátskych krajín.

Mnohé členské štáty EÚ však nemali pochopenie pre kritiku alebo monitoring medzinárodných organizácií a niektoré nepredložili medzinárodným organizáciám načas správy o stave dodržiavania ľudských práv. V rámci sféry svojho pôsobenia EÚ nevenovala dostatočnú pozornosť jednoznačnej formulácii svojich požiadaviek v oblasti ľudských práv a v praxi nezaviedla účinné mechanizmy interného monitoringu dodržiavania ľudských práv v členských štátoch.¹¹⁸ Existujúce mechanizmy monitoringu nadmerne závisia od spolupráce členského štátu, a preto by sa mali podporiť a posilniť.¹¹⁹

¹¹⁷ Perikles aténsky, cca 430 pred n.l., uvedené v diele K.R. Poppera, *Otvorená spoločnosť a jej nepriatelia*, zv. I., Londýn: Routledge, 1945, str. 7.

¹¹⁸ O všeobecnej diskusii o absencii mechanizmov monitoringu dodržiavania ľudských práv v rámci EÚ sa bližšie dočítate v diele P. Alstona a J.H.H. Weilera, „An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights“ (‘Únia čoraz bližšie’ potrebuje stratégiu v oblasti ľudských práv: Európska únia a ľudské práva“, Alston (red.), EÚ a ľudské práva, Oxford University Press, 1999.

¹¹⁹ Európske monitorovacie centrum pre rasizmus a xenofóbiu bolo založené v roku 1997 s cieľom monitorovať postoje verejnosti a médií k rasovým a etnickým menšinám v členských štátoch EÚ. Vypracovalo prospešné správy o širokej škále problémov. Organizácie, ktoré centru poskytujú informácie, však často financujú vlády členských štátov; členské štáty schvaľujú výročné správy EUMC pred ich zverejnením. Tieto skutočnosti jednoznačne podkopávajú nezávislosť EUMC a jeho možnosti otvorene kritizovať nedostatky.

Niektoré členské štáty reagovali na kritiku v oblasti dodržiavania ľudských práv zo strany medzinárodných monitorovacích organizácií defenzívne. Napr. Grécko na správu Európskej komisie na monitoring rasizmu a intolerancie (ECRI) z roku 2000 reagovalo nasledovne:

„Text je preplnený zovšeobecneniami a závermi, ktorým vo väčšine prípadov chýba podloženie faktami. V ostatných prípadoch sa závery opierajú o sporadické incidenty, ktoré sa nesprávne (a neobjektívne) považujú za štandardné prejavy, hoci v skutočnosti ide o výnimky, resp. vybočenia z bežného rámca.“¹²⁰

Nemecká vláda tvrdila, že závery ECRI k problémom rasizmu boli „príliš povrchné a neodrážajú skutočnú situáciu v Nemecku.“¹²¹ Kritické výhrady ECRI, že opatrenia zamerané na podporu integrácie menšín do spoločnosti neboli dostatočné, považovala za „nepripustné“¹²². Francúzska vláda vyjadrila nespokojnosť so zjavným spochybňovaním „francúzskeho modelu republiky..., ktorý má korene v právnej tradícii z obdobia pred dvesto rokmi“ a odmietla „akékoľvek prehodnotenie zásady egalitarizmu, ktorá tvorí základ našej republiky.“¹²³

Dánske centrum pre ľudské práva uviedlo, že kritické vyjadrenia zo strany medzinárodných organizácií na margo rastúcich prejavov rasizmu a xenofóbie v Dánsku „politici a tlač takmer jednomyselne bez váhania odmietli“ s tým, že:

„Veľká väčšina politikov ani tlač nikdy nespochybnili poslanstvo kritických vyjadrení. Namiesto toho si vzali na mušku tých, ktorí poslanstvo priniesli – skupinu zahraničných pozorovateľov. Predmetom diskusie nebol obsah posolstva; kritické vyjadrenia odmietli ako nevedecké a neusporiadané. Týmto sa vyhli povinnosti kriticky odpovedať na otázku, či vzťah Dánska k utečencom a prisťahovalcom vykreslený v správach odráža realitu dánskej spoločnosti.“¹²⁴

Na kritiku zvonka citlivo reagovali aj krajiny kandidujúce na členstvo v EÚ. Po zverejnení Pravidelných správ EÚ v roku 2001 bývalý maďarský predseda vlády Viktor Orbán vyhlásil, že Maďarsko „- ak sa chce stať členom EÚ - musí zatnúť zuby a mlčky trpieť skutočnosť, že iní v správach hodnotia jeho napredovanie. My nepíšeme správy o stave v iných krajinách a nie je nám celkom jasné, prečo

¹²⁰ Pozorovania gréckych orgánov v súvislosti so Správou ECRI o Grécku, 2001, str. 24.

¹²¹ Pozorovania nemeckých orgánov v súvislosti s Druhou správou ECRI o Nemecku, 2000, str. 27.

¹²² Analýza jednotlivých krajín: Druhá správa ECRI o Nemecku, 2000, str. 27.

¹²³ Pozorovania francúzskych orgánov v súvislosti so Správou ECRI o Francúzsku, 2000, str. 24.

¹²⁴ Dánske centrum pre ľudské práva, „Ľudské práva v Dánsku“, stav v r. 2001, str. 10.

iní pocitujú neprekonateľnú túžbu písať správy o nás.”¹²⁵ EÚ by mala uchádzačom o členstvo jasne vysvetliť, že hodnotenie stavu dodržiavania základných ľudských a menšinových práv bude pokračovať aj po ich vstupe do EÚ. Závažnosť tohto odkazu je najlepšie dokázať skutočným a dôkladným vyhodnocovaním tejto oblasti vo všetkých členských štátoch.

Medzinárodné monitorovacie organizácie – vrátane EÚ – by mali v každom prípade prezentovať vyvážené kritické názory, podložené overenými informáciami. Vlády by mohli poskytovať súčinnosť zhromažďovaním a poskytovaním súhrnných informácií, čo by svedčilo o ich snahe plniť si záväzky vyplývajúce z dodržiavania ľudských práv. Defenzívne reakcie na kritické vyjadrenia však poukazujú na to, že monitoring nepovažujú za možný prostriedok sebazlepšenia; prezrádzajú neochotu uznať, že dodržiavanie ľudských práv nie je stav, ku ktorému sa štáty dopracujú raz a navždy. Ide o fenomén, o ktorý sa musia neustále snažiť. Pätnásť súčasných členských štátov, ktorým bola zverená právomoc rozhodnúť o budúcom rozmere a podobe Európskej únie, musí byť príkladom tým, že bude kritiku akceptovať a využije ju na konštruktívne riešenia.

4.2 VLÁDNY MONITORING

Úloha a význam monitoringu sa prejavuje aj tým, do akej miery sú vlády ochotné dôkladne preskúmať svoje vlastné konanie. Monitoring je zdrojom kľúčových informácií pre efektívne zabezpečovanie verejných tovarov a služieb. Keďže monitoring poskytuje verejným činiteľom informácie, že služby nie sú dostupné pre určité skupiny obyvateľstva, môže sa chápať ako dôležitý nástroj predchádzania konfliktom.

Najmä v súvislosti s ochranou menšín predstavuje monitoring najlepší spôsob, ako môžu poskytovatelia služieb zabezpečiť, že ich stratégie nepriamo nediskriminujú určité skupiny a že všetkým poskytujú rovnaké služby. Bez monitoringu by bolo ťažké zistiť prípady nepriameho a často aj neúmyselného znevýhodňovania komunít, alebo posúdiť úspešnosť stratégií zameraných na elimináciu nerovnosti. Efektívny monitoring je podmienený identifikáciou rôznych komunít, ktoré má legislatíva chrániť, inštitúcií, ktorým má slúžiť a vymedzením dosahu verejných služieb.

Vláda môže zohrávať kľúčovú úlohu pri podpore miestnych a regionálnych štruktúr riadenia, ktorým sa nepodarilo úspešne dostať k menšinovým komunitám. K zlepšeniu situácie môže prispieť napr. praktickými pokynmi. Tzv.

¹²⁵ Rádio Slobodná Európa/Radio Liberty Newsline, zv. 5, č. 217, časť II, 15. 11. 2001.

Beacon Council Scheme, ktorá monitoruje poskytovanie služieb vo Veľkej Británii, môžu ako model prevziať ostatné členské štáty a samotné štruktúry EÚ. Schéma identifikuje centrá v rámci miestnej správy, ktoré dosiahli najväčšie úspechy v poskytovaní služieb v rôznych oblastiach. Úspešné orgány miestnej správy v rámci Beacon Scheme dostávajú granty a ich prostredníctvom môžu informovať ostatné orgány miestnej správy o postupoch, ktoré použili pri dosahovaní stanovených cieľov. Uvedenú metódu by bolo možné použiť na zistenie, do akej miery rôzne náboženské, jazykové, etnické alebo iné komunity v praxi profitujú zo štátnych stratégií.

4.3 OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ

Je prirodzené, že ochota a schopnosť vlád nasmerovať kritiku do vlastných radov bude nevyhnutne obmedzená. Treba očakávať, že vlády budú chcieť dosiahnuť optimálne hodnotenia svojich aktivít. Dôležitý kritický pohľad na vec je možné získať na základe stanovísk tých, ktorí majú požívať ochranu a výhody. Je však potrebné zabezpečiť, že druhá strana kritiku prijíma a víta a že kritici sa nemusia obávať negatívnych dôsledkov za vyjadrenie názoru v jej neprospech.

Tam, kde sú snahy občianskej spoločnosti o konštruktívnu kritiku limitované nedostatkom ľudských zdrojov a financií alebo netolerantným prostredím, bude konanie vlády izolované a bude menej reagovať na sociálne potreby. Je preto v záujme spoločnosti mať nielen vládu, ktorá je otvorená kritike, ale aj vládu, ktorá podporuje rozvíjanie schopnosti organizácií občianskej spoločnosti jasne formulovať a predkladať konštruktívne analýzy. Uvedené platí najmä pre stratégie ovplyvňujúce menšinové skupiny, ktoré sú niekedy v nevýhode pri získavaní prístupu k vzdelaniu.

Monitoring vládnych stratégií zameraných na ľudské a menšinové práva zo strany organizácií občianskej spoločnosti prináša aj iné výhody. V prvom rade môže zvýšiť informovanosť o zámeroch vlády a jej iniciatívach vo vedomí širšej verejnosti. Tomuto sa prikladá veľký význam, pretože nedostatok verejnej podpory je často hlavnou prekážkou úspešnosti mnohých programov zameraných na ochranu menšín (pozri čl. 2). V širšom ponímaní monitoring podporuje aktívny postoj a zainteresovanosť na strane občianskej spoločnosti a motivuje ju, aby si osvojila tzv. „kultúru kritiky“, čo stimuluje občanov (vrátane menšín) viac a zodpovedne sa zapájať do legislatívneho procesu, do procesu vytvárania inštitúcií a tvorby stratégií, ktoré majú byť na ich prospech. Právo jednotlivca formulovať a presadzovať kritické postoje – najmä pokiaľ ide o vládnu stratégiu – a uplatnenie tohto práva v plnom rozsahu – je charakteristickým znakom otvorenej spoločnosti.

5. ODPORÚČANIA

Odporúčania pre jednotlivé štáty tvoria súčasť správ o stave spoločnosti v jednotlivých krajinách. V ďalšom texte uvádzame iba všeobecne aplikovateľné odporúčania a odporúčania pre EÚ.

Kandidátskym krajinám a členským štátom odporúčame:

- v prípade absencie uvedených stratégií uvažovať o vypracovaní a schválení špeciálneho programu vlády (alebo programov), ktoré sa budú zaoberať situáciou a postavením zraniteľných menšinových skupín obyvateľstva,
- v spolupráci so zástupcami menšín pravidelne posudzovať obsah existujúcich programov zameraných na ochranu menšín alebo ich integráciu do spoločnosti, aby uvedené programy boli vo svojom prístupe komplexné a v maximálnej možnej miere zohľadňovali nové potreby a záujmy menšinových komún,
- pri posudzovaní programov vychádzať z komplexného zmapovania situácie menšín. V prípade absencie takýchto informácií zavádzať vhodné mechanizmy na získavanie údajov, ktoré sú v súlade so zákonom stanovenými požiadavkami ochrany osobných údajov,
- revidovať legislatívu a zabezpečiť jej úplný súlad so Smernicou o rovnosti rás a Smernicou o zamestnanosti,
- v maximálnej možnej miere legislatívne upraviť povinnosť verejných orgánov eliminovať nezákonné prejavy diskriminácie akéhokoľvek druhu vzhľadom na funkcie, ktoré v spoločnosti plnia, presadzovať rovnosť príležitostí a podporovať dobré vzťahy medzi príslušníkmi rôznych etnických, kultúrnych, jazykových a náboženských skupín,
- informovať širšiu verejnosť o cieľoch programov zameraných na ochranu menšín alebo na ich integráciu do spoločnosti s dôrazom na prepojenosť so spoločnými európskymi hodnotami,
- zabezpečiť, aby programy ochrany menšín mali jasnú politickú podporu; ústredným koordinačným orgánom zveriť dostatočné právomoci a dať im k dispozícii dostatok financií a ľudských zdrojov, aby mohli účinne koordinovať realizáciu uvedených programov,
- pre zástupcov orgánov verejnej správy na lokálnej aj regionálnej úrovni, ktorí dohliadajú na realizáciu vládnej stratégie vo vzťahu k menšinám, organizovať špecializované školenia o cieľoch programu s dôrazom na povinnosť verejných činiteľov všetkým zaručiť rovnakú dostupnosť kvalitných služieb,

- prehodnotiť rámce činnosti náboženských komunít a zistiť, do akej miery slúžia potrebám a záujmom náboženských menšinových skupín; v prípade potreby upraviť uvedené rámce tak, aby viac reagovali na súčasnú realitu,
- uľahčiť nadobudnutie občianstva pre obyvateľov, ktorí nie sú štátnymi občanmi konkrétnej krajiny; presadzovať chápanie integrácie ako obojstranného procesu,
- pripravovať a uprednostňovať projekty, ktoré zapájajú zástupcov menšín do procesu aktívneho rozhodovania, t.j. aby iba pasívne neprijímali pomoc od vlády,
- podporovať snahy o nadviazanie a udržiavanie dobrých vzťahov medzi orgánmi činnými v trestnom konaní a menšinovými komunitami ako prostriedku eliminácie vzájomnej nedôvery a podozrievavosti,
- rozšíriť podporu aktivít zameraných na budovanie kapacít s cieľom podporovať podloženú, prehľadnú a konštruktívnu kritiku vládnej stratégie. Byť otvorený kritike zo strany rezortných orgánov, ako aj zo strany nezávislých mimovládnych monitorovacích inštitúcií a kritiku vnímať ako impulz na zlepšenie účinnosti a hospodárnosti vládnej stratégie.

Európskej únii odporúčame:

- zdôrazňovať, že rešpektovanie menšín a ich ochrana tvoria základné hodnoty spoločné pre celú Úniu a pokračujúci záväzok členstva v EÚ; zviditeľňujú sa schvaľovaním explicitnej právnej úpravy na úrovni európskych inštitúcií,
- zdôrazňovať, že komplexný prístup k ochrane menšín, ktorý zahŕňa predchádzanie diskriminácii a presadzovanie menšinových práv, je základným aspektom pokračujúceho záväzku členstva v EÚ,
- zabezpečiť dodržiavanie Smernice o rovnosti rás a Smernice o zamestnanosti vo všetkých členských štátoch; uvažovať o rozšírení platnosti Smernice o rovnosti rás aj na diskrimináciu náboženských menšín a podporovať návrhy nových smerníc garantujúcich základné ľudské práva skupinám, ktoré neboli z rôznych dôvodov oficiálne uznané ako menšiny,
- podporovať dialóg medzi členskými štátmi, výsledkom ktorého bude rovnaké chápanie základných pojmov „menšina“, „ochrana menšín“ a „integrácia do spoločnosti“ a návrhy širšie koncipovaných definícií, ktoré zahŕňajú maximálny možný počet menšín; sformulovať minimálne štandardy garancie rovnakého zaobchádzania so skupinami, ktoré nespádajú do rámca schválených definícií,

- poskytovať jednotlivým štátom súčinnosť pri príprave efektívnych verejných stratégií na základe komplexného prístupu k problematike ochrany menšín; určiť povinnosť eliminovať všetky formy diskriminácie pri poskytovaní služieb a presadzovať rovnosť príležitostí a dobré vzťahy medzi príslušníkmi rôznych rás, etnických skupín a osobami rôzneho náboženského vierovyznania,
- na úrovni EÚ podporovať a posilňovať mechanizmy na určovanie vhodných postupov a vzájomnú výmenu informácií pri realizácii stratégií zameraných na ochranu menšín,
- vyčleniť zdroje na vypracovanie vhodných metód zhromažďovania údajov o etnickej alebo náboženskej príslušnosti pri súčasnom zachovaní súkromia a ochrane osobných údajov; nabádať členské štáty, aby uvedené metódy využívali na komplexné zmapovanie situácie a postavenia zraniteľných menšinových skupín obyvateľstva,
- posilniť existujúce mechanizmy monitoringu, napr. Európske monitorovacie centrum pre rasizmus a xenofóbiu (EUMC) a vznikajúcu „sieť odborníkov na ľudské práva“, vytvárať nové mechanizmy a sústredovať pozornosť na úsilie zabezpečiť rešpektovanie všetkých ľudských práv,
- podporovať budovanie kapacít v organizáciách menšín, aby mohli zohrávať aktívnu úlohu pri monitorovaní efektívnosti stratégií a politik, z ktorých majú profitovať,
- čeliť protimenšinovým náladám, otvorene a rázne potláčať rasistické prejavy politikov členských štátov a vytvárať mechanizmy na podporu zodpovednej verejnej diskusie, podporovať programy zamerané na zvýšenie účasti menšín v médiách,
- posudzovať kritériá, na základe ktorých môžu mimovládne organizácie žiadať a spravovať prostriedky programu Phare a ostatných grantových programov tak, aby boli kritériá čo najjednoduchšie a najtransparentnejšie; na úrovni konkrétneho štátu organizovať školenia pre potenciálnych žiadateľov a poskytovať im pomoc a súčinnosť,
- zlepšiť objem aj kvalitu informácií určených pre verejnosť v súvislosti s pridelovaním a využívaním financií zo zdrojov EÚ na podporu programov ochrany menšín.

Ochrana menšín na Slovensku

Obsah

1. ZHRNUTIE

2. VLÁDNY PROGRAM – ÚVOD

- 2.1 Základ súčasného programu
- 2.2 Program – proces vypracovania
- 2.3 Program – obsah
- 2.4 Program – riadenie/realizácia/hodnotenie
- 2.5 Program a verejnosť
- 2.6 Program a EÚ

3. VLÁDNY PROGRAM – REALIZÁCIA

- 3.1 Stanovené ciele programu
- 3.2. Vládný program a diskriminácia
 - 3.2.1 Vzdelávanie
 - 3.2.2 Zamestnanosť
 - 3.2.3 Bývanie a ostatné tovary a služby
 - 3.2.4 Zdravotná starostlivosť a ostatné formy sociálnej ochrany
 - 3.2.5 Systém trestnej justície
- 3.3 Ochrana pred rasovo motivovaným násilím
- 3.4 Podpora menšinových práv
 - 3.4.1 Vzdelávanie
 - 3.4.2 Jazyk
 - 3.4.3 Participácia na verejnom živote
 - 3.4.4 Média
 - 3.4.5 Kultúra

4. HODNOTENIE

5. ODPORÚČANIA

1. Zhrnutie

Súčasná politika slovenskej vlády v otázke rómskej menšiny je založená na dvojstupňovej stratégii prijatej v rokoch 1999–2000 (ďalej len „Stratégia”).¹ Na podporu jej realizácie prijala v apríli 2002 bývalá vláda² súbor „Priorít”.

Stratégia, ktorú dopĺňa Akčný plán boja proti diskriminácii, rasizmu a intolerancii, má za cieľ stanoviť komplexný súbor opatrení na riešenie problémov, ktorým Rómovia čelia. Hoci prebieha aktualizácia a revízia Stratégie, súčasná verzia odráža nedostatočnosť výskumu a plánovania a doteraz jej realizácia v zásade pozostávala len z krátkodobých projektov v niekoľkých prioritných oblastiach; tieto projekty však spolu nepredstavujú koherentnú dlhodobú politiku. Financovanie zo štátneho rozpočtu bolo doteraz tiež nedostatočné. Navyše, realizácia Stratégie ponúka Rómom len málo možností zapojiť sa do procesu rozhodovania a riadenia pri práci na riešení problémov ich komunity. Avšak v pilotnej fáze je aj niekoľko sľubných iniciatív mimovládnych organizácií, ktoré s väčšou podporou štátu môžu ponúknuť príležitosti tak pre ďalšie dopracovanie Stratégie, ako aj pre priamejšiu účasť rómskej komunity.

Nedávne kroky na zdokonalenie inštitucionálneho rámca pre riadenie, koordináciu a informovanie o politikách a projektoch zameraných na zlepšenie situácie Rómov by mali pokračovať ďalej. Osobitne Sekretariát splnomocnenca by mal dostať dodatočnú politickú podporu, prejavenu pridelením ďalších finančných prostriedkov a personálnou posilou ako aj vyjadreniami zo strany najvyšších verejných činiteľov.

¹ “Stratégia na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu – I. etapa”, schválená 27. 9. 1999 Uznesením vlády č. 821; a “Rozpracovaná stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000 – II. etapa”, schválená 3. 5. 2000 Uznesením vlády č. 294.

² Voľby do parlamentu sa uskutočnili 20.-21. septembra 2002. Ich konečné výsledky a zloženie novej vlády: pozri “Slovak Party Leaders Meet with President” (“Slovenskí stranícki lídri sa stretli s prezidentom”), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 24. 9. 2002.

Základné informácie

Predchádzajúce vládne politiky zamerané na problémy Rómov charakterizovali ich situáciu ako čisto sociálny problém „občanov vyžadujúcich si osobitnú starostlivosť“ a menej pozornosti sa v nich venovalo diskriminácii či ochrane rómskej identity a kultúry. Realizácia týchto politik často trpela nedostatkom financií a slabými inštitucionálnymi kapacitami.

Vláda, zvolená v roku 1998, vyhlásila integráciu Rómov za jednu zo svojich hlavných priorít a v rokoch 1999–2000 vypracovala dvojstupňovú stratégiu. Predstavitelia vlády počas procesu jej vypracovania konzultovali s rómskymi predstaviteľmi, občianskou spoločnosťou a s domácimi ako aj medzinárodnými odborníkmi, hoci niektorí rómski predstavitelia majú pocit, že dopad ich vstupov na konečný obsah bol minimálny.

Riadenie

Celkovú zodpovednosť za realizáciu Stratégie nesie podpredseda vlády pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj (ďalej len „podpredseda vlády“), s podporou Sekcie ľudských práv a menšín ako aj splnomocnenca pre rómske komunity.

Vláda urobila niekoľko krokov na posilnenie administratívnych kapacít na realizáciu a koordinovanie Stratégie, vrátane založenia Medzirezortnej komisie pre záležitosti rómskych komunít (MRK), ktorej predsedá splnomocnenec a posilnenia ako aj rozšírenia pôsobnosti splnomocnenca.³ Avšak možnosti podpredsedu vlády a splnomocnenca zabezpečiť dostatočné financovanie a presadiť účinnú realizáciu ministerstvami a ostatnými štátnymi orgánmi, ktorým vyplývajú zo Stratégie úlohy, sú stále obmedzené.

Hoci vláda pripravila niekoľko všeobecných správ o Stratégii, neexistuje žiaden mechanizmus na systematické hodnotenie dopadu alebo účinku jej realizácie,

³ Bol navrhnutý nový štatút splnomocnenca, ktorý by posilnil jeho možnosti koordinovať a hodnotiť realizáciu Stratégie tým, že by spadol pod priamu zodpovednosť predsedu vlády a nie podpredsedu vlády; ak bude tento nový štatút prijatý, posilní tiež postavenie splnomocnenca v rámci kompetenčného zákona a zákona o verejnej službe. Navrhovaný štatút je na stránke <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/dokumenty/novy_statut.doc> (posledná návšteva stránky 22. 10. 2002); pozri tiež Uznesenie vlády č. 1069 (18. 9. 2002) o navrhovanom štatúte splnomocnenca pre rómske komunity.

ktoré by obsahovalo aj štruktúrované vstupy od občianskej spoločnosti. Splnomocnenkyňa nedávno navrhla, aby sa zhodnotili snahy vlády o zlepšenie podmienok v rómskych osadách.

Rómski zástupcovia sú do Stratégie zaangažovaní hlavne ako poradcovia; mnohí vyzývali k ich väčšiemu zapojeniu aj pri realizácii a hodnotení projektov. V rámci vládnych orgánov zodpovedajúcich za realizáciu jednotlivých zložiek Stratégie nie sú žiadni Rómovia na zodpovedných postoch, s výnimkou pozície splnomocnenca. Všeobecne povedané, participácia mimovládnych organizácií na realizácii jednotlivých zložiek Stratégie a projektov financovaných z programu Phare bola doteraz nízka.

Podpora EÚ

EÚ poskytla významnú finančnú podporu na projekty zamerané na riešenie situácie Rómov, hlavne na vládne iniciatívy na zlepšenie dostupnosti vzdelávania, životných podmienok v segregovaných rómskych osadách a na podporu tolerance voči Rómom a ostatným menšinám. Organizácie občianskej spoločnosti vyzývajú k väčšej transparentnosti v postupoch pridelenia a vyhodnocovania čerpania prostriedkov z programu Phare (a vlády). Rómski predstavitelia kritizovali skutočnosť, že rómske mimovládne organizácie neboli dostatočne zapojené do realizácie projektov financovaných z programu Phare.

Európska komisia privítala schválenie Stratégie, ale opakovane žiadala „ďalšie zásadné úsilie“ na odstránenie „rozdielu medzi sformulovaním dobrej politiky a jej realizácie“ a zvýšenie úsilia v boji s diskrimináciou.⁴

Obsah a realizácia

Stratégia – etapa I stanovuje sériu všeobecných opatrení, ktoré sa majú realizovať v nasledovných oblastiach: ľudské práva, práva menšín a podpora mimovládnych organizácií; vzdelávanie a odborná príprava; jazyk a kultúra; zamestnanosť; bývanie; zdravotná starostlivosť; sociálne služby a regionálny rozvoj. Etapa II uvádza konkrétnejšie úlohy. V mnohých prípadoch ich realizácia ešte nezačala, alebo stále prebieha a k dnešku sa vyhodnotilo len málo výsledkov.

⁴ Pozri: Európska komisia, *Správy o pokroku Slovenska v príprave na vstup do EÚ z rokov 2001 a 2002*, ktoré sú k dispozícii na stránke <<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/slovakia/index.htm>> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

Súbor prioritných oblastí pre podniknutie krokov bol určený v roku 2002,⁵ hlavne v oblastiach vzdelávania, bývania, a zvyšovania verejného povedomia o iniciatívach Stratégie a o problémoch Rómov. Konkrétne, Priority z roku 2002 navrhujú podporovať komplexný program na zlepšenie podmienok v rómskych osadách a vyškolit sociálnych pracovníkov pre prácu v rómskych komunitách.

Stratégia síce formálne uznáva, že v minulosti dochádzalo k diskriminácii, ale toto konštatovanie nevyvažuje konkrétnymi opatreniami na zisťovanie a postihovanie diskriminačného konania v súčasnosti. Zámerom Akčného plánu boja proti diskriminácii, rasizmu a intolerancii⁶ je vyplniť túto medzeru v Stratégii; následný Akčný plán na roky 2002–2003 obsahuje osobitnú časť venovanú Rómom, vrátane návrhu na riešenie diskriminačných praktík používaných miestnou verejnou správou v oblasti sociálnej pomoci. Avšak úsilie v tejto oblasti naďalej bráni absencia komplexnej antidiskriminačnej legislatívy.

Nedostatočná legislatíva predstavuje významnú prekážku pre realizáciu opatrení v oblasti vzdelávania, ako je napríklad organizovanie predškolských prípravných tried a zamestnávanie Rómov do pozície asistenta učiteľa. Rozšírenie týchto programov – úspešných v pilotnej fáze – si bude vyžadovať ďalšiu štátnu podporu. Splnomocnenkyňa kritizovala ministerstvo školstva pre jeho neschopnosť vypracovať systematickú dlhodobú stratégiu na zlepšenie dostupnosti vzdelávania pre Rómov, pričom práve táto oblasť sa považuje za kľúč k zlepšeniu situácie Rómov v širšom meradle.

Mnohým Rómom chýba vzdelanostná kvalifikácia a príprava na povolanie, pričom miera nezamestnanosti medzi rómskymi komunitami dosahuje v niektorých oblastiach až 100 percent. Stratégia podporuje hlavne krátkodobé opatrenia, ako napríklad „verejnoprospešné práce,” u ktorých nie je pravdepodobné, že by stimulovali iniciatívu alebo ponúkali ďalšiu kvalifikáciu na zamestnanie pre rómskych uchádzačov o prácu. Navyše, aj tieto opatrenia sa stretávajú s opozíciou zo strany regionálnej a miestnej verejnej správy. Národný úrad práce inicioval mimo záberu Stratégie niekoľko vzdelávacích programov, ktoré ponúkajú odbornú prípravu, poradenstvo v hľadaní zamestnania, a malé granty pre rómskych podnikateľov. Hoci ich realizácia je ešte len v ranom štádiu, tieto programy sú sľubné, keďže zapájajú Rómov ako aktívnych účastníkov do zlepšovania ich vlastnej zamestnatelnosti.

⁵ Priority Vlády Slovenskej republiky vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, prijaté 10. 4. 2001 Uznesením vlády č. 357, http://www.government.gov.sk/orgovanova/dokumenty/priority_vlady_2002_en.doc (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

⁶ Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerance na roky 2000–2001.

Segregácia a extrémne zlé životné podmienky predstavujú naliehavý existenčný problém pre mnohých Rómov, osobitne pre tých, ktorí žijú v segregovaných osadách. Priority 2002 považujú za naliehavú záležitosť zlepšiť infraštruktúru v týchto komunitách; realizácia sa teraz pripravuje. Mnohé osady sú postavené protizákonne, čo bráni infraštruktúrnym zlepšeniam a rozšíreniu základných komunálnych služieb a sietí, a Stratégia tento problém nerieši. Ústredné štátne orgány sú, zdá sa, neschopné prekonať odpor miestnych orgánov a obyvateľov voči iniciatívam na zlepšenie osád. Avšak nedávna iniciatíva splnomocnenkyne, navrhujúca vyškoliť sociálnych pracovníkov, ktorí by pracovali ako mediátori medzi rómskymi komunitami a miestnou verejnou správou, môže priniesť v tejto oblasti zlepšenie.

Stratégia navrhuje niekoľko opatrení na riešenie vážnych zdravotných problémov, ktoré sa objavujú v dôsledku zlých životných podmienok a obmedzeného prístupu k zdravotnej starostlivosti. Neboli navrhnuté žiadne opatrenia, ktoré by reagovali na vážne obvinenia z diskriminácie v sprístupnení zdravotnej starostlivosti a ostatných verejných tovarov a služieb.

Je potrebný ďalší výskum a monitorovanie, aby sa stanovil rozsah diskriminácie Rómov v systéme trestnej justície, ktorú niektorí medzinárodní a domáci pozorovatelia identifikovali ako vážny problém. Informácie tohto typu by veľmi pomohli úsiliu štátu zabezpečiť, aby orgány činné v trestnom konaní, predstavitelia polície, sudcovia a prokurátori zaobchádzali s Rómami (ako aj s ne-Rómami) regulárne, a doplnili by existujúce iniciatívy Stratégie zamerané na poskytovanie školení pracovníkom týchto orgánov na tému ľudských práv.

Posilnenie legislatívy na identifikovanie a stíhanie rasovo motivovaných násilných činov nesprevádzal dostatočný výcvik alebo iné aktivity na zvýšenie povedomia. Zároveň, pokračujúce incidenty, v ktorých došlo k násiliu alebo zastrašovaniu Rómov políciou, majú tendenciu posilňovať neochotu rómskych komunít označovať rasovo motivované násilné činy na políciu; v tomto ohľade je potrebné viditeľné úsilie vlády o zlepšenie výkonu policajnej služby v rómskych komunitách.

Splnomocnenkyňa založila jazykovú komisiu, ktorá má pripraviť revidovanú kodifikáciu rómčiny na používanie v učebniciach a iných vyučovacích materiáloch. Keďže kodifikácia by významne pomohla snahám o podporenie používania rómčiny v školách a vo verejnom živote, mala by práca tejto komisie dostať plnú podporu štátu. Úsiliu podporovať toleranciu a multikulturalizmus medzi učiteľmi a na školách sa doteraz venovala len oklieštená pozornosť.

Stratégia identifikuje potrebu zapojiť Rómov priamo do úsilia vynakladaného na riešenie problémov, ktorým ich komunity čelia. Avšak nenavrhuje konkrétne spôsoby ako takéto zapojenie dosiahnuť. Len veľmi málo Rómov je zamestnaných

na štátnych úradoch alebo vo vládnych orgánoch na riadenie a koordinovanie realizácie Stratégie, a v súčasnosti neexistujú žiadne projekty na výškolenie alebo prijímanie Rómov na takéto pozície; vynaložilo sa isté úsilie na prijímanie Rómov do policajného zboru.

Záver

Stratégia stanovuje relatívne komplexný súbor koncepčných opatrení na riešenie problémov Rómov. Počas jej realizácie začali byť zjavné niektoré nedostatky, ktoré by sa mali riešiť ako súčasť pravidelného procesu revidovania a aktualizácie Stratégie.

Po prvé, je tu potreba rozsiahlejšieho výskumu a plánovania, aby boli iniciatívy Stratégie hlbšie zakotvené v presnejšom a podrobnejšom obraze o najdôležitejších otázkach a problémoch. Po druhé, existuje potreba, aby tieto informácie boli integrované, spoločne so skúsenosťou získanou z realizácie pilotných projektov, s cieľom vyvinúť koherentnejšie a dlhodobejšie stratégie v kľúčových oblastiach, ako aj celkovú koncepčnú politiku; splnomocnenci musí byť daná kapacita a právomoc zohrávať túto kľúčovú koordinujúcu úlohu. Po tretie, komplexná antidiskriminačná legislatíva je prvým nutným krokom smerom k podniknutiu potrebných opatrení na boj s diskriminačným konaním zo strany súkromných osôb, ako aj verejných činiteľov. Prijatie takej legislatívy sa bude musieť doplniť o širšie vzdelávanie predstaviteľov verejnej správy ako aj občianskej spoločnosti, aby sa zabezpečila jej účinnosť v praxi. Nakoniec, vláda musí preukázať jasnú a jednoznačnú podporu cieľom a iniciatívam Stratégie, čo pre verejných činiteľov na všetkých úrovniach, ako aj pre širšiu verejnosť bude signálom, že realizáciu treba brať vážne.

2. Vládny program – úvod

2.1 ZÁKLAD SÚČASNÉHO PROGRAMU

Po roku 1989 bol prijatý rad dokumentov týkajúcich sa Rómov, z ktorých väčšina nazerala na „rómsku otázku“ ako na sociálny problém, ktorý sa má riešiť prostredníctvom programov sociálnej pomoci.⁷ Tento prístup – pripravovaný poväčšine bez účasti predstaviteľov Rómov – zanedbával etnickú dimenziu problémov, ktorým Rómovia čelia.

Predstavitelia občianskej spoločnosti privítali tieto rodiace sa snahy, ale poukazovali na prekážky, stojace v ceste účinnej realizácii, ktorými boli: nedostatok komplexnej stratégie s konkrétnymi opatreniami, slabé inštitucionálne kapacity, nepridelenie zodpovednosti za realizáciu, a nedostatok finančných prostriedkov.⁸ Realizáciu týchto programov brzdilo tiež stále sa meniace politické prostredie, ako aj nedostatok verejnej podpory.

⁷ Pozri Zásady politiky vlády vo vzťahu k Rómom, prijaté Uznesením vlády č. 153 (apríl 1991); Konceptiu prístupu k občanom vyžadujúcim si osobitnú starostlivosť, prijatú Uznesením vlády č. 310 (30. apríla 1996), na stránke <http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1996/0430/uz_0310_1996.html> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002); a Konceptné plány týkajúce sa riešenia problémov Rómov, prijaté Uznesením vlády č. 796 (november 1997). Na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR bola tiež vytvorená pozícia „splnomocnenca pre riešenie problémov občanov vyžadujúcich si osobitnú pomoc“, odrážajúca prístup k Rómom na báze sociálnej pomoci ako k sociálne hendikepovanej skupine. Rozhovor s predsedom parlamentného výboru pre ľudské práva, Bratislava, 14. 3. 2002.

⁸ Viac pozri M. Vašečka, *Country Report on Minority Practices in Pre-EU Accession Slovakia (Správa o menšinových právach na Slovensku pred vstupom do EÚ)*, Bratislava, 2001, str. 14, <http://www.ivo.sk/subory/country_report_mr.pdf> (posledná návšteva stránky 26. 4. 2002); pozri tiež M. Vašečka, „Rómovia,“ v: *Slovensko 1998–1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, G. Mesežnikov a M. Ivantyšin (eds.), Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 1999, str. 759–760; ako aj M. Vašečka, „Rómovia na Slovensku,“ v: *National Human Development Report Slovakia 1998*, L. Vagač (ed.), United Nations Development Programme (UNDP), Bratislava, 1999; a UNDP, *Towards Diversity with a Human Face*, Roma Regional Human Development Report 2002 (draft), apríl 2002.

2.2 PROGRAM – PROCES VYPRACOVANIA

Vláda zvolená v roku 1998 identifikovala integráciu Rómov ako jednu zo svojich priorít v rámci všeobecného úsilia o zlepšenie postavenia menšín.⁹ Podpredseda vlády pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj, Pál Csáky (ďalej len „podpredseda vlády“), bol preto poverený pripravením Stratégie, ktorú vypracoval novo vymenovaný splnomocnenec pre riešenie rómskej problematiky.¹⁰ S výrazným odklonom od predchádzajúcej praxe, počas procesu vypracovávania Stratégie, vláda začala konzultácie s rómskymi predstaviteľmi ako aj s expertmi z občianskej spoločnosti.¹¹

Stratégia bola prijatá v dvoch etapách. Najprv bola v septembri 1999 prijatá „Stratégia na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu“ (ďalej len „Stratégia – etapa I“).¹² Relevantné ministerstvá a predstavitelia krajských a okresných orgánov štátnej správy boli požiadaní, aby predložili konkrétne opatrenia na realizáciu cieľov stanovených v prioritných oblastiach; tieto boli v máji 2000 integrované do Stratégie, ako „Rozpracovaná stratégia vlády na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000“ (ďalej len „Stratégia – etapa II“).¹³

⁹ Pozri *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*, časť IV.1 “Demokratický právny štát,” 19. 11. 1998, <http://www.vlada.gov.sk/VLADA/VLADA_1998/PROG_VYHL/pvv98_en.rtf> (posledná návšteva stránky 24. 4. 2002).

¹⁰ Pozri Uznesenie vlády č. 127 (10. 2. 1999) o vytvorení úradu splnomocnenca na riešenie rómskej problematiky. Vincent Danihel, rómsky právnik, bol menovaný v marci 1999. Pozri Program monitorovania prístupového procesu EÚ, *Monitorovanie prístupového procesu EÚ: Ochrana menšín*, Open Society Institute, Budapešť, september 2001 (ďalej len “*Ochrana menšín 2001*”), str. 39-40 (479-480).

¹¹ Boli organizované pracovné stretnutia; bol tiež konzultovaný Poradný zbor splnomocnenca. Pozri: Stratégia – etapa I, str. 13-14; pozri tiež “Zoznam respondentov,” str. 25-26. Návrh tiež prediskutovala Rada pre národnostné menšiny a etnické skupiny. Pozri časť 2.4.

¹² Stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu – I. etapa”, schválená Uznesením vlády č. 821 (27. septembra 1999), <http://www.government.gov.sk/INFOSERVIS/DOKUMENTY/ROMSTRAT/en_romstrategia.shtml> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002) (oficiálny anglický preklad).

¹³ Rozpracovaná stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000 – II. etapa, schválená Uznesením vlády č. 294 (3. mája 2000), <http://www.vlada.gov.sk/csaky/strategia_II_eng.doc> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002) (oficiálny anglický preklad).

V snahe zlepšiť realizáciu v čase ostávajúcom do volieb v septembri 2002, vybrala splnomocnenkyňa¹⁴ niekoľko prioritných oblastí.¹⁵ „Priority vo vzťahu k rómskym komunitám“, prijaté v apríli 2002,¹⁶ boli prediskutované v rámci obnoveného Poradného zboru splnomocnenca, pozostávajúceho z rómskych predstaviteľov a iných odborníkov občianskej spoločnosti; boli tiež zaslané rómskym organizáciám na pripomienkovanie.¹⁷

Možnosť poskytnúť vláde priame vstupy rómski predstavitelia privítali. Avšak niektorí majú pocit, že ich možnosti ovplyvniť obsah Stratégie boli v praxi nedostatočné.¹⁸ Iní kritici zase poukázali na to, že sa by žiadala väčšia príprava, výskum a hĺbkové konzultácie s odborníkmi počas procesu prípravy Stratégie.¹⁹

2.3 PROGRAM – OBSAH

Stratégia odráža pomerne komplexný prístup. Predstavuje prehľad problémov, ktorým Rómovia čelia a navrhuje riešenia v niekoľkých kritických oblastiach: zamestnanosť, bývanie, zdravie, sociálny sektor a vzdelávanie. Navrhuje tiež zintenzívniť snahu v oblasti ľudských práv, menšinových práv, spolupráce s mimovládnyimi organizáciami, a v oblasti regionálneho rozvoja.²⁰

¹⁴ Nová splnomocnenkyňa, Klára Orgovánová, bola vymenovaná 1. júla 2001.

¹⁵ Hodnotenie aktivít vlády Slovenskej republiky v oblasti riešenia problémov rómskych komunít pre rok 2001 (ďalej len „Hodnotenie aktivít 2001“), 27. februára 2002, str. 2, <<http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/B3A021C510C0CFE5C1256B670045211D?OpenDocument>> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002) (v slovenčine).

¹⁶ Priority Vlády Slovenskej republiky vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, prijaté Uznesením vlády č. 357 (10. apríla 2002), <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/dokumenty/priority_vlady_2002_en.doc> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

¹⁷ Rozhovor so splnomocnenkyňou pre rómske komunity, Bratislava, 8. 5. 2002.

¹⁸ Rozhovory : s riaditeľkou Nadácie dobrej rómskej víly Kesaj, Košice, 22. marca 2002; s predsedom Združenia mladých Rómov, Starý Smokovec, 23. 3. 2002; a s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002.

¹⁹ Pozri rozhovor s Annou Jurovou, odborníčkou na rómsku problematiku, vo februári 2001 v „Spoločnosť stále nie je schopná vyriešiť rómsku problematiku,“ Rómska tlačová agentúra, 18. 7. 2002, str. 7, <<http://www.rpa.sk/clanok.aspx?o=zc&n=119&1=en>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

²⁰ Stratégia – etapa I, str. 15.

Etapu I uvádza hlavné problémy a zadeľuje súbor všeobecných úloh, ktoré majú relevantné orgány splniť v siedmich oblastiach:

- ľudské práva, práva osôb hlásiacich sa k národnostným menšinám, a mimovládne organizácie
- vzdelávanie a odborná príprava
- jazyk a kultúra
- zamestnanosť
- bývanie
- sociálny sektor
- zdravie
- regionálny rozvoj

Stratégia – etapa II uvádza zoznam konkrétnych úloh, ktoré sa majú realizovať v týchto oblastiach (s výnimkou poslednej).

Stratégia uznáva, že v minulosti boli Rómovia diskriminovaní a znevýhodňovaní a vyzýva k opatreniam na zabránenie ich diskriminácii zo strany verejných orgánov.²¹ Konštatuje potrebu opätovného zhodnotenia situácie pokiaľ ide o ochranu pred rasovo motivovaným násilím a navrhuje v tejto oblasti niekoľko opatrení. Avšak neidentifikuje diskriminačnú prax, skrývajúcu sa pod mnohými problémami, ktorým Rómovia čelia v súčasnosti. Konkrétnejšie, Stratégia bola kritizovaná, že neidentifikuje a neponúka riešenia v súvislosti s diskriminačnými postupmi pri sprístupňovaní sociálnych služieb a dávok, a že nenavrhuje nápravu v oblasti porušovania základných občianskych práv.²²

Avšak na zvýšenie svojho úsilia o boj s diskrimináciou a rasizmom vláda prijala doplnkový „Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na roky 2000–2001“ (ďalej len „Akčný plán 2000–2001“).²³ Akčný plán 2000–2001 mal za cieľ zlepšiť všeobecný rámec pre boj proti diskriminácii, rasizmu a intolerancii prostred-

²¹ Stratégia – etapa I, str. 15, 16.

²² I. Zoon, *On the Margins. Access of Roma to Public Services in Slovakia*, Open Society Institute, New York, 2001, str. 3.

²³ Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na roky 2000–2001, schválený Uznesením vlády č. 283 (3. mája 2000), <http://www.vlada.gov.sk/csaky/akcny_plan-en.doc> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002). Akčný plán pripravil podpredseda vlády pre medzinárodný rok boja proti rasizmu a diskriminácii (2001).

níctvom kampane na zvyšovanie verejného povedomia, vzdelávania v oblasti ľudských práv a zlepšovania informovanosti o zákonných opravných prostriedkoch; nebol zacielený konkrétne na Rómov. Navrhoval širokú škálu opatrení na výchovu k tolerancii na školách ako aj odborné školenia pre profesijné skupiny (polícia, sudcovia, prokurátori, väzenská a justičná stráž, armáda, zdravotníctvo a sociálni pracovníci, ako aj úradníci zo sociálnych oddelení okresnej a krajskej správy).²⁴

Následný Akčný plán 2002–2003²⁵ je dôslednejší a navrhuje osobitné opatrenia na riešenie intolerancie voči Rómom, ktoré majú príslušné ministerstvá realizovať v spolupráci so splnomocnencom. Do svojich úloh zahŕňa aj opatrenia na riešenie diskriminačných postupov uplatňovaných krajskou a okresnou štátnou správou v oblasti sociálnej pomoci.²⁶

Hoci Stratégia zdôrazňuje dôležitosť implementovania právnych záruk v oblasti ľudských a menšinových práv²⁷ a uznáva dôležitosť opatrení na ochranu a zachovanie rómskeho jazyka a kultúry,²⁸ navrhuje len veľmi málo konkrétnych iniciatív s týmto cieľom.

Odborníci kritizujú Stratégiu za to, že nedefinuje jasne svoje ciele.²⁹ Priority z roku 2002 na druhej strane jasne stanovujú smerovanie krokov. Niektorí pozorovatelia tvrdia, že Stratégia a Priority 2002 v zásade pokračujú v odrážaní socio-ekonomického prístupu.³⁰ Priority naozaj identifikujú vzdelávanie, bývanie a ovplyvňovanie verejnej mienky ako najakútnejšie problémy, ktoré treba riešiť;³¹ najvýznamnejšími iniciatívami sú dva programy, ktorých cieľom je zlep-

²⁴ Pozri Akčný plán 2000–2001, str. 10-11.

²⁵ Akčný plán 2002–2003 bol prijatý Uznesením vlády č. 207 (6. 3. 2002), <http://www.vlada.gov.sk/csaky/akcny_plan_02_03_en.doc> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002).

²⁶ Akčný plán 2002–2003, časť 6.

²⁷ Stratégia – etapa I, str. 16.

²⁸ Stratégia – etapa I, str. 18-19.

²⁹ *Pravidelná správa z roku 2000*, str. 21; Pozri tiež písomné poznámky poskytnuté výskumným pracovníkom z Ústavu pre výskum verejnej mienky, Bratislava, 5. 7. 2002.

³⁰ Pozri rozhovor s Annou Jurovou v "Spoločnosť stále nie je schopná vyriešiť rómsku problematiku," str. 7.

³¹ Priority 2002 pokrývajú nasledujúce otázky: (1) Vzdelávanie; (2) Podpora výstavby obecných nájomných bytov a verejných sieťových služieb; (3) Ovplyvňovanie verejnej mienky; (4) Založenie "Domu Rómov" v Bratislave; a (5) Výskum.

šiť podmienky v rómskych osadách a vyškoliť sociálnych pracovníkov.³² Aj keď potreba efektívneho využitia existujúcich prostriedkov je pochopiteľná, výhradné zameranie sa na rómske osady vyvolalo kritiku zo strany niektorých rómskych predstaviteľov, ktorí tvrdia, že tento prístup neodráža rôznorodosť rómskych komunít.³³ Priority sa považujú za doplnok k Stratégii; zároveň majú slúžiť ako základ pre dlhodobé kroky.³⁴

Nakoniec, okrem úloh vyplývajúcich zo Stratégie a z Akčných plánov, rôzne ministerstvá a iné vládne orgány sa podujali na iniciatívy, ktoré tiež môžu mať pozitívny dopad na situáciu Rómov.³⁵ Avšak napriek niekoľkým krokom, ktoré urobila vláda po roku 1998 na zlepšenie právneho rámca na ochranu a podporu menšinových práv, stále ostávajú v tejto oblasti niektoré nevyriešené problémy; najvýznamnejším z nich je v súčasnosti pozastavenie snáh o prípravu komplexnej antidiskriminačnej legislatívy.³⁶

2.4 PROGRAM – RIADENIE/REALIZÁCIA/HODNOTENIE

Vláda urobila niekoľko pokusov smerom k posilneniu administratívnych kapacít na realizáciu a koordinovanie Stratégie, vrátane založenia Medzirezortnej komisie pre záležitosti rómskych komunít (MRK) a pridelenia dodatočnej podpory splnomocnencovi pre rómske komunity. Avšak vecná participácia na realizácii zo strany kľúčových ministerstiev je nízka, a neexistuje žiaden mechanizmus na vyžadovanie ich aktívnejšieho zapojenia. Financovanie zo štátneho rozpočtu

³² Pozri "Komplexný rozvojový program rómskych osád," na adrese: <http://www.government.gov.sk/orgovanova/dokumenty/rozvojovy_program_romskych_osad_en.doc> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002), a "Sociálni terénni pracovníci – Pilotný program," na adrese: <http://www.government.gov.sk/orgovanova/dokumenty/program_socialnych_terennych_prac_en.doc> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002); oba navrhnuté programy sú pripojené k Prioritám 2002.

³³ Rozhovor so zástupkyňou Rómskej tlačovej agentúry, Košice, 17. 7. 2002.

³⁴ Priority 2002, str. 1.

³⁵ Napr. program Ministerstva spravodlivosti vzdelávania vo väzniciach. Okrúhly stôl OSI, Bratislava, jún 2002. *Vysvetlenie: OSI zorganizoval stretnutie za okrúhlym stolom na Slovensku v júni 2002 s cieľom získať pripomienky tejto správe v jej pracovnej verzii. Medzi prítomnými odborníkmi boli predstavitelia vlády, delegácie Európskej komisie, predstavitelia rómskej komunity a mimovládnych organizácií. Národný úrad práce tiež realizuje opatrenia na podporu zamestnanosti Rómov, pozri časť 3.2.2.*

³⁶ Pozri časti 3.2 a 3.4.

je nedostatočné – čo tiež indikuje, že chýba politická vôľa na podporu účinnej realizácie. Neexistujú žiadne mechanizmy na hodnotenie účinnosti realizovaných aktivít, hoci sa bude iniciovať monitorovanie snáh o zlepšenie podmienok v rómskych osadách.

V súčasnosti sa rómski predstavitelia zúčastňujú na realizácii Stratégie vo funkcii poradcov, a mnohí vyzývajú k širšiemu dialógu a k vytvoreniu väčších možností pre zapojenie sa do úrovni rozhodovania a riadenia projektov. Nedávne úsilie na zlepšenie komunikácie s mimovládnyimi organizáciami je vítané, hoci je tu stále ešte významný priestor na zlepšovanie.

Celkovú zodpovednosť za realizáciu Stratégie nesie podpredseda vlády, ktorému pomáha Sekcia ľudských práv a menšín.³⁷ Splnomocnencovi je zverená príprava, koordinácia a realizácia konkrétnych projektov pre Rómov v súlade so Stratégiou, ako aj zbieranie informácií o realizácii.³⁸ Pozície podpredsedu vlády, splnomocnenca a Sekcie ľudských práv a menšín sú založené na programovom vyhlásení zvolenej vlády a nie na zákone,³⁹ čo spôsobuje, že tieto pozície sú relatívne neisté.

Podpredseda vlády zorganizoval s podporou Svetovej banky audit s cieľom zhodnotiť kapacity a aktivity splnomocnenca, výsledkom čoho bolo iniciovanie niekoľkých zlepšení v koordinácii a realizácii Stratégie.⁴⁰ Nová splnomocnenkyňa bola menovaná v júli 2001,⁴¹ a jej mandát bol neskôr posilnený.⁴² Okrem

³⁷ Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B.1, str. 2.

³⁸ Uznesenie vlády č. 821/1999, úlohy B.8-B.13, str. 3.

³⁹ Napríklad pozícia splnomocnenca, na rozdiel od splnomocnenca pre ochranu dát, nie je pokrytá kompetenčným zákonom (zákon č. 575/2001, v znení zákona č. 143/2002); a Sekcia ľudských práv a menšín nie je pokrytá zákonom o verejnej službe (zákon č. 312/2001, vstúpil do platnosti 1. 4. 2002). Rozhovor s riaditeľkou Sekcie ľudských práv a menšín, Úrad vlády SR, Bratislava, 15. 4. 2002.

⁴⁰ Rozhovor s pracovníčkou Sekcie ľudských práv a menšín, Bratislava, 17. 3. 2002.

⁴¹ Nová splnomocnenkyňa, Klára Orgovánová, bola vybraná vo výberovom konaní monitorovanom Radou Európy a EÚ. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 1-2.

⁴² Splnomocnenec je zodpovedný za navrhovanie, koordinovanie a monitorovanie aktivít zacielených na zlepšenie situácie rómskych komunít. Pozri štatút splnomocnenca pre rómske komunity, prijatý Uznesením vlády č. 886 (19. septembra 2001), čl. 1, odsek. 2, a čl. 3, <<http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/statut.html>> (posledná návšteva stránky 24. 4. 2002) (v slovenčine); pozri tiež informácie o posilnení úradu splnomocnenca pre riešenie problémov rómskej menšiny prostredníctvom grantu Svetovej banky, 23. 1. 2002, na adrese <<http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/B22D2D7F3D4799C7C1256B41003655E6?OpenDocument>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

sekretariátu v Bratislave⁴³ má splnomocnenkyňa aj regionálnu kanceláriu s tromi pracovníkmi na plný úväzok v Prešove (východné Slovensko, kde žijú viac ako dve tretiny slovenských Rómov. Prešovská kancelária monitoruje realizáciu dvoch prioritných programov splnomocnenkyne na zlepšenie podmienok v osadách⁴⁴ a na vyškolenie terénnych sociálnych pracovníkov;⁴⁵ poskytuje tiež neformálne poradenské služby Rómom v širokej škále tém.⁴⁶

Medzirezortná komisia pre záležitosti rómskych komunít (MRK) bola založená s celkovým cieľom posilniť spoluprácu medzi ministerstvami zapojenými do realizácie Stratégie, monitorovania plnenia úloh a hodnotenia účinnosti výdavkov na rómske projekty.⁴⁷ Avšak MRK pozostáva výlučne z predstaviteľov príslušných ministerstiev,⁴⁸ a doteraz uskutočnilo málo stretnutí.⁴⁹ Splnomocnenkyňa ako predseda MRK nemá kompetencie vyžadovať aktivitu alebo správy z jednotlivých ministerstiev a predkladať návrhy vláde môže len cez podpredsedu vlády.⁵⁰

⁴³ Sekretariát splnomocnenca je organizačne umiestnený pod kanceláriu predsedu vlády, ale na jeho prácu dohliada podpredsa vlády. Nemá osobitnú rozpočtovú kapitolu; jeho rozpočet spadá pod rozpočet kancelárie predsedu vlády, hoci podpredsa vlády niekoľko krát urobil rozhodnutia o rozpočtových otázkach týkajúcich sa Sekretariátu splnomocnenca. Na sekretariáte pracuje 11 osôb.

⁴⁴ Komplexný rozvojový program rómskych osád, pozri časť 3.2.3.

⁴⁵ Sociálni terénni pracovníci – pilotný program, pozri časť 3.2.4.

⁴⁶ Splnomocnenkyňa je rómskeho pôvodu. Kompetencie personálu sú dosť všeobecné; napríklad pokiaľ ide o právne otázky, musí kancelária konzultovať s právnym expertom z bratislavského sekretariátu. Rozhovor s pracovníkmi prešovskej kancelárie splnomocnenca, 11. 7. 2002.

⁴⁷ Štatút MRK pozri <http://www.government.gov.sk/orgovanova/dokumenty/statut_medzirezort_komisie.doc> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002).

⁴⁸ MRK pozostáva z predsedu (splnomocnenec) a z 13 zástupcov z relevantných ministerstiev na úrovni štátneho tajomníka, riaditeľov sekcií a riaditeľov odborov. Štatút neumožňuje zastúpenie Rómov alebo občianskej spoločnosti; v súčasnosti však sú v MRK dvaja rómski členovia. Úplný zoznam členom MRK je uvedený na stránke <http://www.government.gov.sk/orgovanova/dokumenty/clenovia_medzirezort_komisie.doc> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002). MRK má tiež mandát spolupracovať s mimovládny organizáciami, vrátane rómskych.

⁴⁹ Prvé stretnutie MRK sa konalo 17. decembra 2001. Podľa svojho štatútu (čl. 8) by sa mala stretávať aspoň raz za tri mesiace, ale ku koncu septembra 2002 neboli zorganizované žiadne ďalšie stretnutia.

⁵⁰ Štatút splnomocnenca, čl. 5.

Zaregistrovaná bola tiež nízka účasť z niektorých ministerstiev, ako napríklad z ministerstva školstva.⁵¹

Etapa I Stratégie zadáva len málo konkrétnych úloh,⁵² avšak ďalších 282 úloh bolo stanovených v etape II. Majú ich realizovať hlavne ministerstvá, vládne inštitúcie na národnej úrovni, regionálne a okresné orgány verejnej správy, a niekoľko miestnych samospráv.⁵³ Väčšinu z úloh formulovali tieto orgány samotné a koordinácia sa ukázala byť ťažká.⁵⁴ Špecifické úlohy uložila vláda aj na podporu opatrení navrhnutých v Prioritách 2002.⁵⁵

Okrem hore uvedených inštitúcií sú za menšinovú politiku na niektorých ministerstvách zodpovedné špecializované sekcie, napríklad Sekcia menšinovej kultúry (ministerstvo kultúry) a Odbor menšinového školstva (ministerstvo školstva). Údajne je na týchto a ostatných relevantných ministerstvách zamestnaných len veľmi málo Rómov. Existuje tiež Rada pre národnostné menšiny a etnické skupiny – poradný orgán pre menšinovú politiku; avšak jej rola v realizácii Stratégie je obmedzená.⁵⁶

⁵¹ Okružly stôl OSI, Bratislava, jún 2002.

⁵² Pozri "Súbor opatrení pre realizáciu – etapa I, "Stratégia – etapa I, časť 1, str. 8-12; úlohy sú tiež zadelené Uznesením vlády č. 821/1999 (ktorým bola prijatá Stratégia – etapa I). Časť 2 pozostáva z dôvodovej správy, po ktorej nasleduje samotný text Stratégie.

⁵³ Pre niekoľko obcí je stanovené nezáväznú odporúčanie spolupracovať pri realizácii niektorých úloh. Pozri napr. Uznesenie vlády č. 364 (25. apríla 2001) na adrese: <[http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/74382D6F8D293FC8C1256A410024A7E4/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/74382D6F8D293FC8C1256A410024A7E4/$FILE/Zdroj.html)> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

⁵⁴ Priority 2002, str. 1.

⁵⁵ Pozri Uznesenie vlády č. 357 (10. 4. 2002), ktorým sa prijali Priority 2002 s dvoma pripojenými programami, a ktoré zaeľuje špecifické úlohy rôznym štátnym aktérom (ministerstvá, krajská štátna správa ako aj splnomocnenec a podpredseda vlády) na základe smerovania krokov načrtnutých v Prioritách 2002.

⁵⁶ Štrnásť menšinových združení, vrátane dvoch rómskych organizácií, nominuje členov do Rady pre národnostné menšiny a etnické skupiny, ktorej predsedá podpredseda vlády.

Financovanie a vykazovanie výdavkov

Existujú tri hlavné zdroje financovania realizácie úloh stanovených v Stratégii: všeobecná pokladničná rezerva, financovanie z jednotlivých ministerstiev, a spolufinancovanie z programu Phare.

Po prvé, kancelária splnomocnenca dostáva istý objem prostriedkov na realizáciu projektov z osobitnej rezervy všeobecnej pokladničnej správy na základe žiadosti podpredsedu vlády. Táto žiadosť je založená na návrhoch projektov prijatých od rôznych ministerstiev a iných štátnych inštitúcií. Podľa štatútu zo septembra 2001 je splnomocnenec spoluzodpovedný za rozdeľovanie finančných prostriedkov zo všeobecnej pokladničnej správy.⁵⁷

Rastúce objemy štátnych finančných prostriedkov boli pridelené regionálnym a okresným úradom na projekty riešenia potrieb Rómov: z 15 mil. Sk (€ 359.540) v roku 1999⁵⁸ sa objem prostriedkov zvýšil na 30. mil. (€ 719.080) v roku 2001, z čoho väčšina bola pridelená na prioritnú oblasť zlepšovania bývania a infraštruktúry v rómskych osadách.⁵⁹ Avšak dopyt zjavne prevyšuje dostupné prostriedky⁶⁰ a financie potrebné na realizáciu mnohých úloh stanovených v Stratégii nie sú zabezpečené.⁶¹ V roku 2002 neboli zo štátneho rozpočtu osobitne vyčlenené žiadne prostriedky na realizáciu špeciálnych programov pre

⁵⁷ Štatút splnomocnenca, čl. 3.

⁵⁸ Informácia vlády Slovenskej republiky o stave realizácie opatrení na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny v období november 1998 až máj 2000, prijatá 17. mája 2000, str. 5, na stránke: <http://www.government.gov.sk/csaky/rom_p_stav_1998-2000.html> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002). Použitý výmenný kurz SKK 41,72 = □1.

⁵⁹ V roku 2001, bolo rozdelenie pre 90 projektov nasledovné: 62 percent bolo na projekty zlepšovania infraštruktúry rómskych osád a rekonštrukcie základných škôl; 23,3 percent na projekty v oblasti kultúry; 8,3 percent na projekty zvyšovania zamestnanosti; 3,7 percent na projekty vzdelávania a odbornej prípravy; a 2,7 percent na projekty v oblasti sociálnych vecí a zdravotníctva. Vyhodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 13. Pozri tiež rozpis grantov za rok 2001 podľa tém na stránke: <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/dokumenty/sumar_projekty_2001.doc> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

⁶⁰ Už 15. februára 2001 mala databáza Sekretariátu splnomocnenca 517 návrhov projektov v celkovej sume 1,1 mld. Sk (□26.366.251). Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 13.

⁶¹ Rozhovory s predsedom parlamentného výboru pre ľudské práva, Bratislava, 11. 4. 2002 a so zástupcom Rómskej tlačovej agentúry, Košice, 17. 7. 2002.

Rómov; splnomocnenkyňa preto navrhla pridelit 50 mil. Sk (1.198.466 eur) zo všeobecnej pokladničnej správy na prioritné projekty;⁶² do októbra 2002 bolo pridelených celkovo 22.374.860 Sk (536.310 eur).⁶³ Splnomocnenkyňa vyzývala k zvýšeniu financovania.⁶⁴

Po druhé, prostriedky môžu pridelit jednotlivé ministerstvá, či už na účely projektov špecificky zameraných na Rómov alebo na iné projekty, ktoré zahŕňajú aj Rómov.⁶⁵ Jednotlivé ministerstvá podávajú správy o svojich výdavkoch ministerstvu financií a Najvyššiemu kontrolnému úradu.

Tým, že jednotlivým ministerstvám a vedúcim štátnej správy na okresnej úrovni bola zverená zodpovednosť prideľovať ich vlastné rozpočtové prostriedky, sa vláda snaží decentralizovať právomoci a zapojiť orgány verejnej správy na všetkých úrovniach do realizácie Stratégie; dúfa tiež, že týmto spôsobom povzbudí spoluprácu na miestnej úrovni medzi orgánmi, rómskou komunitou a mimovládnymi organizáciami.⁶⁶ Avšak ako motivácia, tak aj prostriedky na realizáciu projektov v prospech Rómov často chýbajú;⁶⁷ predstavitelia občianskej spoločnosti uvádzajú neochotu mnohých obecných a regionálnych orgánov spolupracovať na realizácii Stratégie.⁶⁸ To môže byť čiastočne spôsobené skutočnosťou,

⁶² "Návrh na štruktúru kapitoly Všeobecnej pokladničnej správy – sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity a rezerva na projekty riešiace problémy rómskej komunity v roku 2002," Priority 2002, str. 6-7.

⁶³ 3.023.130 Sk (72.462 eur) bolo pridelených zo všeobecnej pokladničnej správy Uznesením vlády č. 358 (10. 4. 2002); 3.180.000 Sk (76.222 eur) Uznesením vlády č. 459 (9. 5. 2002); 5.669.500 Sk (135.894 eur) Uznesením vlády č. 627 (12. 6. 2002); 4.063.000 Sk (97.387 eur) Uznesením vlády č. 789 (17. 7. 2002); a 6.439.230 Sk (154.344 eur) Uznesením vlády č. 884 (21. 8. 2002). Uznesenia vlády sú na stránke: <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/zoz_uznesenia.html> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

⁶⁴ Priority 2002, str. 1; Pozri tiež "Orgovánová: Spolupráca s rómskym etnikom bola pozitívna", SME Online, 5. septembra 2002, <http://www.sme.sk/clanok.asp?rub=online_zdom&cl=652680> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

⁶⁵ Viac než 165 mil. Sk (3.954.938 eur) z rozpočtu regionálnej štátnej správy a ministerstiev bolo zabezpečených na regionálne a rezortné programy v rámci etapy II. Stratégia – etapa II, str. 2.

⁶⁶ Stratégia – etapa I, str. 13-14.

⁶⁷ Rozhovor s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 22. marca 2002.

⁶⁸ G. Adam, "Aktivity mimovládnych organizácií na riešenie problémov rómskeho národnostnej menšiny," prezentácia na konferencii *Slovensko a Rómovia: Partnerstvo a participácia*, str. 2.

že regionálne a okresné štátne orgány, hoci majú v rámci Stratégie pridelené povinnosti, nedostali dodatočné prostriedky postačujúce na plnenie týchto povinností.

A nakoniec, projekty na podporu realizácie Stratégie môžu byť financované prostredníctvom programov Phare, na ktoré vláda vynakladá stále vyššie objemy spolufinancovania.⁶⁹ Tieto výdavky monitoruje Centrálna finančná a kontrakčná jednotka Úradu vlády.

Hlásenia a hodnotenie

Prostredníctvom MRK splnomocnenec každoročne pripravuje informácie o realizácii Stratégie, a to na základe informácií od ministerstiev a regionálnych orgánov; avšak neexistuje mechanizmus na vyžadovanie od realizačných orgánov, aby odovzdávali informácie o svojej činnosti zameranej na plnenie úloh vyplývajúcich im zo Stratégie.⁷⁰ Podpredseda vlády na základe týchto informácií pripravil dve verejné správy.⁷¹ Aj keď sú správy poväčšine opisné, ponúkajú aj isté hodnotenie. Napríklad správa z roku 2001 konštatuje, že nedostatok efektívnej koordinácie viedol k rozptýleniu úsilia a zdrojov.⁷²

Splnomocnenkyňa nedávno poukázala na to, že spolupráca s miestnymi starostami nie je dostatočná, a vyzvala tiež vládu, aby sa vo väčšej miere zapojila do realizácie Stratégie.⁷³

Splnomocnenkyňa zdôrazňuje dôležitosť hodnotenia účinnosti snáh, a preto

⁶⁹ Napríklad v rámci programu Phare 2000 bolo vládou pridelených 309.000 eur na spolufinancovanie projektov; v rámci Phare 2001 bola celková výška vládneho spolufinancovania 9.075.000 eur. Pozri Prehľad projektov Phare pod gesciou podpredsedu vlády pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj, na stránke <http://www.government.gov.sk/csaky/phare_summary_en.doc> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

⁷⁰ Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B. 10; Pozri tiež Štatút MRK, čl. 3, odseky 2, 3.

⁷¹ Informácia vlády Slovenskej republiky o stave realizácie opatrení na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny v období november 1998 až máj 2000; a Hodnotenie rómskych aktivít 2001.

⁷² Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 1-2.

⁷³ "Orgovánová: Spolupráca s rómskym etnikom bola pozitívna," *SME Online*, 5. 9. 2002.

navrhla uskutočniť sociografický prieskum rómskych osád, ako aj monitorovanie projektov a pripraviť analýzu vládnych politík v rokoch 1948 až 1989.⁷⁴

Zapojenie mimovládnych organizácií a Rómov

Rómski predstavitelia poukazujú na to, že len málo opatrení Stratégie sa realizovalo na miestnej úrovni a pripisujú to pretrvávaniu negatívnych postojov voči Rómom na strane miestnej verejnej správy ako aj nedostatku financií. Tvrdia, že tento nedostatok aktivity je v ostrom kontraste s vyhláseniami vlády o tom, že zlepšenie situácie Rómov je prioritou.⁷⁵ Podľa niektorých rómskych predstaviteľov majú miestne snahy o vybudovanie účinného programu na báze chýbnej a neefektívnej štruktúry Stratégie len malú šancu na úspech.⁷⁶

Rómski predstavitelia sú osobitne kritickí k nízkej účasti rómskych mimovládnych organizácií na realizačných komponentoch Stratégie a na projektoch financovaných z programu Phare,⁷⁷ ako aj k faktu, že väčšinu z prostriedkov určených na projekty pre Rómov, zdá sa, dostávajú nerómske mimovládne organizácie.⁷⁸ Účasť mimovládnych organizácií je všeobecne nízka a hoci mimovládne organizácie sa tiež môžu uchádzať o granty prostredníctvom Sekretariátu splnomocnenca, väčšina prostriedkov na realizáciu Stratégie bola pridelená štátnym aktérom (hlavne ministerstvám a krajským úradom).

Predstavitelia Rómov a občianskej spoločnosti sa zúčastňujú na realizácii a hodnotení Stratégie hlavne v úlohe poradcov, a to osobitne prostredníctvom Po-

⁷⁴ Pozri kapitolu "Výskum", Priority 2002, str. 5-6. Na prieskum a analýzu vládnych politík sa Uznesením vlády č. 884 (21. 8. 2002) vyčlenilo sa 870.000 Sk (€20.853) <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/dokumenty/uznesenie_884_2002.rtf> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002); monitorovanie projektov sa špecificky nespomínalo.

⁷⁵ Rozhovory s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 22. 3. 2002; a s predstaviteľom Združenia mladých Rómov, Starý Smokovec, 23. 3. 2002.

⁷⁶ Rozhovory s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 22. 3. 2002; a s vedúcim verejnej správy na sídlisku Luník IX, 23. 3. 2002.

⁷⁷ Rozhovory: s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002; s predstaviteľom Združenia mladých Rómov, Starý Smokovec, 23. 3. 2002; a s predstaviteľkou Rómskej tlačovej agentúry, Košice, 17. 7. 2002.

⁷⁸ J. Červeňák, "Vznikne na Slovensku rómsky tretí mimovládny sektor?" *Romano Nevo Lil*, No. 392-399, 1999.

radného zboru splnomocnenca. Väčšinu členov tohto Poradného zboru⁷⁹ tvoria Rómovia. Avšak podľa jedného člena zboru sa uskutočnilo len niekoľko konzultácií týkajúcich sa realizácie Priorít 2002.⁸⁰ S jedinou výnimkou splnomocnenkyne nie sú žiadni Rómovia priamo zodpovední za realizovanie komponentov Stratégie alebo za koordinovanie jej realizácie v rámci rôznych relevantných vládnych orgánov.⁸¹ Pre zástupcov Rómov alebo občianskej spoločnosti nie sú vyhradené žiadne pozície v MRK. Splnomocnenkyňa vymenovala koordinátora pre spoluprácu s mimovládnyimi organizáciami. Napriek tomu mnohí rómski predstavitelia tvrdia, že existuje potreba zosúladenejšieho úsilia vlády na rozvoj spolupráce so širokým prierezom rómskej komunity.⁸²

Realizácia Akčného plánu

Za realizáciu Akčného plánu je zodpovedný podpredseda vlády spolu so Sekciou ľudských práv a menšín. Koordinačný výbor, zodpovedný za Akčný plán 2000–2001⁸³, nahradila medzirezortná skupina pozostávajúca z predstaviteľov ministerstiev zapojených do realizácie Akčného plánu 2002–2003. Tak, ako tomu bolo v koordinačnom výbore, ani v tejto skupine nie sú žiadni predstavitelia Rómov alebo občianskej spoločnosti okrem splnomocnenkyne. Splnomocnenkyňa dostala úlohu koordinovať špecifické aktivity pre Rómov v rámci Akčného plánu 2002–2003.⁸⁴ Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001 zaregistrovalo

⁷⁹ Zloženie Poradného zboru splnomocnenkyne pozri na stránke: <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/zoznam_cl_porad_zbor_orgov.html> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002).

⁸⁰ Rozhovor s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002.

⁸¹ Rozhovor s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002.

⁸² Rozhovory s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002, s riaditeľom mimovládnej organizácie "Projekt Schola," Košice, 11. 7. 2002, a s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 11. 7. 2002.

⁸³ Hodnotenie Akčného plánu predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na roky 2000–2001 (ďalej len "Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001"), 8. január 2002, str. 1, <http://www.vlada.gov.sk/csaky/akcny_plan_2000-2001.html> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002) (v slovenčine).

⁸⁴ Časť 6 "Realizácia aktivít zameraných na riešenie problémov rómskych komunit v Slovenskej republike," Akčný plán 2002–2003.

istý úspech, ale zdôraznilo potrebu pokračovať v úsilí, aby sa zabezpečila plná realizácia.⁸⁵ Niekoľko mimovládnych organizácií realizuje projekty v rámci Akčného plánu.⁸⁶ Avšak predstavitelia občianskej spoločnosti kritizovali nízku úroveň finančných prostriedkov poskytnutých na realizáciu, ako aj nedostatok koherentnej dlhodobej komunikačnej stratégie na boj proti rasizmu a intolerancii (pozri časť 3.4.4).

2.5 PROGRAM A VEREJNOSŤ

Stratégia považuje za dôležité venovať pozornosť zabezpečeniu, aby osobitné opatrenia na zlepšenie situácie Rómov nevyvolali negatívne reakcie zo strany miestnych obyvateľov, ktorí tiež zápasia s ekonomickými ťažkosťami.⁸⁷ Isté úsilie sa vyvinulo v prezentovaní cieľov a aktivít Stratégie verejnosti prostredníctvom médií a konferencií. Splnomocnenkyňa sa tiež pokúsila zapojiť do procesu realizácie mimovládne organizácie, vrátane rómskych.

Splnomocnenkyňa vymenovala koordinátora pre styk s verejnosťou a médiami, aby zlepšila komunikáciu v súvislosti so Stratégiou.⁸⁸ Prešovská kancelária tiež distribuuje informácie o Stratégii, ale nemá špecializovaného pracovníka pre styk s verejnosťou.⁸⁹ Okrem iných komunikačných iniciatív, ktoré splnomocnenkyňa vyvinula - napríklad zriadenie webovej stránky⁹⁰ - zorganizovala tiež dve informačné kampane na šírenie informácií o situácii Rómov a o Stratégii; jedna sa začala v jeseni 2001 s finančnými prostriedkami od Svetovej banky; druhá 8. apríla 2002 (Medzinárodný deň Rómov).

Prvú oficiálnu verejnú prezentáciu vládnej Stratégie a dosiahnutých výsledkov zorganizoval v máji 2002 podpredseda vlády.⁹¹ Išlo o sériu oficiálnych správ

⁸⁵ Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001.

⁸⁶ Napríklad mimovládna organizácia "Ľudia proti rasizmu" dostala štátnu podporu na kampaň za toleranciu; pozri časť 3.2.

⁸⁷ Stratégia – etapa I, str. 15.

⁸⁸ Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 2.

⁸⁹ Rozhovor s pracovníkmi prešovskej kancelárie splnomocnenkyne, 11. 7. 2002.

⁹⁰ <<http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/>> a <<http://www.vlada.gov.sk/romovia/>> (posledná návšteva stránky 16. 5. 2002). Niektorí rómski predstavitelia poukazujú na to, že je potrebné, aby webovú stránku dopĺňali ďalšie komunikačné snahy, keďže len málo Rómov žijúcich na východnom Slovensku má prístup na Internet.

⁹¹ Konferencia "Slovensko a Rómovia: partnerstvo a participácia" (Bratislava, 2. 5. 2002) bola exponovaným podujatím, na ktoré bol okrem iných pozvaný aj komisár EÚ pre rozširovanie, Günter Verheugen, aby na nej vystúpil.

o Prioritách 2002 a navrhovaných projektoch, ako aj projektoch financovaných z programu Phare. Nevytvorila sa však príležitosť na verejnú diskusiu.⁹²

2.6 PROGRAM A EÚ

EÚ poskytuje značnú finančnú podporu projektom na zlepšenie situácie Rómov prostredníctvom programu Phare pre Slovensko, na ktorý vyčlenila v období medzi rokmi 1998 až 2001 celkovo 16.050.000 eur.⁹³ Financovanie Phare podporilo projekty v niektorých prioritných oblastiach identifikovaných vládou, osobitne v oblasti vzdelávania, zlepšovania situácie v rómskych osadách a úsilia na podporu tolerance voči menšinám.

Európska komisia reagovala priaznivo na prijatie Stratégie, ale opakovane vyzývala k lepšej realizácii. V roku 2001 Komisia tiež vyzdvihla potrebu zvýšiť úsilie v boji proti rozšírenej diskriminácii.⁹⁴ Následné financovanie Phare bolo zosúladené s týmito zisteniami, podporujúc okrem iného výchovu k tolerancii, úsilie na ďalšie rozpracovanie Stratégie, ako aj zlepšenie realizačných kapacít⁹⁵.

⁹² Rozhovor s predstaviteľom Združenia mladých Rómov, Bratislava, 14. 5. 2002.

⁹³ Iba v roku 2001 samotnom bolo pridelených desať miliónov eur, čo nezahŕňa financovanie z programov Phare na rozvoj občianskej spoločnosti (celkovo 78.170 eur), ani ďalšie financovanie z programu Phare. Úplný zoznam projektov financovaných z Phare na Slovensku k máju 2002, pozri DG Enlargement Information Unit, *EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, May 2002, str. 28-29, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_may2002.pdf> (posledná návšteva stránky 22. 8. 2002); Pozri tiež *Prehľad projektov Phare pod gesciou podpredsedu vlády pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj*, na stránke 22. 8. 2002, <http://www.vlada.gov.sk/csaky/phare_summary_en.doc> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

⁹⁴ Komisia Európskych spoločenských, *Pravidelná správa o pokroku Slovenska v príprave na vstup do EÚ z roku 2001*, 13. 11. 2001 (ďalej len "Pravidelná správa 2001"), str. 24, na stránke: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/sk_en.pdf> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

⁹⁵ Úsilie v tejto poslednej oblasti je podporované prostredníctvom *twinningového* projektu s Francúzskom pod názvom "Zlepšovanie situácie Rómov v Slovenskej republike" (prostriedky pridelené z Phare 2000 vo výške 550.000 eur), od januára 2002 do decembra 2003. Pozri stránku: <http://www.vlada.gov.sk/romovia/twinning/index_en.php3> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002). Projekt má tiež za cieľ vypracovať krátkodobé a strednodobé stratégie v oblastiach vzdelávania, zamestnanosti, bývania a zdravia.

Vyskytli sa problémy s finančným riadením a vykazovaním použitia prostriedkov Phare. Pre podozrenia z podvodu, ako aj pre nezrovnalosti vo výkazníctve⁹⁶ boli fondy v júli 2001 zmrazené, čo malo za následok vážne narušenie realizovania projektov.⁹⁷ Vyšetrovanie, uskutočnené kontrolnou jednotkou Phare (OMAS) nenašlo v hospodárení Sekcie ľudských práv a menších s prostriedkami Phare žiadne nezrovnalosti.⁹⁸ Konštatovalo však potrebu zlepšiť kapacity Odboru koordinácie projektov v Sekcii ľudských práv a menších, ktorý je zodpovedný za riadenie projektov Phare zameraných na menšiny.⁹⁹ Financovanie Phare bolo znovu uvoľnené v septembri 2002, keď sa podozrenia ukázali ako neopodstatnené.¹⁰⁰

Správa jednotky OMAS tiež konštatuje, že účinnému hodnoteniu výdavkov Phare bráni všeobecne široké definovanie cieľov projektov a slabo vypracované ukazovatele úspešnosti výsledkov.¹⁰¹ Napriek mnohým identifikovaným prob-

⁹⁶ Nové pokyny pre výkazníctvo v súvislosti s prostriedkami Phare v roku 2001 znamenali, že boli potrebné vyššie administratívne kapacity a lepšia koordinácia medzi rôznymi jednotkami zapojenými do hospodárenia s prostriedkami. To viedlo k nezrovnalostiam vo výkazníctve. Písomné pripomienky riaditeľky NPOA, Bratislava, 26. 7. 2002.

⁹⁷ Mnohé organizácie, ktoré už boli zapojené do realizácie, alebo ktoré boli vybrané, sa ocitli bez akýchkoľvek prostriedkov. Rozhovor s predstaviteľom Nadácie Sándora Máraia, Dunajská Streda, 16. 3. 2002.

⁹⁸ OMAS Consortium, Middle Unit, *Predbežné vyhodnotenie programu Phare Európskej únie, krajina: Slovenská republika (Interim Evaluation of the European Union Phare Programme, Country: Slovak Republic)*, Predbežná hodnotiaca správa č. R/SR/JHA/01041, 25. 9. 2001 (ďalej len "Správa OMAS 2001"). OMAS skúmal programy Phare 1998, 1999 a 2000, až po september 2001. Správa nebola zverejnená, ale jej kópiu možno získať od Odboru koordinácie projektov. Informácie poskytla riaditeľka Odboru koordinácie projektov, Sekcia ľudských práv a menších, Bratislava, 9. 5. 2002.

⁹⁹ Správa OMAS 2001, str. 2.

¹⁰⁰ Zadržaných bolo desať percent prostriedkov (5 mil. eur). Boli uvoľnené 25. septembra 2002, po tom, ako slovenský Najvyšší kontrolný úrad uzavrel, že nedošlo k zneužitiu, a že polícia, pracujúca spoločne s tímom z Úradu Európskej komisie na boj proti podvodom (OLAF), dospela k tomu istému záveru. "EU Releases Frozen Phare Funds to Slovakia" ("EÚ uvoľňuje zmrazené prostriedky Phare pre Slovensko"), Rádio Slobodná Európa RFE/RL Newsline, 26. 9. 2002.

¹⁰¹ Správa OMAS 2001, str. 10.

lémom, OMAS hodnotil realizáciu projektov Phare celkovo ako „uspokojivú”,¹⁰² rovnako ako vláda.¹⁰³ Aj keď OMAS nezistil žiadne nezrovnalosti v organizácii tendrov pre projekty Phare,¹⁰⁴ predstavitelia Rómov a odborníci z občianskej spoločnosti tvrdia, že pri výbere projektov chýba transparentnosť.¹⁰⁵ Budúce správy o účinnosti financovania projektov pre Rómov prostriedkov Phare, by mali ísť za hodnotenie formálnej zhody s postupmi, a zahrnúť aj hodnotenie od organizácií občianskej spoločnosti, osobitne rómskych.

OMAS aj rómski predstavitelia zdôraznili, že nedostatočná udržateľnosť projektov financovaných z programu Phare je významným zdrojom znepokojenia. Na riešenie tohto problému OMAS odporučil, aby vláda zaručila kontinuitu v rámci Odboru koordinácie projektov¹⁰⁶ a konštatoval, že aktívnejšie zapojenie zo strany rómskej komunity by tiež výrazne napomohlo udržateľnosti.¹⁰⁷

Rómovia tiež tvrdia, že by mali byť viac zapojení do rozhodovania ohľadne pridelovania a použitia prostriedkov Phare v prospech rómskych komunít, ako aj do realizácie projektov Phare.¹⁰⁸

Podľa predstavitelä EÚ byrokratické požiadavky na prípravu a administratívu

¹⁰² Správa OMAS 2001, str. III. Toto celkovo pozitívne hodnotenie projektov financovaných z programu Phare bolo urobené napriek skutočnosti, že napríklad v rámci projektu Spiš (pilotný projekt Phare 1998 “Zlepšenie situácie Rómov v regióne Spiša”) rekonštrukciu materskej škôlky v obci Markušovce nerealizovala firma z Banskej Bystrice, ktorá vyhrala tender a prostriedky (49.000 eur) sa museli vrátiť programu Phare v Bruseli. Rozhovor s riaditeľkou Odboru koordinácie projektov, Sekcia ľudských práv a menšín, Bratislava, 9. 5. 2002. Správa OMAS 2001 nespomína problémy so stavbou materskej škôlky. Správa OMAS 2001, str. 2-3.

¹⁰³ Prehľad projektov Phare, str. 1; Pozri tiež prezentáciu riaditeľky Odboru koordinácie projektov, Sekcia ľudských práv a menšín, na konferencii “Slovensko a Rómovia: Partnerstvo a participácia,” organizovanej kanceláriou podpredsedu vlády, Bratislava, 2. 5. 2002.

¹⁰⁴ Správa OMAS 2001, str. III.

¹⁰⁵ Mimovládne organizácie sa vyberajú v neverejnom tendri na základe pozvania vládou.

¹⁰⁶ Správa OMAS 2001, str. 20.

¹⁰⁷ Napríklad na zlepšenie udržateľnosti projektu Spiš navrhol, aby miestne orgány podporili stavbu materskej škôlky a komunitného centra. Správa OMAS 2001, str. III; Pozri tiež str. 17-18.

¹⁰⁸ Rozhovor s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002.

okolo každého návrhu projektu Phare spôsobujú, že pre stredné a malé mimovládne organizácie, vrátane väčšiny rómskych mimovládnych organizácií, je ťažké zúčastniť sa na tendroch Phare.¹⁰⁹ Mali by sa vypracovať mechanizmy, ktoré by umožnili, aby bolo financovanie pre mimovládne organizácie, osobitne rómske, prístupnejšie, a to vrátane zaškolenia v oblasti postupov používaných pri udeľovaní grantov Phare a účasti v tendrových komisiách.¹¹⁰ To by tiež sprístupnilo finančné prostriedky aj pre mimovládne organizácie, ktoré nepôsobia v Bratislave a doteraz stáli väčšinou mimo financovania EÚ.¹¹¹

Mimovládne organizácie (vrátane rómskych)¹¹² dostávajú finančné prostriedky Phare prostredníctvom Nadácie pre podporu občianskych aktivít (NPOA), ktorá zaviedla prax ponúkať praktickú pomoc pri príprave projektov. Avšak OMAS identifikoval potrebu zlepšenia monitorovania informovania o týchto grantoch; jeho odporúčania NPOA uplatňuje od mája 2002.¹¹³

¹⁰⁹ Rozhovor s pracovníčkou Delegácie Európskej komisie na Slovensku, Bratislava, 10. 7. 2002.

¹¹⁰ Rómski predstavitelia sú zahrnutí v riadiacich výboroch na monitorovanie realizácie projektov Phare. Rozhovor s riaditeľkou Odboru koordinácie projektov, Sekcia ľudských práv a menšín, Bratislava, 9. 5. 2002.

¹¹¹ G. Adam, člen Rady pre národnostné menšiny, "Aktivity mimovládnych organizácií na riešenie problémov rómskeho etnika," prezentácia na konferencii "Slovensko a Rómovia: Partnerstvo a participácia," str. 2.

¹¹² V roku 2001 bolo na projekty pre menšiny pridelených 1.465.000 eur; hoci väčšina prostriedkov bola pridelená na projekty pre Rómov (26 projektov), presný podiel rómskych mimovládnych organizácií, ktoré dostali prostriedky nie je známy. Správa OMAS 2001, str. 3-5, 12; Pozri tiež zoznam projektov v prílohe 6. Pozri tiež webovú stránku NPOA (Nadácia pre podporu občianskych aktivít) <www.changenet.sk/npoa> (posledná návšteva stránky 26. 8. 2002).

¹¹³ Správa OMAS 2001, str. III. Medzi odporúčaniami bolo: zavedenie zmien v manažmente finančných správ, v pokynoch na spracovanie a v mechanizmoch vnútorného výkazníctva. Podľa NPOA boli odporúčané zmeny zavedené koncom mája 2002. Písomné pripomienky riaditeľky NPOA, Bratislava, 26. 7. 2002.

3. Vládný program – realizácia

3.1 STANOVENÉ CIELE PROGRAMU

Cieľom vládnej Stratégie, tak ako je stanovené v dokumente etapy I, je „vytvoriť podmienky pre riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny v oblastiach, kde je situácia kritická – nezamestnanosť, bývanie, zdravie, sociálny sektor a školský systém, alebo tam, kde sú dôvody pre zlepšenie – ľudské práva, práva príslušníkov národnostných menšín, spolupráca s mimovládnyimi organizáciami a regionálny rozvoj.“¹¹⁴ Etapa II Stratégie sa zameriava na realizáciu týchto cieľov prostredníctvom konkrétnych opatrení.

Dokument Priority 2002 tiež navrhuje opatrenia, ktoré sa majú realizovať v zúženejšom okruhu prioritných oblastí; žiadne nové ciele nedefinuje.

3.2. VLÁDNY PROGRAM A DISKRIMINÁCIA

Stratégia uznáva, že Rómovia boli v minulosti diskriminovaní a kladie si za cieľ zabrániť budúcej diskriminácii zo strany orgánov verejnej správy.¹¹⁵ Zároveň za zdá, že aspoň čiastočnú zodpovednosť za túto situáciu pripisuje Rómom samotným: „niektoré aspekty života istej časti tejto menšiny spôsobujú sociálny odstup u majoritnej spoločnosti, ktorý sa potom nespravodlivo aplikuje na celú menšinu.“¹¹⁶

Stratégia načrtáva niekoľko opatrení na boj s diskriminačnými postupmi, a to poskytovaním vzdelávania v oblasti ľudských práv (s osobitnou pozornosťou venovanou rómskej menšine) členom profesijných skupín ako sú polícia, väzenská stráž a pracovníci súdov, ako aj miestne orgány.¹¹⁷ Vzdelávanie v oblasti ľudských práv pre profesijné skupiny a aktivity na zvyšovanie verejného povedomia boli navrhnuté aj v kontexte Akčného plánu 2000–2001 ako aj v nadväznom pláne. Realizované aktivity – napríklad protirasistická kampaň, ktorú organizovala mimovládna organizácia „Ľudia proti rasizmu“ – udávajú

¹¹⁴ Stratégia – etapa I, str. 15.

¹¹⁵ Stratégia – etapa I, str. 15, 16.

¹¹⁶ Stratégia – etapa I, str. 15.

¹¹⁷ Uznesenie vlády č. 821/1999, úlohy B.15 (minister spravodlivosti), B.16 (minister vnútra); Pozri tiež Stratégia – etapa II, str. 6-8.

úspešné výsledky,¹¹⁸ napriek relatívne nízkej úrovni finančných prostriedkov.¹¹⁹ (Viac o realizácii Akčných plánov pozri časti 3.2.5 a 3.3.)

Stratégia tiež odporúčala výskum a monitorovanie diskriminácie, ako aj v prípade potreby zvážiť úpravu legislatívy a systému sociálnej ochrany (pozri časť 3.2.4).¹²⁰ Následné skúmanie vlády viedlo k záveru, že súčasná legislatíva nie je v súlade so Smernicou EÚ o rovnosti rás,¹²¹ ale prijatie komplexnej antidiskriminačnej legislatívy sa oddaľuje.¹²²

¹¹⁸ Podľa prieskumu uskutočneného po prvej fáze kampane, oslovia 44 percent slovenských občanov, z čoho 67 percent ju hodnotilo pozitívne. Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 12.

¹¹⁹ Celkovo 499.100 Sk (11.963 eur) bolo vyčlenených na dve kampane a na vytvorenie webovej stránky, <www.racism.sk>. Informácie poskytol pracovník Sekcie ľudských práv a menšín, Bratislava, 12. 6. 2002. Pozri tiež Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 12.

¹²⁰ Pozri Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B. 14, str. 4; pozri tiež Stratégia – etapa II, str. 5; pozri tiež Uznesenie vlády č. 821/1999, Odporúčanie C.1, str. 5.

¹²¹ Smernica Rady 2000/43/EC z 29 júna 2000 implementujúca princíp rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na ich rasový či etnický pôvod. Rozhovor s pracovníkom Sekcie ľudských práv a menšín, Bratislava, 17. 3. 2002. Komplexnejší prehľad slovenskej legislatívy v porovnaní so Smernicou: pozri Ján Hrubala, *Právna analýza národnej a európskej antidiskriminačnej legislatívy. Porovnanie Smernice EÚ o rovnosti rás a Protokolu č. 12 s antidiskriminačnou legislatívou na Slovensku*, European Roma Rights Center/Interights/Minority Policy Group, Budapešť/London/Brussels, September 2001, na stránke: <<http://www.migpolgroup.com/uploadstore/Slovakia%20electronic.pdf>> (posledná návšteva stránky 22. 10. 2002); Pozri tiež *Ochrana menšín 2001*, str. 440–442.

¹²² Toto nie je špecifická úloha Stratégie alebo Akčného plánu. Pozri však Akčný plán 2002–2003, časť 8, kde sa spomínajú snahy o vypracovanie legislatívy o rovnakom zaobchádzaní a "Centrum pre rovnaké zaobchádzanie". Sekcia ľudských práv a menšín vypracovala v spolupráci s mimovládnyimi a medzinárodnými organizáciami návrh, ktorý vláda v máji 2002 prijala; avšak neuvažovalo sa o ňom do volieb v septembri 2002. Memorandum o antidiskriminačnej legislatíve, Centrum právnych analýz/Nadácia Kalligram, júl 2002, <http://www.cla.sk/projects/project.php?melyik=anti_discrimination&nyelv=en&direkturl=anti_discrimination/cla_analysis/anti_discrimination_memo_july_02.htm> (posledná návšteva stránky 22. 10. 2002). Návrh legislatívy pozostával z dvoch predpisov: zákon o rovnakom zaobchádzaní, a návrh na zriadenie Centra pre rovnaké zaobchádzanie, pozri na stránke: <<http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/AF1121D2FA91FE33C1256B6D003E92C4?OpenDocument>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002), a na: <<http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/9982E11807844812C1256B6D003F73EF?OpenDocument>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002), v uvedenom poradí.

Neexistuje žiaden osobitný orgán na monitorovanie a prešetrovanie diskriminácie. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „ministerstvo práce“) podniklo isté kroky na zriadenie takého orgánu, ale aj táto iniciatíva je až do obdobia po voľbách v septembri 2002 pozastavená.

Vymenovanie verejného ochrancu ľudských práv (ombudsmana) parlamentom v marci 2002¹²³ ponúka jednu cestu šírenia informácií o diskriminácii a prijímania sťažností.¹²⁴

Zatiaľ je informovanosť o existujúcich možnostiach na podávanie sťažností nízka a vláda poskytuje len malú praktickú pomoc pri príprave, podávaní a riešení sťažností na diskrimináciu.¹²⁵

3.2.1 Vzdelávanie

Vzdelávanie vláda identifikovala ako prioritnú oblasť.¹²⁶ V Stratégii sa skutočnosť, že mnohí Rómovia neukončia základné vzdelanie nepripisuje diskriminácii, ale „rigidnému systému školstva,“ nízkej návšteve materských škôl a jazykovým problémom, a preto aj opatrenia sa usilujú riešiť konkrétne práve tieto otázky. Hoci väčšina opatrení je ešte stále len v pilotnej fáze, niekoľko iniciatív, ako napríklad organizovanie predškolských prípravných tried (takzvaných „nultých ročníkov“) a zamestnávanie rómskych asistentov učiteľa, dosahuje slubné výsledky.

Stratégia stanovuje základný cieľ „vytvoriť podmienky pre zmenu vzdelávacieho systému tak, aby rómske deti mohli byť rovnako úspešné ako ostatné“¹²⁷ a chce

¹²³ Zákon o verejnom ochrancovi práv bol prijatý 4. decembra 2001. Po neúspešnom prvom pokuse vo februári 2002, zvolil parlament 19. marca 2002 Pavla Kandráča – kandidáta opozičného Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) bývalého premiéra Mečiara. Dve zo strán vládnej koalície údajne hlasovali za tohto kandidáta. Pozri „Nejednotnosť slovenskej vlády poznačila hlasovanie o ombudsmanovi,“ *TOL*, 19.-25. 3. 2002.

¹²⁴ Avšak v zriadení jeho úradu sú meškania. Rozhovor s predsedom parlamentného výboru pre ľudské práva, Bratislava, 11. 4. 2002.

¹²⁵ Ministerstvo zahraničných vecí USA, *Správy o praxi krajín v oblasti ľudských práv - 2001, Slovenská republika (Country Reports on Human Rights Practices - 2001, Slovak Republic)*, časť 5, <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8338.htm>> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

¹²⁶ Stratégia – etapa I, str. 17; Priority 2002.

¹²⁷ Stratégia – etapa II, str. 10.

ho dosiahnuť prijatím „rýchlych riešení najkritickejších otázok.“¹²⁸ Ministerstvo školstva uložilo úlohu vypracovať strednodobú a dlhodobú koncepciu vzdelávania¹²⁹ pre Rómov na všetkých úrovniach vzdelávania s výnimkou vysokého školstva.

Regionálne a okresné orgány dostali úlohu vypracovať plány vzdelávania rómskych detí na svojom území.¹³⁰ Ministerstvo stále pracuje na koncepcii vzdelávania a výchovy rómskych detí ako súčasť širšieho úsilia o vypracovanie dlhodobej koncepcie vzdelávania všeobecne, ktorá by pokrývala nadchádzajúcich 15 až 20 rokov (známej tiež ako „Projekt Milénium“).¹³¹ Keďže Koncepcia nie je dokončená, nebola ešte predložená požiadavka na finančné prostriedky na jej realizáciu, ani na ňu neboli zatiaľ vyčlenené prostriedky.¹³²

Ďalšou úlohou ministerstva školstva bolo uskutočniť rezortný výskum situácie rómskych detí a žiakov v systéme vzdelávania a školskej výchovy s cieľom zistiť, aké sú dôvody ťažkostí rómskych detí v oblasti vzdelávania.¹³³ Od roku 2000 realizuje túto iniciatívu Metodologické stredisko v Prešove, na základe čoho boli vybrané pilotné materské škôlky a základné školy s vysokou koncentráciou rómskych detí pre účasť v projektoch Phare.¹³⁴

¹²⁸ Stratégia – etapa I, str. 17.

¹²⁹ Stratégia – etapa I, str. 8, 9; pozri tiež Stratégia – etapa II, str. 10.

¹³⁰ Stratégia – etapa I, str. 9.

¹³¹ Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B.17, str. 4. Stratégia – etapa II (str. 10) uložila ministerstvu školstva úlohu dokončiť túto koncepciu. Pozri tiež Priority 2002, str. 2.

¹³² Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 7. Ministerstvo dostalo od vlády úlohu dokončiť túto koncepciu do 15. júna 2002. Pozri Uznesenie vlády č. 357 (10. apríla 2002), úloha B.1. Avšak snahy ministerstva na vypracovanie koncepcie podporuje twinningový projekt s Francúzskom, ktorý pomáha vláde v širšom naplnení Stratégie. Konkrétnejšie, v oblasti vzdelávania prvé indikácie hovoria, že koncepcia bude zahŕňať predškolskú výchovu, integrovanie rómskych detí do základných škôl, a zvýšenie počtu rómskych študentov na stredných školách a univerzitách. Pozri Správa o vzdelávaní z úvodného seminára, konaného v Bratislave 13.-14. 6. 2002, str. 2, <<http://www.vlada.gov.sk/romovia/twinning/dokumenty/education.doc>> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

¹³³ Pozri Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B.18, str. 5; Pozri tiež Stratégia – etapa I, str. 18.

¹³⁴ László Szigeti, štátny tajomník ministerstva školstva, “Program rozvoja vzdelávania pre Rómov,” prezentácia na konferencii “Slovensko a Rómovia: Partnerstvo a participácia,” Bratislava, 2. 5. 2002.

Konkrétne aktivity sú zamerané na predškolskú a základnú úroveň vzdelávania a pozostávajú hlavne z rozširovania súčasných pilotných iniciatív zavádzania predškolských prípravných tried a prípravy a zamestnávania rómskych asistentov učiteľa,¹³⁵ ako aj zavádzania lepších osnov rómčiny. Zámerom všetkých týchto opatrení je pomôcť zlepšiť školskú dochádzku a prospech rómskych detí. Hoci Stratégia spomína, že len veľmi málo Rómov dosahuje strednú školu a univerzitné vzdelanie,¹³⁶ nenavrhuje opatrenia na priame riešenie tohto problému.¹³⁷

Rómski asistenti

V súlade so Stratégiou uložilo v roku 2001 ministerstvo školstva Nadácii Škola dokorán vypracovať program na podporu odbornej prípravy a zamestnávania rómskych asistentov učiteľa.¹³⁸

Paralelne s tým projekt Národného úradu práce má za cieľ vyškoliť a prijať do práce rómskych učiteľských asistentov v spolupráci s rómskou mimovládnu organizáciou Združenie mladých Rómov (pozri časť 3.2.2) ako súčasť tvorivého riešenia, ktoré spočíva v zamestnávaní asistentov pod hlavičkou Národného akčného plánu zamestnanosti a nie prostredníctvom ministerstva školstva, keďže to nebolo možné podľa súčasnej legislatívy (pozri nižšie). Aj v tomto prípade poskytuje odbornú prípravu asistentov Nadácia Škola dokorán.

Táto iniciatíva bola vo svojej pilotnej fáze priaznivo hodnotená.¹³⁹ Asistenti

¹³⁵ Ministerstvo tiež dostalo úlohu pokračovať v podpore vzdelávacieho centra na Strednej škole rómskeho umenia v Košice. Stratégia – etapa I, str. 8, 9; Pozri tiež Stratégia – etapa II, str. 10.

¹³⁶ Stratégia – etapa I, str. 18.

¹³⁷ Avšak pod-projekt programu Phare 1999 “Program na podporu tolerance menšín” má za cieľ zvýšiť podiel menšín na stredných školách a univerzitách (s osobitným zameraním na Rómov). Pozri Prehľad projektov Phare, str. 2.

¹³⁸ Rozpočet na prípravu asistentov sa odhadol na 160.000 eur; a ďalších 170.000 eur sa odhaduje na vybavenie univerzitných katedier, metodologických centier a desiatich pilotných základných škôl. Správa OMAS 2001, str. 9; pozri tiež Informácie o projektoch týkajúcich sa rómskej otázky so zameraním na vzdelávací proces (návrh), č.: 857/2001, Ministerstvo školstva SR, Bratislava, 5. 9. 2001, str. 4 (v slovenčine) (v archíve EUMAP).

¹³⁹ *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike (Poverty and Welfare of Roma in the Slovak Republic)*, Svetová banka, Nadácia SPACE, INEKO, The Open Society Institute, Bratislava, 2002, str. 57, na adrese: <<http://www.worldbank.sk/Data/povertyinslovak.pdf>> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002). Rozhovor s riaditeľom projektu Schola, Košice, 11. 7. 2002.

pomáhajú uľahčiť komunikáciu medzi deťmi a učiteľmi ako aj medzi učiteľmi a rodičmi; prostredníctvom rómskych asistentov sa údajne mnohí rodičia začali viac zaujímať o vzdelávanie svojich detí. Podľa niektorých pozorovateľov rómskym asistentom nie je vždy v triede pridelená dostatočná úloha, čo neslúži ako dobrý vzor pre rómske deti.¹⁴⁰ S patričnou zákonnou a finančnou podporou, ako aj s rozšíreným hodnotením výsledkov s cieľom identifikovať a riešiť podobné problémy, sa dá očakávať, že program dosiahne pozitívne výsledky.

Predškolské prípravné triedy

Predškolské prípravné triedy pre rómske deti (hovorí sa im aj „nulté ročníky“) majú za cieľ pomôcť rómskym deťom pripraviť sa na prvý ročník základnej školy (a tým zlepšiť prospech a znížiť mieru predčasného ukončenia školskej dochádzky). Nulté ročníky boli prvýkrát otvorené v Košiciach v školskom roku 1992/1993 ako pilotný projekt;¹⁴¹ do dneška je zriadených 85 nultých tried na 61 základných školách, s celkovým počtom 1057 účastníkov.¹⁴²

Nulté ročníky sú tiež vítané ako riešenie nedostatku predškolskej výchovy v niektorých oblastiach¹⁴³ a prinášajú pozitívne výsledky v zlepšovaní dochádzky a prospechu.¹⁴⁴ Avšak niektorí pozorovatelia naznačili, že ak majú byť nulté ročníky naozaj účinné, mali by byť integrované do komplexnejšej vládnej stratégie. Z tohto pohľadu sú plány na zavedenie šesťmesačnej povinnej predškolskej dochádzky krokom správnym smerom, ale nestačia na riešenie nerovnosti vo vzdelávacom systéme ako celku.¹⁴⁵ Iní sú zase toho názoru, že nulté ročníky sa zriaďujú bez dostatočnej metodologickej a prípravnej podpory učiteľov.¹⁴⁶

Rozšíreniu týchto dvoch iniciatív bránia právne prekážky. Napríklad sa zistilo, že zamestnávanie rómskych asistentov učiteľa porušuje zásadu rovnoprávnosti a existujúca legislatíva nedovoľuje implementáciu opatrení tzv. pozitívnej

¹⁴⁰ Rozhovor s riaditeľkou projektu Schola, Košice, 11. 7. 2002.

¹⁴¹ Koncepcia výchovy a vzdelávania rómskych detí a žiakov, str. 12 (v archíve EUMAP).

¹⁴² Tieto iniciatívy podporuje aj program v rámci Phare 2000 pod názvom “Zlepšenie situácie Rómov v Slovenskej republike a spoločnosti”, ktorý pripravil Odbor koordinácie projektov. Pozri Správa OMAS 2001, str. 9. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 9.

¹⁴³ Rozhovor s riaditeľkou projektu Schola, Košice, 11. 7. 2002.

¹⁴⁴ Pozri *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. 56.

¹⁴⁵ Písomné pripomienky predstaviteľa MVO “Spolu do budúcnosti,” 15. 7. 2002.

¹⁴⁶ Rozhovor s riaditeľkou projektu Schola, Košice, 11. 7. 2002.

diskriminácie. V roku 2001 bola ministerstvom školstva zriadená pozícia pedagogických asistentov, ale asistentov môže zamestnávať ministerstvo len po tom, ako sa zmení zákon o verejnej službe v lete 2002.¹⁴⁷ Podobné právne prekážky zabránili systematickému zakladaniu predškolských prípravných tried.

Rómski predstavitelia kritizujú skutočnosť, že Stratégia neuznáva diskrimináciu ako faktor, ktorý prispieva k zlým školským výsledkom a k vysokej miere predčasného ukončenia školskej dochádzky medzi rómskymi deťmi, a tak nestanovuje žiadne opatrenia na boj s diskriminačnými javmi, ako sú napríklad segregácia a neúmerné umiestňovanie rómskych detí do osobitných škôl pre duševne a fyzicky postihnuté deti.¹⁴⁸ Väčšina rómskych detí z osád navštevuje osobitné školy.¹⁴⁹

Stratégia však uznáva, že absolventi osobitných škôl sú znevýhodňovaní na trhu práce, a vyzýva k zavádzaniu „flexibilných vyrovnávacích tried základnej školy” s menším počtom žiakov, ako aj k zavádzaniu vzdelávacích psychologických poradenských centier.¹⁵⁰ Takisto uznáva potrebu multikultúrneho a tolerantného školského prostredia¹⁵¹ a ďalšieho výskumu.¹⁵² Pomocou programu Phare prehodnocuje ministerstvo školstva existujúce vstupné testy pre deti zo znevýhodnených skupín, s cieľom znížiť počet rómskych detí, ktoré sú umiestňované do osobitných škôl. Podobná iniciatíva dostane podporu v rámci nového projektu Phare 2001.¹⁵³

Nedávne vládne hodnotenie priznalo, že väčšina opatrení Stratégie v oblasti

¹⁴⁷ Písomné pripomienky pracovníčky Delegácie Európskej komisie na Slovensku, 15. 7. 2002. Pozri „EK: SR musí novelizovať školský zákon aj kvôli Rómom”, SME Online, 20. 6. 2002; Pozri tiež „Peniaze na rómskych asistentov dostaneme”, SITA (Slovenská tlačová agentúra), 20. 6. 2002. Pozri zákon č. 408 (27. 6. 2002), ktorým sa novelizuje zákon č. 313/2001 o verejnej službe: <http://www.vlada.gov.sk/orgovanova/dokumenty/novela_skolskeho_zakona.pdf> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

¹⁴⁸ Rozhovor s riaditeľkou projektu Schola, Košice, 18. 4. 2002; Pozri tiež *Ochrana menšín 2001*, str. 10-13 (442-447).

¹⁴⁹ Pozri UNDP, *Towards Diversity with a Human Face*, Roma Regional Human Development Report 2002 (draft), April 2002, str. 40-42; pozri tiež Centrum pre práva Rómov *Správa o ľudských právach – situácia Rómov na východnom Slovensku, 2000-2001*, Košice, str. 37-45.

¹⁵⁰ Stratégia – etapa I, str. 18.

¹⁵¹ Stratégia – etapa I, str. 17.

¹⁵² Stratégia – etapa II, str. 11.

¹⁵³ Písomné pripomienky pracovníčky Delegácie Európskej komisie na Slovensku, 15. 7. 2002.

vzdelávania je stále v pilotnej fáze a realizujú ich mimovládne organizácie a že podpora z programu Phare je kľúčová.¹⁵⁴ Skutočnosť, že ministerstvo školstva nepodniklo žiadne reálne kroky na realizáciu Stratégie na poli vzdelávania je tiež predmetom kritiky.¹⁵⁵

Mnohí pozorovatelia zdôrazňujú, že rozsah a dôležitosť problémov, ktorým čelia Rómovia v oblasti vzdelávania si vyžaduje realizáciu dobre naplánovanej, konzistentnej, komplexnej a vytrvalej stratégie. Táto stratégia by mala:

- pokrývať všetky úrovne vzdelávania, vrátane prístupu na univerzity;
- integrovať skúsenosti získané počas realizácie pilotných projektov organizáciami občianskej spoločnosti;
- dopĺňať opatrenia na zlepšenie školskej dochádzky a prospechu opatreniami na riešenie problému segregácie a zabezpečiť, aby ďalšie navrhnuté opatrenia neposilňovali existujúce modely segregácie; a
- zabudovať mechanizmy, ktoré zabezpečia, že pridelovanie kompetencií v oblasti vzdelávania regionálnym a miestnym orgánom verejnej správy nevytvorí prekážky pre realizáciu.

3.2.2 Zamestnanosť

Stratégia – etapa I uznáva problém extrémne vysokej úrovne nezamestnanosti medzi Rómami, ktorá sa odhaduje v niektorých oblastiach východného Slovenska na takmer 100 percent.¹⁵⁶ Avšak nestanovuje komplexný prístup na riešenie tohto problému. Hoci konštatuje potrebu vytvoriť stimuly pre rómskych uchádzačov o zamestnanie, v rámci Stratégie sa v tejto oblasti realizuje len málo konkrétnych iniciatív.

Stratégia pripisuje vysokú nezamestnanosť nasledujúcim faktorom: nízka kvalifikácia, zlý zdravotný stav, nízka pracovná morálka a diskriminačné postoje.¹⁵⁷ Nerieši diskrimináciu Rómov na trhu práce,¹⁵⁸ hoci existuje veľa indikácií, že je

¹⁵⁴ Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 7.

¹⁵⁵ Priority 2002, str. 2; Pozri tiež Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 7.

¹⁵⁶ Pozri Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 8; Pozri tiež Stratégia – etapa II (str. 24); a tiež *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. 14, 27-30.

¹⁵⁷ Stratégia – Etapa I, str. 19-20.

¹⁵⁸ Ministerstvo práce má v rámci Stratégie úlohu uskutočniť výskum diskriminácie v spolupráci s ministerstvom vnútra. Avšak na túto úlohu neboli vyčlenené žiadne finančné prostriedky.

vážnym problémom;¹⁵⁹ mnohí mladí vzdelaní Rómovia tvrdia, že nemajú takmer žiadne šance nájsť si prácu.¹⁶⁰

Medzi opatreniami navrhnutými v rámci Stratégie sú:

- Poskytovanie „verejnoprospešných prác“
- Vzdelávacie iniciatívy pre nezamestnaných (hlavne mladých Rómov)
- Zlepšenie všeobecnej ekonomickej situácie prostredníctvom regionálnej politiky
- Prehodnotenie možnosti motivovania zamestnávateľov, ktorí prijímú do zamestnania Rómov
- Poradenstvo pre rómskych podnikateľov na podporu rozvoja súkromného podnikania.

Priority 2002, okrem programu prípravy terénnych sociálnych pracovníkov, ktorých kompetencie budú zahŕňať riešenie otázok zamestnanosti (pozri časť 3.2.4), neobsahujú žiadne opatrenia v oblasti zamestnanosti.

Ministerstvo pôdohospodárstva ako aj niekoľko regionálnych orgánov dostalo v rámci Stratégie úlohu vytvoriť verejnoprospešné pracovné miesta (hlavne pre nekvalifikovaných pracovníkov) pre dlhodobo nezamestnaných. Avšak finančné prostriedky na realizáciu tejto úlohy (120.000 Sk, alebo 2.876 eur) vyčlenil iba kraj Nitra. Údajne niekoľko miestnych samospráv je aktívne proti tejto iniciatíve. Krajská samospráva v Bratislave podporila poradenstvo pre rómskych podnikateľov.¹⁶¹

Program verejnoprospešných prác, doplnkový k programom verejnoprospešných pracovných miest v rámci Stratégie, iniciovalo v roku 2000 ministerstvo práce. V roku 2001 vynaložil Národný úrad práce (NÚP) 1,4 mld. Sk (33.557.047 eur) na vytvorenie a udržanie 48000 pracovných miest.¹⁶² Vláda odporučila, aby NÚP vyčlenil v roku 2002 pre okresné úrady na takéto pracovné miesta ďalších 2.874.000 Sk (68.888 eur).¹⁶³ Avšak tento program nie je zameraný špecificky na

¹⁵⁹ M. Vašečka, „Rómovia,“ v: *Slovensko 1998–1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, str. 180; Pozri tiež Nadácia dobrej víly Kesaj, *Biela kniha 2000*, Košice, 2000.

¹⁶⁰ Rozhovor s predstaviteľom Združenia mladých Rómov, Bratislava, 23. 3. 2002.

¹⁶¹ Na tento účel bolo vyčlenených 160.000 Sk (3.835 eur).

¹⁶² Edit Bauer, štátna tajomníčka Ministerstva práce, „Sociálny program pre Rómov,“ prezentácia na konferencii „Slovensko a Rómovia: „Partnerstvo a participácia,“ Bratislava, 2. 5. 2002, str. 3.

¹⁶³ Uznesenie vlády č. 884 (21. 9. 2002), odporúčanie C.1.

Rómov a miestne orgány sa môžu rozhodnúť v rámci neho neprijímať rómskych kandidátov.¹⁶⁴

Podľa kritikov sú verejnoprospešné pracovné miesta neúčinné vo vytváraní pracovnej motivácie alebo v riešení dlhodobej nezamestnanosti: všeobecne trvajú len tri mesiace, dávajú účastníkom len málo príležitostí na rozvoj ich pracovných zručností a ponúkajú platy, ktoré nie sú oveľa vyššie než dávky sociálnej pomoci.¹⁶⁵ Jeden pozorovateľ konštatoval, že programy verejnoprospešných pracovných miest v skutočnosti zvyšujú motiváciu Rómov ostať na sociálnych dávkach.¹⁶⁶

Niektoré z najslubnejších iniciatív na zlepšenie vyhliadok na zamestnanie pre Rómov realizuje NÚP mimo rámca Stratégie.

Iniciatívy Národného úradu práce

NÚP začal nedávno realizovať niekoľko programov zameraných na riešenie nezamestnanosti Rómov a na tento účel zo svojho rozpočtu vyčlenil významný objem prostriedkov.¹⁶⁷ NÚP realizuje tri typy programov pre Rómov: (1) prípravu rómskych asistentov; (2) mimopracovnú prípravu na zamestnanie; a (3) poradenstvo v otázkach zamestnania. Snaží sa tiež hľadať prácu pre Rómov, ktorí absolvovali prípravné kurzy. Napríklad v roku 2001 pomohol NÚP zariadiť zamestnanie pre 116 vyškolených rómskych asistentov.¹⁶⁸ Príprava na zamestnanie a osobné poradenstvo údajne poskytli pomoc 699 osobám.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Pozri napr. A. Koptová a S. Schmidt, *The Truth about Roma?*, Nadácia dobrej víly Kesaj, Košice, 2001, str. 66-70.

¹⁶⁵ Viac o programe verejnoprospešných prác pozri *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. 30-31; Pozri tiež I. Radičová, "Rómovia = problém", *Sociológia*, č. 5, 2001, str. 436-437.

¹⁶⁶ Podľa novej novely Zákona o sociálnej pomoci (vstúpil do platnosti 1. 7. 2000), osobám, ktoré nepracovali viac ako dva roky sa sociálna pomoc redukuje; avšak verejnoprospešné práce sa pre tento účel považujú za zamestnanie. Písomné pripomienky predstaviteľa Združenia Rómov a rómskeho poradcu, Banská Bystrica, 7. 7. 2002.

¹⁶⁷ Iniciatívy NÚP netvoria súčasť Stratégie. Rozhovor s predstaviteľom NÚP, Bratislava, 10. 5. 2002.

¹⁶⁸ Celkové prostriedky poskytnuté NÚP: 24 mil. Sk (575.264 eur).

¹⁶⁹ Celkové prostriedky poskytnuté NÚP na tieto programy: 8.060.356 Sk (193.201 eur)

V roku 2002 schválil NÚP dvanásťmesačný projekt na poskytnutie prípravy ďalším 237 rómskym asistentom v spolupráci so Združením mladých Rómov ako súčasti Národného akčného plánu zamestnanosti. Asistenti sa najprv zúčastnia prípravy, ktorú poskytuje Nadácia Škola dokorán a následne budú zamestnaní v siedmich regiónoch (pozri tiež časť 3.2.1).¹⁷⁰

NÚP podnikol tiež niekoľko ďalších iniciatív, vrátane poskytovania konkrétnej pomoci a školení Rómom, ktorí si chcú založiť malú firmu. Osoby, ktoré pripravujú adekvátny podnikateľský plán môžu požiadať o malé granty od NÚP do výšky 200.000 Sk (4.794 eur). Projekty poskytovania prípravy na zamestnanie a poradenstva nezamestnaným Rómom sa realizujú v Prešove (východné Slovensko)¹⁷¹ a v Banskej Bystrici.¹⁷²

Aj keď je ešte priskoro na hodnotenie dopadu týchto iniciatív na mieru nezamestnanosti u rómskej komunity, odrážajú jasnú tendenciu podporiť aktívnu účasť Rómov a rómskych organizácií na riešení problému. Tieto pilotné projekty by sa mali starostlivo preskúmať pri ďalšom vývoji procesu vypracovania komplexnej stratégie na zníženie nezamestnanosti.¹⁷³

3.2.3 Bývanie a ostatné tovary a služby

Stratégia – etapa I identifikuje zlepšenie podmienok bývania Rómov žijúcich v osadách ako jeden z najdôležitejších problémov, ktoré treba riešiť.¹⁷⁴ Tvrdí, že keďže „rómske osady nikdy neprestanú existovať, je dôležité zmeniť kvalitu

¹⁷⁰ Projekt „Rómsky asistent 2002–2003“ má dostať takmer 25 mil. Sk (599.233) od NÚP. Informácie poskytnuté na tlačovej konferencii Združenia mladých Rómov, Bratislava, 10. 7. 2002 (v slovenčine) (v archíve EUMAP).

¹⁷¹ Bolo zorganizovaných 17 školiacich stretnutí pre približne 270 osôb v celkovej sume tri milióny korún (71.908 eur). Rozhovor s predstaviteľkou NÚP, Bratislava, 10. 5. 2002.

¹⁷² NÚP na tento projekt vyčlenil sedem miliónov korún (167.785 eur). Rozhovor s predstaviteľkou NÚP, Bratislava, 10. 5. 2002.

¹⁷³ To by bolo osobitne užitočné v kontexte twinningového projektu Phare 2000, ktorý má za cieľ zlepšiť vládnu Stratégiu okrem iného aj s ohľadom na zamestnanosť.

¹⁷⁴ Stratégia – etapa I, str. 20. Populácia v rómskych osadách výrazne vzrástla, keďže Rómovia sa do nich vracajú kvôli tomu, že inde nenachádzajú cenovo prístupné bývanie; podľa odhadov miestnych orgánov narástol počet Rómov žijúcich v osadách z 14 988 v roku 1988 na 123 034 v roku 1997. *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. 2-3, 11.

úrovne bývania [...].”¹⁷⁵ Stratégia tiež navrhuje realizáciu projektov na podporu „komplexnej resocializácie rómskej komunity žijúcej v [...] osadách, čo okrem otázky bývania zahŕňa aj vzdelávanie a prípravu na zamestnanie, zamestnanie, poradenstvo, atď.”¹⁷⁶ Zdôrazňuje dôležitosť aktívneho zapojenia členov rómskej komunity do týchto snáh a do vypracovania komplexných riešení na báze dlhodobej politiky.¹⁷⁷

Väčšina konkrétnych snáh na realizáciu cieľov Stratégie v oblasti bývania je ešte v pilotnej fáze. Do dnešného dňa sa aktivity väčšinou zameriavali na urgentné opatrenia v oblasti výstavby cenovo prístupného sociálneho bývania a na zlepšovanie infraštruktúry v segregovaných osadách.

Stratégia nerieši niektoré kľúčové otázky. Napríklad neboli navrhnuté žiadne opatrenia na uľahčenie získania právneho nároku na pozemky, na ktorých sú rómske osady postavené; v súčasnosti je väčšina osád v tomto zmysle nelegálna. Podobne Stratégia nenavrhuje ani kroky na riešenie diskriminácie v oblasti bývania, ktorá podľa tvrdenia niektorých odborníkov má dopad na rastúcu segregáciu Rómov v osadách.¹⁷⁸ Prieskumy všeobecne indikujú, že prevládajúca väčšina populácie podporuje segregáciu rómskych komunít,¹⁷⁹ a aktívna opozícia voči iniciatívam v oblasti bývania predstavuje vážnu prekážku pre účinné použitie finančných prostriedkov EÚ¹⁸⁰ a štátu v tejto oblasti.

¹⁷⁵ Hodnotenie rómskych aktivít 2001.

¹⁷⁶ Stratégia – etapa I, str. 21.

¹⁷⁷ Stratégia – etapa I, str. 21.

¹⁷⁸ Ina Zoon, *On the Margins*, str. 80-83. Existuje veľa správ v súvislosti s prijímaním diskriminačných bytových predpisov a politík s cieľom vylúčiť Rómov napríklad zablokováním výstavby bytov, odmietnutím vydania trvalého bydliska Rómom, atď. Pozri *Ochrana menšín 2001*, str. 16-23 (451-456); Centrum pre práva Rómov *Správa o ľudských právach – situácia Rómov na východnom Slovensku, 2000-2001*, Košice, str. 6-8; a Biela kniha 2000.

¹⁷⁹ Avšak niektoré zdroje naznačujú, že verejná mienka sa zmiernila. Podľa prieskumu vykonaného v roku 2001, 66 percent populácie by nechcelo mať za suseda Róma, v porovnaní s 86 percentami v prieskume z roku 1999. Prieskum tiež naznačil, že osoby vo veku do 30 rokov sú tolerantnejšie voči Rómom než staršie osoby. Ministerstvo zahraničných vecí USA, *Správy o praxi krajín v oblasti ľudských práv - 2001, Slovenská republika*, časť 5, <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8338.htm>> (posledná návšteva stránky 30. 9. 2002).

¹⁸⁰ Informácie od Kláry Orgovánovej, citované v: O. Štefucová, *Kampaň pre zblíženie rómskej a nerómskej komunity na Slovensku*, 13. 4. 2002, Rádio slobodná Európa, <www.slobodka.sk> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

Program sociálneho bývania

V apríli 2001 schválila vláda program na podporu výstavby sociálneho bývania pre skupiny s nízkym príjmom a zlepšenia infraštruktúry (verejných sietí) v rómskych osadách.¹⁸¹ Obce majú nárok na úvery zo Štátneho fondu rozvoja bývania pri výhodných úrokových sadzbách, ako aj na dotácie z Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR na vykrytie až 80 percent nákupnej ceny sociálnej bytovej jednotky (bytu resp. bytového domu) v rómskych osadách; zvyšných 20 percent má byť pokrytých formou vecného príspevku (vo všeobecnosti ide o prácu) od budúcich nájomníkov v daných bytových jednotkách. Byty budú vo vlastníctve miestnej samosprávy. Sekretariát splnomocnenca a Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR zorganizovali sériu seminárov pre 350 starostov, na ktorých sa nový program vysvetľoval. Avšak do apríla 2002 iba päť miestnych orgánov požiadalo o dotácie na výstavbu obecných nájomných bytov, a iba 15 požiadalo o dotácie na stavbu verejných sietí.¹⁸² V Starej Tehelnej (Prešov) bolo napríklad v októbri 2001 dokončených 88 bytov (zo 176 naplánovaných), ktoré boli pridelené boli hlavne rómskym rodinám.¹⁸³ V obci Rudňany, bolo renovovaných 31 bytov a pridelené boli 220-tim obyvateľom; ďalších 51 nových bytov sa stavia.¹⁸⁴

Podľa splnomocnenkyne je hlavným dôvodom nízkej účasti na programe to, že miestne samosprávy nemajú potrebné ľudské a finančné zdroje na riadenie projektov. Z tohto dôvodu splnomocnenkyňa požiadala o osobitné finančné prostriedky na pomoc obciam pri príprave a realizácii projektov;¹⁸⁵ tieto prostriedky boli vyčlenené.¹⁸⁶

¹⁸¹ Uznesenie vlády č. 335 (11. apríla 2001). Pozri úlohu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR navrhnúť program výstavby nájomných bytových domov pre osoby s nízkym príjmom, "medzi ktoré sa dajú zaradiť aj rómski občania." Stratégia – etapa II, str. 29; Pozri tiež Priority 2002, str. 3-4; a Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 8-10.

¹⁸² Priority 2002, str. 3-4. V roku 2001 boli na realizáciu tohto programu vyčlenené dotácie vo výške 19.225.000 Sk (460.810 eur). *Informácia o realizácii bytovej politiky pre Rómov z najviac zaostalých rómskych komunít*, 14. 3. 2002, str.1, <www.ial.sk> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002)

¹⁸³ Prispela aj obec. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 9.

¹⁸⁴ Informácia o realizácii bytovej politiky Rómov s najviac zaostalých rómskych komunít

¹⁸⁵ Priority 2002, str. 4.

¹⁸⁶ Pozri napr. Uznesenie vlády č. 627 (12 jún 2002), ktoré vyčlenilo 5.669.500 Sk (135.894 eur) z rezervy Všeobecnej pokladničnej správy pre krajské úrady Banská Bystrica, Košice a Prešov na podporu prípravy projektovej dokumentácie miestnymi orgánmi.

Podľa niektorých pozorovateľov vláda uprednostňuje iniciatívy v oblasti sociálneho bývania, pretože sa „lahko „predávajú“ médiám ako aj rómskym komunitám.“¹⁸⁷ V mnohých prípadoch sú však miestne samosprávy a obyvatelia proti nim.¹⁸⁸ Napríklad v obci Huncovce (východné Slovensko), miestne zastupiteľstvo zamietlo starostov návrh postaviť sociálne bývanie pre Rómov, hoci štátne prostriedky už na to boli vyčlenené.¹⁸⁹ V Dobšinej podpísali miestni obyvatelia (vrátane Rómov) petíciu, organizovanú Pravou slovenskou národnou stranou (PSNS), protestujúcu proti plánu vybudovať byty pre Rómov.¹⁹⁰

Jestvuje tiež niekoľko ďalších prekážok pre účinnú realizáciu, vrátane chýbajúcich stavebných povolení a nedostatku pozemkov vhodných na takéto stavby. Významnú prekážku pre tieto projekty predstavuje skutočnosť, že nie je stanovené právne vlastníctvo pôdy, na ktorej stojí väčšina osád. Miestna samospráva často nemôže (alebo nechce) realizovať infraštruktúrne zlepšenia, kým nie je vyriešená táto otázka.¹⁹¹

Keďže jednotky sociálneho bývania sa môžu stavať na mieste určenom obcou, program takto umožňuje vytváranie nových segregovaných osád alebo posilňovanie existujúcich schém segregácie.¹⁹² Správa OMAS naznačila, že by sa malo uvažovať aj o programoch premiestnenia Rómov do majoritných komunít, namiesto investovania značných prostriedkov do zlepšovania infraštruktúry v segregovaných osadách.¹⁹³ Stále však existujú plány na rozšírenie aktivít v tejto oblasti použitím financovania z programu Phare 2001 a od vlády.¹⁹⁴

Napriek značným prostriedkom, ktoré získali okresné a mestské úrady prostredníctvom daňových výhod, možno pozorovať len malé zlepšenia v podmienkach osád.¹⁹⁵ Podľa niektorých pozorovateľov je kľúčovým faktorom po-

¹⁸⁷ Rozhovor s predstaviteľom Nadácie Sándora Máraia, Dunajská Streda, 16. 3. 2002.

¹⁸⁸ Informácia o realizácii bytovej politiky Rómov z najviac zaostalých rómskych komunít, 14. 3. 2002, <www.ial.sk>, str. 1.

¹⁸⁹ Rozhovor s predsedom parlamentného výboru pre ľudské práva, Bratislava, 11. 4. 2002.

¹⁹⁰ Pozri „Strach zo strachu,“ Rómska tlačová agentúra, 26. 7. 2002.

¹⁹¹ *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. vii

¹⁹² Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 9

¹⁹³ Správa OMAS, str. IV.

¹⁹⁴ Projekt „Infraštruktúrna podpora pre rómske osady“ pripravil Odbor koordinácie projektov, v úzkej spolupráci s novou splnomocnenkyňou. Phare vyčlenili 8.300.000 eur a vláda spolufinancuje čiastkou 8.400.000 eur.

¹⁹⁵ „*Na podielových daniach mali Spišiaci za Rómov stovku miliónov korún*“, Rómska tlačová agentúra, 25. 6. 2002.

litická vôľa: tam, kde miestne orgány majú vôľu urobiť zlepšenia, sa pokrok dosiahol; avšak na mnohých miestach starostovia váhajú s takýmito zlepšeniami zo strachu, že ak sa podmienky v danej osade zlepšia, príde do nej viac Rómov, aby sa tam usadili.¹⁹⁶

Program na zlepšenie podmienok v rómskych osadách

V rámci Priorít 2002 je v súlade o Stratégiou navrhnutý Komplexný rozvojový program pre rómske osady.¹⁹⁷ Program má za cieľ riešenie otázok bývania, zlepšenie infraštruktúry v osadách, poskytnutie podpory na vzdelávanie a zamestnanosť, ako aj podporu miestneho podnikania a terénnych sociálnych pracovníkov, čerpajúc pritom zo skúsenosti z minulých projektov. Zdôrazňuje dôležitosť partnerstva medzi miestnymi Rómami a nerómskou komunitou. Na prípravu zoznamu obcí, ktoré sa majú zúčastniť pilotnej fázy programu bolo vyčlenených 210.000 Sk (5.034 eur)¹⁹⁸.

Značná vládna podpora sa vyčlenila na projekt „Infraštruktúrna podpora pre rómske osady“, v rámci Phare 2001, hoci tento projekt je stále vo fáze tendra.¹⁹⁹

Naliehavo vystupuje potreba vytvorenia mechanizmu na hodnotenie a dohľad nad využitím finančných prostriedkov vyčlenených iniciatívam na zlepšenie infraštruktúry, osobitne vo svetle skutočnosti, že finančné prídely sa budú zvyšovať. Bude tiež potrebné zabezpečiť efektívnu spoluprácu a koordináciu medzi ústrednými a miestnymi orgánmi pri vypracúvaní a realizovaní bytových politík.

Ostatné verejné tovary a služby

Napriek pokračujúcim správam o diskriminácii Rómov v sprístupňovaní verejných tovarov a služieb²⁰⁰ Stratégia nenavrhne kroky na riešenie tohto

¹⁹⁶ Rozhovor s riaditeľkou Nadácie dobrej vily Kesaj, Košice, 11. 7. 2002.

¹⁹⁷ Stratégia zdôrazňuje, že je dôležité podporovať prepojenie bytovej politiky, vytvárania pracovných príležitostí, ochrany životného prostredia, ochrany kultúrneho dedičstva, atď., pri riešení podmienok v rómskych osadách. Stratégia – etapa I, str. 21. Pozri tiež Komplexný rozvojový program pre rómske osady.

¹⁹⁸ Uznesenie vlády č. 884 (21. 8. 2002).

¹⁹⁹ Prostriedky Phare 8.300.000 eur, prostriedky vlády 8.400.000 eur.

²⁰⁰ M. Vašečka, „Rómovia“, v: *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, G. Mesežnikov a M. Kollár (eds.), Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2000, str. 180; pozri tiež Biela kniha 2000; a Centrum pre práva Rómov, *Správa o ľudských právach – situácia Rómov na východnom Slovensku, 2000-2001*, Košice.

problému. Slovenská obchodná inšpekcia sa neukázala ako účinná pri odkrývaní a riešení diskriminačnej praxe v tejto oblasti.²⁰¹

3.2.4 Zdravotná starostlivosť a ostatné formy sociálnej ochrany

Stratégia uznáva, že neprebíha žiaden systematický výskum problémov rómskych komunít na poli zdravotnej starostlivosti, napriek hojným informáciám o extrémne zlých zdravotných podmienkach osobitne v osadách.²⁰² Avšak ne navrhuje strategický výskum alebo analýzu, ani nerieši otázky diskriminácie v sprístupňovaní zdravotnej starostlivosti, čo ako problém zdôrazňujú mimovládne organizácie a predstavitelia Rómov.²⁰³

Stratégia stanovuje niekoľko úloh pre ministerstvo zdravotníctva²⁰⁴ a ministerstvo vyčlenilo finančné prostriedky na realizovanie projektov poskytovania zdravotnej výchovy v školách (250.000 Sk, 5.992 eur) a medzi rómskymi deťmi (750.000 Sk, 17.977 eur). Iniciatíva na osvetu medzi Rómami na tému manželstva a plánovania rodiny dostala 500.000 Sk (11.985 eur). A nakoniec, finančné prostriedky vo výške 800.000 Sk (19.175 eur) boli poskytnuté regionálnym a okresným úradom na očkovacie programy a na testovanie dodávok pitnej vody.²⁰⁵

Priority 2002 nestanovujú žiadne špecifické iniciatívy v oblasti zdravotníctva, hoci sa predpokladá, že snahy o zlepšenie infraštruktúry v rómskych osadách budú mať pozitívny dopad aj na zdravotnú starostlivosť v týchto komunitách.

²⁰¹ V prvej polovici roku 2001 vykonala Slovenská obchodná inšpekcia 11 397 kontrol a zistila, že došlo k 7350 porušeniam (64,50 percent). Avšak správa nespomína žiadne prípady diskriminácie. Správa Slovenskej obchodnej inšpekcie, 2001, <[http://www.soi.sk/kcinnost/zoznam/vysledkyprvypolrok.htm](http://www soi.sk/kcinnost/zoznam/vysledkyprvypolrok.htm)> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

²⁰² Pozri napr. Stratégia – etapa I, str. 22; Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 12; *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. vii, str. 40; Európske centrum pre práva Rómov *Správa o ľudských právach – situácia Rómov na východnom Slovensku, 2000-2001*, Košice, str. 8.

²⁰³ Pozri *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike*, str. 40; Pozri tiež *Ochrana menšín 2001*, str. 13-16 (447-450).

²⁰⁴ Stratégia – etapa I, str. 22-23; Stratégia – etapa II, str. 39-41.

²⁰⁵ Stratégia – etapa II, str. 39-40.

Ministerstvo zdravotníctva neiniciovalo žiadne ďalšie programy v rámci Stratégie.²⁰⁶ Avšak v rámci Akčného plánu dostalo úlohu zaviesť antidiskriminačné vzdelávanie do osnov odbornej prípravy pracovníkov v zdravotníctve.²⁰⁷ Neboli k dispozícii žiadne informácie o tom, v akom rozsahu sa táto úloha realizuje a s akými výsledkami.

Sociálna pomoc

Stratégia konštatuje, že prechod na trhovú ekonomiku má významný dopad na najzraniteľnejšie skupiny populácie, vrátane Rómov. Medzi hlavné navrhnuté opatrenia patrí príprava sociálnych pracovníkov na prácu v rómskych komunitách a zamestnávanie rómskych poradcov na okresných a regionálnych úrovniach (pozri časť 3.4.3).²⁰⁸

Etapa I Stratégie navrhla uskutočniť výskum sociálnej exklúzie a možné úpravy systému sociálnej ochrany.²⁰⁹ Akčný plán 2002–2003 navrhuje monitorovanie administratívy sociálnej pomoci regionálnymi a okresnými verejnými správami, aby sa zabránilo diskriminačným postupom, hoci nie špecificky v súvislosti Rómami.²¹⁰ Taktiež navrhuje antidiskriminačné vzdelávanie relevantných verejných činiteľov aj na okresnej a regionálnej úrovni.²¹¹

Terénni sociálni pracovníci

Pozícia „terénneho sociálneho pracovníka“ bola prvýkrát zavedená v rokoch 1996/1997.²¹² V rámci Stratégie sa urobilo niekoľko krokov na uľahčenie práce, ktorú vykonávajú sociálni pracovníci zamestnaní v regiónoch, kde žijú Rómovia. Po prvé, umožnila sa úprava ich popisu práce tak, aby sa mohli sústrediť na prácu v teréne priamo s komunitami a nie na administratívne úlohy súvisiace

²⁰⁶ Informácie poskytol hovorca Ministerstva zdravotníctva SR, Bratislava, 20. 5. 2002.

²⁰⁷ Uznesenie vlády č. 207/2002, úloha 2.20, str. 3.

²⁰⁸ Stratégia – etapa II, str. 35.

²⁰⁹ Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B. 19 (Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny), str. 5.

²¹⁰ Akčný plán 2002–2003, časti 6.2.2 a 6.2.3.

²¹¹ Uznesenie vlády č. 207/2002, úloha 2.5, str. 1.

²¹² Uznesenia vlády č. 310/1996 a 796/1997.

s vyplácaním dávok v nezamestnanosti a sociálnych dávok.²¹³ Po druhé, v školskom roku 2000/2001 bol zavedený nový študijný program prípravy sociálnych pracovníkov osobitne na prácu s rómskymi komunitami na Katedre rómskych štúdií Pedagogickej fakulty v Nitre, vrátane povinných hodín rómčiny. Tento program sa však v súčasnosti zúžil a študenti sa môžu špecializovať na prácu s Rómami iba vo štvrtom ročníku a hodiny rómčiny sú už len voliteľné.²¹⁴

V rámci Priorít 2002 sociálni pracovníci dostávajú osobitnú prípravu, čo im pomáha lepšie riešiť potreby rómskych komunít a pomáha aj komunikácii medzi osadami a miestnymi správami ako aj obyvateľmi obcí, s ktorými sú osady spojené.²¹⁵ Títo terénni sociálni pracovníci poskytujú pomoc v celej škále oblastí, vrátane zdravotnej starostlivosti a zamestnanosti. Proces výberu a prípravy, ktorý sa začal v júli 2002, uskutočňuje mimovládna organizácia v spolupráci s prešovskou kanceláriou splnomocnenkyne. Predpokladá sa, že dvadsať novo vyškolených terénnych sociálnych pracovníkov, z ktorých asi polovica sú Rómovia, začne pracovať na jeseň 2002.²¹⁶

3.2.5 Systém trestnej justície

Stratégia a Akčný plán stanovujú systematické a pravidelné vzdelávanie v oblasti ľudských práv a tolerance pre sudcov a čakatelov, prokurátorov a prokurátorov-čakatelov, a pre pracovníkov väzníc.²¹⁷ Podľa jednej vládnej správy zorganizovali Ministerstvo spravodlivosti SR²¹⁸ a Generálna prokuratúra SR²¹⁹ v rokoch 2000 a 2001 niekoľko seminárov na tieto témy.

²¹³ Ich popis práce sa tiež zmenil tak, aby mohli riešiť nie problémy „občanov vyžadujúcich si osobitnú pomoc“, ale skôr problémy Rómov. Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B.6, str. 3.

²¹⁴ Rozhovor s profesorom Pedagogickej fakulty Univerzity Konštantína filozofa v Nitre, Bratislava, 10. 7. 2002.

²¹⁵ Program terénnych sociálnych pracovníkov – pilotný program.

²¹⁶ Rozhovor s pracovníkmi prešovskej kancelárie splnomocnenkyne, 11. 7. 2002. Financie na zaškolenie a odmeňovanie vláda vyčlenila do konca roka 2002 v celkovej výške 1.106.690 Sk (26.527 eur). Pozri Uznesenie vlády č. 884 (21. 8. 2002).

²¹⁷ Pozri Stratégia – etapa II, str. 8; Pozri tiež Uznesenie vlády č. 283/2000 (Akčný plán 2000–2001), úloha C.10 Ministerstva spravodlivosti, a úloha D.1 Generálneho prokurátora, str. 4, 5. Akčný plán 2002–2003 navrhuje vystupňovať systematické a pravidelné školenia pre tieto rôzne profesijné skupiny.

²¹⁸ Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 4.

²¹⁹ Písomné pripomienky Generálnej prokuratúry, Bratislava, 30. júly 2002.

Niektoré medzinárodné organizácie a rómski predstavitelia tvrdia, že slovenskí Rómovia sú vystavení diskriminačnému zaobchádzaniu zo strany systému trestnej justície,²²⁰ vrátane častejšej a dlhšie trvajúcej vyšetrovacej väzby. Avšak meškanie v súdnom konaní je všeobecným problémom;²²¹ neexistujú žiadne oficiálne vládne údaje, ktoré by buď potvrdzovali, alebo vyvracali obvinenia, že Rómovia sú vystavení osobitne tvrdému zaobchádzaniu. Je potrebný ďalší výskum a monitorovanie, aby sa mohlo konštatovať, či a v akom rozsahu existuje v tejto oblasti problém diskriminácie. V každom prípade by sa mala riešiť skutočnosť, že u Rómov prevláda *vnímanie* odlišného zaobchádzania s nimi, pretože rozšírená nedôvera a podozrievavosť voči orgánom činným v trestnom konaní a voči ich predstaviteľom medzi rómskymi komunitami obmedzí účinnosť akejkoľvek antidiskriminačnej legislatívy, ktorá môže byť prijatá.

3.3 OCHRANA PRED RASOVO MOTIVOVANÝM NÁSILÍM

Stratégia identifikuje rasovo motivované násilné trestné činy voči Rómom ako problém, konštatujúc, že väčšina týchto trestných činov ostáva nenahlásená.²²² Stratégia zavádza niekoľko opatrení na riešenie násillia zo strany súkromných osôb ako aj predstaviteľov polície a urobili sa kroky na uľahčenie uznávania rasovej motivácie v zákone aj v praxi. Avšak sú potrebné ďalšie opatrenia, ktoré znížia nedôveru rómskych komunít voči orgánom činným v trestnom konaní; kým sa nevykonajú, aj zlepšená legislatíva bude nedostatočne využívaná.

²²⁰ Pozri *Racial Discrimination and Violence against Roma in Europe (Rasová diskriminácia a násilie voči Rómom v Európe)*, vyhlásenie podané Európskym centrom pre práva Rómov na zváženie Výborom Organizácie spojených národov pre elimináciu rasovej diskriminácie na jeho 57. zasadnutí 15.-16. 8. 2000.

²²¹ Európsky súdny dvor pre ľudské práva (ECHR) dostáva najvyšší počet sťažností (na jeden milión obyvateľov) práve zo Slovenska; väčšina z nich sa týka súdnych prebiehaní. „Human Rights Court Receives Highest Number of Complaints from Slovakia“ („Súdny dvor pre ľudské práva dostáva najvyšší počet sťažností zo Slovenska“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 11. 7. 2002. Pozri tiež *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity (Monitorovanie prístupového procesu EÚ: Justičné kapacity)*, Open Society Institute, Budapest, 2002, na stránke: <<http://www.eumap.org>>.

²²² Stratégia – etapa I, str. 15. V roku 2001 zaznamenala polícia 40 rasovo motivovaných trestných činov, z čoho 23 bolo vyriešených. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 6.

Násilie páchané súkromnými osobami

Stratégia ukladá ministerstvu vnútra úlohu monitorovať miesta, kde sa pozorovalo napätie a konflikt, osobitne s ohľadom na útoky prívržencov skupiny skinheads proti Rómom a podľa potreby podniknúť primerané kroky.²²³ Akčný plán 2002–2003 dodáva, že ministerstvo by malo zabezpečiť prijatie a realizáciu opatrení určených na predchádzanie neonacistickým činom a rasovému násiliu a na ich stíhanie.²²⁴

Ministerstvá vnútra a spravodlivosti mali spolupracovať pri schvaľovaní potrebných zmien v právnom systéme „pre prípady doteraz netrestateľných rasovo motivovaných trestných činov“²²⁵. Na základe toho bola prijatá novela Trestného zákona, podľa ktorej sa dá trestať šírenie prejavov nenávisti na Internete.²²⁶ Predchádzajúce zavedenie prísnejších trestných sadzieb za trestné činy spáchané s rasovou motiváciou významne posilnili legislatívnu úpravu v tejto oblasti.²²⁷

Počet osôb odsúdených za rasovo motivované trestné činy podľa vládnych štatistík v období rokov 1996–2001 klesal.²²⁸ Avšak správy mimovládnych organizácií naznačujú, že výskyt takýchto trestných činov neklesal. To môže poukazovať na nedostatočnú znalosť novej legislatívy alebo na neochotu ju použiť. 31. augusta 2001 súd v Žiline odsúdil troch mužov, ktorí sa zúčastnili široko medializovaného smrteľného útoku proti A. Balážovej, na tri až päť rokov odňatia slobody, avšak ich trestné činy neboli uznané ako rasovo motivované.²²⁹ Polícia bola tiež kritizovaná za to, že nepreukázala rasový motív v útoku z februára 2002 proti rómskym obyvateľom v obci Gánovce (pri Poprade).²³⁰

²²³ Stratégia – etapa II, str. 5-6.

²²⁴ Uznesenie vlády č. 207/2002, úloha 2.19, str. 3.

²²⁵ Stratégia – etapa II, Task 3, str. 6.

²²⁶ Novela Trestného zákona prijatá 19. 6. 2002. Písomné pripomienky Ministerstva spravodlivosti SR, Bratislava, 15. 7. 2002.

²²⁷ Písomné pripomienky Sekcie zahraničných vzťahov a ľudských práv, Ministerstvo spravodlivosti SR, Bratislava, 16. 7. 2001. Pozri tiež *Ochrana menšín 2001*, str. 463.

²²⁸ V roku 2001 bolo sedem odsúdených, v porovnaní s počtami 13 v roku 2000, 11 v roku 1999, 23 v roku 1998, 68 v roku 1997, a 50 v roku 1996. Informácie poskytlo Ministerstvo spravodlivosti SR, Bratislava, 15. 7. 2002.

²²⁹ „Útok na Balážovcov: súd rasový motív neuзнаl“, *SME*, 30. 10. 2001. Avšak štvrtý obžalovaný bol usvedčený z trestného činu rasovo motivovaného zabitia v marci 2001. Pozri *Ochrana menšín 2001*, str. 26-27 (463-464).

²³⁰ „Fakty o Gánovciach,“ Rómska tlačová agentúra, 20. 6. 2002.

Akčný plán vyzýva k tomu, aby sa osobitná pozornosť venovala uplatňovaniu legislatívy zameranej proti rasizmu a intolerancii. V reakcii na túto výzvu zorganizovala Generálna prokuratúra pre prokurátorov školenie o ľudských právach, s osobitným zameraním na boj proti rasovo motivovanej trestnej činnosti.²³¹

Ministerstvo vnútra pripravilo správu o extrémistických organizáciách,²³² podľa ktorej je v súčasnosti na Slovensku aktívnych 3 400 pravicových extrémistov.²³³

Stratégia tiež žiadala, aby ministerstvo vnútra prestalo s praxou zaznamenávania etnického pôvodu osôb odsúdených za trestné činy, keďže sa pozorovalo, že táto prax rozdúchava animozitu voči Rómom, ak sa publikuje takáto informácia v médiách.²³⁴ Avšak sú správy, že takéto údaje boli uverejnené na webovej stránke ministerstva spravodlivosti.²³⁵

Na ministerstve vnútra bola založená neoficiálna Komisia pre rasovo motivovanú kriminalitu. Komisia má medzi svojimi členmi predstaviteľov mimovládnych organizácií. Jej hlavným poslaním je prešetrovať údajné rasovo motivované trestné činy.²³⁶ Podľa mimovládnych organizácií sa až donedávna stretávala len zriedka.²³⁷

Niekoľko mimovládnych organizácií nezávisle podniklo kroky na zvyšovanie povedomia o existujúcej legislatíve a na poskytovanie právnej pomoci tým, ktorí chcú podať trestné oznámenie. Mimovládna organizácia „Ľudia proti rasizmu“

²³¹ Písomné pripomienky Generálnej prokuratúry, Bratislava, 30. 7. 2002; Pozri tiež Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 9-10.

²³² Ministerstvo vnútra, *Výročná správa o stave a vývoji extrémizmu na území Slovenskej republiky*, Bratislava, apríl 2002, <<http://www.minv.sk/en/index.htm>> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

²³³ Mimovládne organizácie pracujúce v oblasti ľudských práv vo všeobecnosti privítali túto správu, hoci konštatujú, že je väčšinou len opisná, a nepokrýva aktivity neonacistických a skinhedských organizácií dostatočne podrobne. Tlačová správa organizácie Ľudia proti rasizmu, 11. 4. 2002.

²³⁴ Pozri Stratégia – etapa II, úloha 5, str. 6.

²³⁵ Pozri napr. Štatistickú ročenku Ministerstva spravodlivosti SR za rok 2001, <www.justice.gov.sk> (posledná návšteva stránky 21. 10. 2002). Pozri tiež „Slovak Romany Organisations Say Justice Ministry Violating Law“ („Slovenské rómske organizácie hovoria, že ministerstvo spravodlivosti porušuje zákon“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL Newline, 19. 9. 2002.

²³⁶ „Rezort vnútra prizval k spolupráci MVO“, Changenet News, 18 February 2002, <www.changenet.sk> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

²³⁷ Písomné pripomienky predstaviťela organizácie Ľudia proti rasizmu, Bratislava, 17. 6. 2002.

zriadila anonymnú linku pomoci pre obeť rasovo motivovaných útokov.²³⁸ Medzi májom 2001 a májom 2002 mala linka 170 hovorov a ponúkla právnu pomoc v 30 prípadoch. Táto linka pomoci však nedostala žiadnu vládnu podporu.²³⁹

Násilie zo strany polície

Stratégia hovorí, že polícia od roku 1998 uskutočňuje energetickejšie opatrenia proti skinheadom²⁴⁰, ale predstavitelia občianskej spoločnosti tvrdia, že kroky polície na zabránenie rasovo motivovaným trestným činom sú stále zriedkavé.²⁴¹ Slovenské mimovládne organizácie sa snažili prilákať pozornosť médií k informovaniu o rasistických útokoch ako spôsobu vyvíjania tlaku na policajné sily, aby takéto prípady prešetrovali.

V roku 2001 bolo podaných 4156 sťažností na políciu, z čoho 2742 bolo prešetrovaných a 20 percent bolo zistených ako opodstatnených.²⁴² Najčastejšou sťažnosťou je obvinenie polície zo zneužitia moci; 69 takýchto prípadov bolo nahlásených v roku 2000.²⁴³ Sťažovatelia tiež často udávajú neprimerané správanie alebo tolerovanie rasistických či neonacistických skupín zo strany príslušníkov polície.²⁴⁴ Rómovia osobitne sa však často boja podať trestné oznámenie proti policajtom zo strachu, že sa stanú cieľom protiobvinenia.²⁴⁵

V súvislosti s vysoko medializovaným prípadom K. Sendreia, v ktorom bol rómsky muž ubitý na smrť v policajnej väzbe, boli 9.7.2001 traja policajti a starosta obce Magnezitovce obvinení z útoku. Ostávajúci štyria príslušníci polície boli

²³⁸ Pozri „Hotline Against Racism Introduced in Slovakia” („Na Slovensku je zriadená linka proti rasizmu“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 27. 9. 2001.

²³⁹ Informácie poskytol predstaviteľ organizácie Ľudia proti rasizmu, Bratislava, 15. 5. 2002; písomné pripomienky predstaviteľa organizácie Ľudia proti rasizmu, Bratislava, 17. 6. 2002.

²⁴⁰ Stratégia – etapa I, str. 15.

²⁴¹ Pozri „*Policajt a zákon: kto znamená viac?*” *Národná obroda*, 10. 7. 2001; Pozri tiež rozhovor s predsedom organizácie Ľudia proti rasizmu, rádio Twist, správy o šiestej, 25. 2. 2002. Pozri tiež *Romano Nevo Lil*, č. 526-532, 2002, str. 12.

²⁴² Pozri „Policajní šéfovia čelia trestným oznámeniam”, *SME*, 27. 4. 2002, str. 2.

²⁴³ „*Policajt a zákon: kto znamená viac?*” *Národná obroda*, 10. 7. 2001.

²⁴⁴ Písomné pripomienky Generálnej prokuratúry, Bratislava, 30. 7. 2002.

²⁴⁵ Pozri napr. „Roma Leader Says Community Lives in Fear of Slovak Police” („Rómsky líder hovorí, že komunita žije v strachu zo slovenskej polície“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 18. 4. 2001.

obvinení 8. 10. 2001.²⁴⁶ Po tomto prípade oznámil minister vnútra, že všetci príslušníci polície absolvujú výcvik v používaní sily a že za kandidátov na príslušníka polície budú prijatí iba absolventi špeciálnych policajných škôl.²⁴⁷

Tieto iniciatívy sú v súlade s úlohami zadelenými v rámci Stratégie, ktoré od ministerstva požadujú, aby zaviedlo na policajných akadémiách nové kurzy z oblasti ľudských práv a komunikácie (s osobitným dôrazom na rómsku komunitu).²⁴⁸ Akčné plány tiež navrhujú vzdelávanie polície,²⁴⁹ ako aj ďalšiu logistickú podporu a vybavenie pre policajné jednotky zaoberajúce sa rasovo motivovanou kriminalitou;²⁵⁰ o realizácii je len málo informácií.

Ministerstvo vnútra prijalo koncepciu výcviku polície a poskytlo výcvik na tému identifikovania rasovo motivovaných trestných činov.²⁵¹ Realizoval sa napríklad 18-mesačný projekt v spolupráci s holandskou políciou, poskytujúci výcvik v oblasti vykonávania policajnej služby v menšinových komunitách. Tento projekt tiež propagoval zamestnávanie príslušníkov menšín ako policajtov.²⁵² V súčasnosti sa odhaduje, že v národnom policajnom zbore je zamestnaných 20 Rómov a 50 v rámci jednotiek mestskej či obecnej polície.²⁵³ Avšak niektorí pozorovatelia sú skeptickí v tom, že by tieto iniciatívy poukazovali na širšiu politiku prijímania Rómov za príslušníkov polície.²⁵⁴ Niektorí predstavitelia vlády skutočne tvrdia, že systematická politika prijímania Rómov do radov polície by porušovala princíp rovnosti.²⁵⁵

Ministerstvo vnútra podniklo v súlade s Akčným plánom niektoré iniciatívy na posilnenie spolupráce s mimovládnymi organizáciami v boji proti rasovo moti-

²⁴⁶ „Slovak Police Charged Over Rom's Torture, Death While in Custody” („Slovenská polícia obvinená z mučenia Róma, Smrť vo väzbe“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 9. 10. 2001.

²⁴⁷ „Slovak Police to be Re-trained in Use of Force” („Slovenská polícia sa má preškoliť v používaní sily“), Rádio Slobodná Európa RFE/RL *Newsline*, 13. 7. 2001.

²⁴⁸ Stratégia – etapa II, úlohy 8 a 9, str. 5-6.

²⁴⁹ Uznesenia vlády č. 283/2000, úloha C. 16, str. 5; č. 207/2002, úloha 2.15, str. 3.

²⁵⁰ Uznesenie vlády č. 207/2002, úlohy 2.17, 2.18, str. 3.

²⁵¹ Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 7.

²⁵² Hodnotenie Akčného plánu 2000–2001, str. 8.

²⁵³ Rozhovor s predsedom Komisie pre rasovo motivovanú kriminalitu, Ministerstvo vnútra, Bratislava, 25. 8. 2002.

²⁵⁴ Tlačová správa organizácie Ľudia proti rasizmu, 29. 5. 2002.

²⁵⁵ Písomné pripomienky Generálnej prokuratúry, Bratislava, 30. 7. 2002.

vovanej kriminalite, napríklad zriadením pracovnej skupiny v decembri 2000 (neskôr premenovanej na „Komisiu na riešenie problému rasovo motivovaného násillia“), vytvorenej z odborníkov z Prezídia policajného zboru SR a predstaviteľov mimovládnych organizácií, vrátane tých, ktoré sú aktívne v oblasti rómskej problematiky.²⁵⁶

3.4 PODPORA MENŠINOVÝCH PRÁV

Predchádzajúca vláda uvádzala podporu a ochranu menšinových práv medzi svojimi prioritami²⁵⁷ a zaznamenala istý pokrok v posilňovaní súvisiaceho právneho rámca. Hoci neexistuje žiaden komplexný menšinový zákon, Slovensko ratifikovalo Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín (FCNM) ako aj Európsku chartu regionálnych a menšinových jazykov (ECRML).²⁵⁸

Stratégia ďalej konštatuje, že „Rómovia [...] predstavujú špecifickú národnostnú menšinu“ a uznáva, že rozsah, v akom majú prístup k menšinovým právam v praxi je stále nedostatočný.²⁵⁹

3.4.1 Vzdelávanie

Ústava zaručuje príslušníkom národnostných menšín právo na vzdelanie v materinskom jazyku.²⁶⁰ Avšak legislatíva týkajúca sa školstva nerozširuje jednoznačne

²⁵⁶ Týmito mimovládnymi organizáciami sú: Ľudia proti rasizmu, Nadácia občan a demokracia, Nadácia otvorenej spoločnosti – Slovakia, a ZEBRA (Združenie africko-slovenských rodín). Komisia sa zaoberá prevenciou a tiež vzdelávaním polície. Hodnotenie Akčného plánu 2000–2002, str. 8.

²⁵⁷ Stratégia – Etapa I, str. 12, a programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.

²⁵⁸ V sčítaní ľudu v máji 2001 sa k rómskej národnosti prihlásilo 89 920 osôb (1,7 percenta populácie, v porovnaní s 83 988 resp. 1,4 percenta v roku 1991). Zároveň 99 448 osôb uviedlo rómčinu ako svoj materský jazyk. Pozri výsledky sčítania z roku 2001, na stránke: <<http://www.statistics.sk/webdata/slov/scitanie/namj.htm>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002). Vláda odhaduje, že skutočná veľkosť rómskej populácie je medzi 360 000 až 400 000. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 1. Neoficiálne odhady uvádzajú veľkosť rómskej populácie bližšie k 500 000.

²⁵⁹ Stratégia – etapa I, str. 15.

²⁶⁰ Ústava Slovenskej republiky prijatá 3. septembra 1992, článok 34, odsek 2a, na <<http://www.concourt.sk>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

toto právo aj na Rómov,²⁶¹ čo bolo predmetom sťažnosti Rady rómskych mimovládnych organizácií na Ústavný súd SR.²⁶² Prípád ešte nie je uzavretý.

Stratégia uznáva, že úsilie štátu o podporu menšinového vzdelávania Rómov nebolo dostatočné a uvádza, že v závislosti od potreby a záujmu rómskej komunity bude podporovať rómčinu ako doplnkový vyučovací jazyk. Navrhuje, aby sa tak robilo prostredníctvom realizácie pilotných iniciatív, ako je napríklad zamestnávanie rómskych asistentov;²⁶³ nenavrhuje založenie škôl alebo tried poskytujúcich vyučovanie v rómskom jazyku, hoci plánuje (rovnako ako Priority 2002) pokračovať v podporovaní Strednej umeleckej školy v Košiciach a túto podporu chce rozšíriť.²⁶⁴ Uvažuje sa tiež o špecializovaných stredných školách v Banskej Bystrici a Košiciach, ktoré by mali zlepšiť kvalitu vzdelávania v rómskom jazyku, ako aj o ňom a o rómskej kultúre.²⁶⁵ Nakoniec, vláda slúbila podporu programu vzdelávania o rómskej kultúre pre učiteľov prvých ročníkov, realizovanému na Univerzite v Nitre.²⁶⁶

V súčasnosti má len málo Rómov prístup k vzdelávaniu v rómčine.²⁶⁷ Podľa

²⁶¹ Zákon o základných a stredných školách (350/1994), ktorý umožňuje etnickým menšinám uplatniť toto právo, je rozšírený na všetky menšiny, ale hoci Zákon č. 29/1984 o sieti základných a stredných škôl explicitne zaručuje vyučovanie v materinskom jazyku českej, maďarskej, nemeckej, poľskej a ukrajinskej/rusínskej menšine, nespomína Rómov.

²⁶² Pozri „Rómovia si na Ústavnom súde uplatňujú právo na vzdelávanie v materinskom jazyku“, *SME Online*, 9. 2. 2002, <<http://www.sme.sk/clanok.asp?cl=234179>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

²⁶³ Stratégia – etapa I, str. 18.

²⁶⁴ Stratégia – etapa I, str. 8; Priority 2002, str. 3.

²⁶⁵ *Rozhovor s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 22. 3. 2002.*

²⁶⁶ „Univerzita Konštantína Filozofa sa dostala po Nitre a Spiši aj do Lučenca“, Rómska tlačová agentúra, 18. 7. 2002.

²⁶⁷ Okrem Strednej umeleckej školy v Košiciach sa rómčina používa aj na Katedre rómskej kultúry na Univerzite v Nitre, ako aj vo Výskumnom a poradenskom stredisku v Spišskej Novej Vsi, používajú ju rómski asistenti, a používa sa ako podporný jazyk v škôlkach a predškolských prípravných triedach s vysokou koncentráciou rómskych detí. Rozhovor s profesorom Pedagogickej fakulty Univerzity Konštantína filozofa v Nitre, Bratislava, 22. 7. 2002. Pozri *Report submitted by the Slovak Republic pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Správa odovzdaná Slovenskou republikou v súlade s článkom 25, odsek 1, Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín)*, článok 14, na <http://www.riga.lv/minelres/reports/slovakia/Article_14.htm> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

niektorých odborníkov poskytnutie možnosti vyučovania v rómčine by mohlo zlepšiť dosahovanú úroveň vzdelania v rómskych komunitách.²⁶⁸ Rómski predstavitelia zdôrazňujú, že dokonca aj keď štátom podporované vzdelávanie v rómčine nie je v súčasnosti uskutočniteľné, deti by mali môcť používať svoj materinský jazyk v škole bez toho, aby sa museli hanbiť. Vybudovanie silnej siete rómskych asistentov učiteľa a zavedenie jazykových kurzov rómčiny na školách by bolo dôležitým prvým krokom.²⁶⁹

Stratégia má tiež za cieľ zabezpečiť multikultúrne vzdelávanie pre všetkých študentov, a uznáva potrebu podporovať toleranciu okrem iného poskytovaním informácií o rómskej kultúre a histórii na školách.²⁷⁰ Avšak na podporu týchto cieľov je relatívne málo programov; rómska história a kultúra nie sú ešte súčasťou bežných osnov základných a stredných škôl. Ministerstvo školstva pridalo jednu hodinu na tému diskriminácie do všeobecných osnov; rómski aktivisti tvrdia, že to je pre boj s rozšírenými diskriminačnými postojmi nedostatočné.²⁷¹ Ministerstvo tiež podporilo niekoľko tvorivých dielní (workshopov), súťaže v slohových prácach a iné aktivity na zvýšenie povedomia o diskriminácii medzi školskými deťmi a mládežou a podporuje prípravu a vydanie novej knihy o rómskej histórii, ktorej autorom je odborník zo Štátneho pedagogického ústavu.²⁷² Táto kniha, ktorú majú používať základné školy, má byť vydaná v roku 2002. Informácie o tom, v akej miere sa rómski odborníci zúčastnili na jej príprave, neboli pre túto správu k dispozícii.

Niektoré projekty v rámci programu Phare obsahujú komponenty propagujúce či podporujúce rómsku identitu alebo vyučovanie v rómčine. Napríklad program Phare 1999 navrhuje založenie Rómskeho vzdelávacieho, informačného, dokumentačného a poradenského centra; Phare 2000 má za cieľ okrem iného podporovať rómsku identitu prostredníctvom predškolskej výchovy, základného vzdelávania, „nultých ročníkov,“ a vzdelávania učiteľov pracujúcich s Rómami.²⁷³ Do dnešného dňa sa len veľmi málo vyhodnotila účinnosť týchto programov,

²⁶⁸ Rozhovor s predsedom parlamentného výboru pre ľudské práva, Bratislava, 11. 4. 2002.

²⁶⁹ Rozhovory: s riaditeľkou Nadácie dobrej víly Kesaj, Košice, 22. 3. 2002; s riaditeľkou projektu Schola, Košice, 11. 7. 2002, a s predstaviteľkou Rómskej tlačovej agentúry, Košice, 17. 7. 2002.

²⁷⁰ Stratégia – Etapa I, str. 17.

²⁷¹ Okrúhly stôl OSI, Bratislava, jún 2002.

²⁷² Ministerstvo školstva vyčlenilo 500.000 Sk (11.985 eur) na jej vydanie.

²⁷³ Pozri tiež časť 3.2.1.

keďže sú stále buď v príprave alebo vo fáze realizácie. Výsledky by sa mali starostlivo preskúmať s účasťou rómskych odborníkov, aby sa stanovilo, ktoré prvky by sa mohli zahrnúť do vypracovania vládnych politík na zlepšenie menšinového vzdelávania pre Rómov.

3.4.2 Jazyk

Hoci významný počet Rómov hovorí po rómsky ako svojím materinským jazykom,²⁷⁴ Stratégia nehovorí o podpore používania rómčiny vo verejnom živote. Tvrdí sa, že absencia kodifikovanej formy rómčiny predstavuje prekážku pre uplatňovanie jazykových menšinových práv Rómov.²⁷⁵

Sekretariát splnomocnenkyne zriadil jazykovú komisiu, ktorá má preskúmať a revidovať (podľa potreby) kodifikáciu rómskeho jazyka; posledné snahy o kodifikáciu boli vyvinuté v roku 1971. Komisia už odporučila vydanie slovensko-rómskeho slovníka a rómskej gramatiky. Keďže práca komisie je podstatná v tom, aby sa Rómom zabezpečilo uplatňovanie menšinových jazykových práv v praxi, mali by byť prioritne vyčlenené ľudské a finančné zdroje na podporu jej práce.

Medzi rómskymi komunitami je len malé povedomie o jazykových právach.²⁷⁶ Iba osem rómskych osád spĺňa 20-percentnú hranicu stanovenú zákonom o jazykoch menšín;²⁷⁷ navyše, používanie menšinových jazykov v styku s regionálnymi orgánmi nepokrýva ani zákon o jazykoch menšín, ani charta

²⁷⁴ Vláda odhaduje, že až 80 percent Rómov používa rómčinu v každodennom živote. Hodnotenie rómskych aktivít 2001, str. 8.

²⁷⁵ Väčšina existujúceho výskumu o rómčine je v rómsko-českej verzii, keďže snahy o kodifikáciu prebiehali ešte za bývalého Československa, a väčšina odborníkov sídlila v súčasnej Českej republike. Podľa „Informácie o stave prípravy rekodifikácie rómskeho jazyka“ by mal slúžiť východoslovenský rómsky dialekt (ktorý používa ako hovorový jazyk okolo 80 percent Rómov na Slovensku) ako základ pre ortografiu rómskeho jazyka. Informácia o stave prípravy rekodifikácie rómskeho jazyka, 23. 1. 2002, <<http://www.ial.sk/appl/material.nsf/0/2D1A8F8DBD52AED2C1256B410035F905?OpenDocument>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

²⁷⁶ Charta ECRML dáva rómčine oficiálny štatút „regionálneho alebo menšinového jazyka.“ Údajné protirečenia medzi Chartou a slovenskou legislatívou by mohli predstavovať prekážku pre účinnú implementáciu ECRML. Informácie poskytlo Centrum právnych analýz/Nadácia Kalligram, Bratislava, 15. 7. 2002.

²⁷⁷ Zákon č. 184/1999 o používaní jazykov národnostných menšín, prijatý 10. 7. 1999.

ECRML.²⁷⁸ Okrem toho, len veľmi málo Rómov je zamestnaných v štátnej správe. Preto je pravdepodobné, že možnosti používania rómskeho jazyka vo verejnom živote ostanú aj v bezprostrednej budúcnosti minimálne²⁷⁹ a je teda potrebná dlhodobá stratégia a politika.

3.4.3 Participácia na verejnom živote

Stratégia zdôrazňuje, že je potrebné poskytnúť Rómom možnosti participácie na riešení ich vlastných problémov,²⁸⁰ avšak nenavrhuje konkrétne prostriedky na podporu tejto participácie. Poradný výbor dohovoru FCNM tvrdí, že „pretrvávajúce nedostatky v súvislosti s účinnou participáciou Rómov na spoločenskom a ekonomickom živote majú negatívny dopad na sociálne a ekonomické podmienky života tejto menšiny vo všeobecnosti a na rómske ženy osobitne.“²⁸¹

V parlamente nie sú žiadni Rómovia²⁸², ani na zodpovedných miestach vo vláde, vrátane orgánov zodpovedných za realizáciu politík týkajúcich sa Rómov, s jedinou výnimkou splnomocnenca pre rómske komunity. Participácia na miestnom politickom živote je vyššia²⁸³ a niekoľko rómskych strán a kandidátov dúfa v úspech v komunálnych voľbách v decembri 2002.

Stratégia zavádza pozíciu „rómskeho poradcu“ na úrovni regionálnej štátnej

²⁷⁸ Informácie poskytla Sekcia ľudských práv a menšín, Bratislava, 10. 10. 2002.

²⁷⁹ Pozri Poradný výbor pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín, Názor na Slovensko (Opinion on Slovakia), prijatý 22. 9. 2000, čl. 10, odsek 36, na adrese: <<http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Opinions/Slovakia.htm>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002); Pozri tiež *Pravidelnú správu 2001*, str. 23-24.

²⁸⁰ Stratégia – etapa I, str. 23.

²⁸¹ Názor na Slovensko, čl. 15, odsek 47.

²⁸² Dve rómske strany sa kvalifikovali na účasť v parlamentných voľbách v roku 2002; niekoľko hlavných politických strán malo tiež na kandidátskej listine rómskych kandidátov. Avšak žiaden z nich nezískal kreslo v novom parlamente. Pozri K. Magdolenová, „Analýza: „Rómovia a voľby v roku 2002 na Slovensku,“ Rómska tlačová agentúra, 7. 10. 2002, <<http://www.rpa.sk/clanok.aspx?o=zc&n=320&l=en>> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

²⁸³ Pozri Ochrana menšín 2001, str. 474; Pozri tiež, M. Vašečka, „Rómovia,“ v: Slovensko 1998–1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti, str. 764.

správy.²⁸⁴ Avšak neboli pridelené žiadne dodatočné finančné prostriedky a tieto povinnosti prebrali existujúci pracovníci, ktorí nedostali žiadne ďalšie zaškolenie. Navyše, nie je explicitne uvedené, že tieto pozície by mali obsadiť Rómovia a každý úrad samostatne rozhoduje, či chce prijať rómskeho poradcu alebo nie. K dnešnému dňu boli stanovení na regionálnej úrovni len traja poradcovia. Po lobovaní niekoľkých rómskych mimovládnych organizácií bola zriadená aj pozícia okresného poradcu.²⁸⁵ Podľa zdrojov z mimovládnych organizácií,²⁸⁶ iba dvaja sú rómskeho pôvodu (jeden regionálny poradca a jeden okresný).

Priority 2002 navrhujú založenie bilingválnej (anglicko-slovenskej) strednej školy na prípravu budúcich štátnych úradníkov, ktorá by mala zahŕňať aj predmet rómskych štúdií.²⁸⁷ Toto opatrenie a iné pozitívne opatrenia tohto druhu by mali dostať podporu, keďže časom zvýšia počet kvalifikovaných a vyškolených Rómov zamestnaných v štátnej službe,²⁸⁸ čo by zase veľmi napomohlo komunikácii medzi štátnou správou a rómskymi komunitami.

Rómovia participujú ako poradcovia v Poradnom zbore splnomocnenca, v Rade pre národnostné menšiny a v poradnej komisii, ktorá prideliuje finančné prostriedky ministerstva kultúry. Ministerstvo vnútra tiež vytvorilo osobitnú pozíciu poradcu pre rómske otázky. Rómski členovia MRK zastupujú skôr ministerstvá, ktoré ich delegovali, než rómsku komunitu ako takú. Hoci neexistujú žiadne oficiálne údaje, prevláda presvedčenie, že Rómovia sú veľmi slabo zastúpení okrem iného v štátnej službe, systéme trestnej justície a v polícii.

Rastúci počet Rómov sa zúčastňuje na vypracovávaní a realizácii politiky orientovanej na Rómov prostredníctvom mimovládnych organizácií. Stratégia uznáva dôležitosť takéhoto vývoja a sľubuje podporu aktivitám mimovládnych organizácií.²⁸⁹ Berúc do úvahy uznanú potrebu spolupráce so sektorom občianskej

²⁸⁴ Pozri Uznesenie vlády č. 821/1999, úloha B.7 (má sa pokryť existujúcimi pracovníkmi krajských úradov), str. 3; pozri tiež Stratégia – etapa II, krajské úrady, úloha 1, str. 35.

²⁸⁵ Pozícia rómskeho poradcu v Spišskej Novej Vsi bola vytvorená výsledkom lobovania niekoľkých (rómskych) MVO. Rozhovor s poradcom pre rómske otázky v Spišskej Novej Vsi, 3. 4. 2002.

²⁸⁶ Rozhovor s predsedom a podpredsedom Rady rómskych mimovládnych organizácií, Bratislava, 10. 7. 2002.

²⁸⁷ Priority 2002, str. 3.

²⁸⁸ V tomto kontexte by sa však mohol spomenúť návrh splnomocnenkyne založiť bilingválnu strednú školu, ktorá by zahŕňala rómske štúdiá a bola orientovaná na prípravu budúcich zamestnancov v štátnej službe. Pozri časť 3.4.1.

²⁸⁹ Stratégia – etapa I, str. 16; Stratégia – etapa II, str. 5.

spoločnosti, ak sa má Stratégia realizovať v plnej šírke, vyvstáva potreba vytvorenia účinnejších mechanizmov na podporu získavania vstupov od mimovládnych organizácií a na ich spracovanie v priebehu pravidelnej revízie a aktualizácie Stratégie.

3.4.4 Média

Stratégia stanovuje cieľ podporovať projekty pre a o Rómoch v masmédiách²⁹⁰, ako aj vytvorenie rómskych redakcií v štátnych médiách.²⁹¹ Avšak podľa niektorých Rómov profesionálov, príliš málo pozornosti sa venuje pestovaniu rómskych médií a médií v rómčine.²⁹²

V súlade s uvedeným cieľom splnomocnenkyňa v marci 2002 podpísala dohodu o spolupráci na antidiskriminačnej kampani s riaditeľom Slovenskej televízie.²⁹³ V súčasnosti sa vysiela 30-minútový program v rómčine pre rómsku menšinu. Vysiela sa v rámci maďarského programu na celoštátnom okruhu ako aj v regionálnej verejnej televíznej stanici v Prešove, ktorá tiež pripravuje ďalší týždenný regionálny televízny program.

Priority 2002 majú za cieľ riešiť negatívne názory majoritnej populácie na Rómov prostredníctvom kampaní v masmédiách, z ktorých niektoré sa už realizovali. Napríklad od októbra 2001 do apríla 2002 realizovala splnomocnenkyňa kampaň pod názvom „Všetci sme občanmi Slovenskej republiky,” ktorá bola zameraná na novinárov, predstaviteľov štátnej správy a na miestne samosprávy ako aj na širšiu verejnosť, v úsilí prekonávať negatívne stereotypy o Rómoch.²⁹⁴ Druhá kampaň pod názvom „Čáčipen” (čo v rómčine znamená „pravda”), sa začala 8. apríla 2002 (Medzinárodný deň Rómov).²⁹⁵ Pokrývala mnohé aktivity po celej krajine s cieľom priblížiť navzájom Rómov a Nerómov. Akčný plán 2002–2003 odporúča naďalej pokračovať v týchto kampaniach, ale nie je jasné, či bude na ne k dispozícii aj štátna podpora. Predstavitelia občianskej spoločnosti kritizovali

²⁹⁰ Stratégia – etapa II, str. 20.

²⁹¹ Stratégia – etapa I, str. 19.

²⁹² Rozhovor s predstaviteľkou Jekhetane a Romano Nevo Lil, Bratislava, 10. 7. 2002.

²⁹³ Rozhovor so splnomocnenkyňou pre rómske komunity, Bratislava, 8. 5. 2002.²⁹⁴ Pozri Priority 2002, str. 4. Kampaň dostala podpory od Svetovej banky.

²⁹⁵ Pozri Klára Orgovánová, v: Olga Štefucová, „*Kampaň pre zbliženie rómskej a nerómskej komunity na Slovensku*,” Rádio Slobodná Európa, 10. 4. 2002, <www.slobodka.sk> (posledná návšteva stránky 23. 10. 2002).

nedostatok trvalej vládnej stratégie na podporu tolerance v médiách.²⁹⁶ Jasná a viditeľná podpora vlády – tak finančná, ako aj politická – bude tiež dôležitá pre úspech kampaní tohto charakteru.

Stratégia dáva ministerstvu kultúry úlohu podporovať vydávanie rómskych časopisov a novín,²⁹⁷ pričom v roku 2002 bolo na tento účel vyčlenených 1.650.000 Sk (39.549 eur). Predstavitelia občianskej spoločnosti presadzujú potrebu dlhodobejšej stratégie na podporu menšinových médií; v súčasnosti sa financie prideliujú na ročnej báze, čo bráni účinnému dlhodobému plánovaniu.²⁹⁸ Rómske tlačené médiá nemôžu prežiť bez štátnej podpory.²⁹⁹

15. apríla 2002 bola v Košiciach otvorená prvá nezávislá Rómska tlačová agentúra, na základe modelov úspešných v Maďarsku a v Českej republike. Agentúra poskytuje pravidelné reportáže o témach dôležitých pre rómsku komunitu – často napísané rómskymi novinármi – novinám a časopisom základnému prúdu. Týmto spôsobom sa agentúra aktívne snaží propagovať pozitívnejší obraz rómskej komunity v masmédiách.³⁰⁰

3.4.5 Kultúra

Stratégia konštatuje potrebu „pozitívne nabádať k rozvoju rómskej kultúry prijatím mechanizmu pravidelných a včasných dotácií zo štátneho rozpočtu [...]”.³⁰¹ Medzi iniciatívy, ktoré dostanú takúto štátnu podporu, sú divadelný súbor Romathan v Košiciach³⁰² a „Dom Rómov” v Bratislave.³⁰³

²⁹⁶ Písomné pripomienky predstavitela organizácie Ľudia proti rasizmu, Bratislava, 17. 6. 2002.

²⁹⁷ Stratégia – etapa I, str. 9.

²⁹⁸ Rozhovor s predstaviteľkou Jekhetane a Romano Nevo Lil, Bratislava, 10. 7. 2002.

²⁹⁹ V súčasnosti existuje len jeden týždenník – *Romano Nevo Lil* (vydávaný v rómčine a slovenčine), jeden mesačník pre rómsku mládež (*Ternipen*), a jeden dvojmesačník pre deti (*Štarprajtanoro*).

³⁰⁰ Pozri „Slovakia’s First Romany Press Agency Opens,” RFE/RL *Newsline*, 16. 4. 2002. Pozri webovú stránku RPA na adrese <<http://www.rpa.sk>> (posledná návšteva stránky 26. 9. 2002).

³⁰¹ Stratégia – etapa I, str. 19.

³⁰² V roku 2002, dostalo divadlo 6.850.000 Sk (164.190 eur); a ďalších 1,5 mil. Sk (35.954 eur) bolo vyčlenených na rekonštrukciu. Telefonický rozhovor s generálnou riaditeľkou Sekcie menšinovej kultúry, Ministerstvo kultúry SR, Bratislava, 24. 10. 2002.

³⁰³ Priority 2002, str. 4. Avšak k júlu 2002 nebol vláde predložený žiaden návrh projektu.

V súlade s cieľmi Stratégie poskytuje ministerstvo kultúry podporu kultúrnym aktivitám mnohých rómskych mimovládnych organizácií. V roku 2001 bolo na rómske projekty vyčlenených 5.799.000 Sk (138.998 eur); ďalších 500.000 Sk (11.985 eur) bolo určených na výskum (pre nerómske organizácie). V roku 2002 bolo na projekty rómskych organizácií vyčlenených 7.353.000 Sk (176.246 eur).³⁰⁴ Hodnotenie toho, v akom rozsahu sa darí týmto aktivitám prilákať záujem majoritnej komunity by pomohlo určiť, či v spoločnosti ako celku pestujú oceňovanie rómskej kultúry.

³⁰⁴ Telefonický rozhovor s generálnou riaditeľkou Sekcie menšinovej kultúry, Ministerstvo kultúry SR, Bratislava, 24. 10. 2002.

4. Hodnotenie

Prijatie Stratégie bolo dôležitým naznačením úmyslu vlády riešiť problémy, ktorým čelí rómska komunita, ako súčasti jej širšieho úsilia o zlepšenie ochrany menšín. Realizácia je stále v ranom štádiu, ale už sa dá identifikovať niekoľko oblastí, kde došlo k zlepšeniu.

Stratégia má za cieľ riešiť zložité problémy v širokom rozsahu oblastí, vrátane vzdelávania, zamestnanosti, bývania, sociálnych služieb a zdravotnej starostlivosti. Zároveň rozširuje úvahy aj o rómsky jazyk a kultúru a uznáva potrebu podporovať ich rozvoj. A predsa sa Stratégia – aj keď je vo svojom zábere komplexná – nezaoberá do hĺbky rôznymi identifikovanými otázkami. Berúc do úvahy zložitosť a rozsah problémov v každej z týchto oblastí, Stratégia bude musieť byť revidovaná a aktualizovaná, s cieľom vypracovať sériu „pod-stratégií“ v každej z týchto oblastí, a to na základe rozsiahleho výskumu, podstatnej a značnej participácie rómskych komunít a vyčlenenia potrebných ľudských a finančných prostriedkov.

Ako príklad uvedieme diskrimináciu, ktorej existenciu Stratégia síce uznáva, ale predsa nejde dost do hĺbky; neidentifikuje špecifické diskriminačné postupy a prax, s ktorými sa Rómovia stretávajú v mnohých oblastiach života, ani nenaзначає špecifické nápravné opatrenia. Úsilie o prijatie antidiskriminačnej legislatívy ešte nezískalo potrebnú politickú podporu. Berúc do úvahy nízke povedomie o existujúcej legislatíve a hlboko zakorenenú nedôveru rómskych komunít voči štátnym inštitúciám, vrátane orgánov činných v trestnom konaní, prijatie takej legislatívy bude musieť byť doplnené o pokyny na implementáciu, vzdelávanie a aktivity na zvyšovanie povedomia. To by sa dalo dosiahnuť prostredníctvom intenzívnych vzdelávacích programov na tému novej legislatívy pre verejných činiteľov a predstaviteľov občianskej spoločnosti a pokračovaním súčasných snáh o zlepšenie vedomostí z oblasti ľudských práv medzi predstaviteľmi polície a súdov.

Priority 2002 predstavujú pozitívnu iniciatívu na vyjasnenie cieľov Stratégie a prehĺbenie úrovne zainteresovanosti v niektorých špecifických oblastiach. Riešenie zlých podmienok bývania v rómskych osadách prinesie bezprostredné a hmatateľné zlepšenie kvality života mnohých Rómov. Avšak paralelne s tým by sa mala vypracovať dlhodobá politika na riešenie hlbšie zakoreneného problému segregácie; nemusí byť nákladovo efektívne vytvárať novú infraštruktúru v izolovaných rómskych osadách, ak je dlhodobým cieľom podporovanie integrácie do cenovo prístupného a slušného bývania v rámci majoritných ko-

munít.³⁰⁵ Predstavitelia občianskej spoločnosti tiež poukázali na to, že výhradné zameranie sa na Rómov žijúcich v osadách pripomína predchádzajúce politiky, ktoré pristupovali k „rómskej otázke“ ako k čiste sociálnemu problému.

Riadenie

Účinná realizácia Stratégie si vyžaduje aktívne zapojenie širokej škály štátnych aktérov na všetkých úrovniach. V súlade s tým, súčasný systém administratívy a riadenia je pomerne decentralizovaný a väčšinu konkrétnych opatrení uvedených v Stratégii – etapa II navrhli ministerstvá alebo regionálna či miestna verejná správa. Avšak bolo by veľmi dobré vyvážiť reagovanie na potreby miestnych komunít potrebou celkovej koherentnosti a konzistencie politiky – čo sa najlepšie dosiahne jasne artikulovanou vládnuou politikou.

Na centrálnej úrovni nesie podpredseda vlády za realizáciu Stratégie politickú zodpovednosť, kým splnomocnenec má na starosti riadenie, koordinovanie a monitorovanie. Avšak ani jeden z nich nemôže prinútiť ministerstvá, aby plnili svoje úlohy vyplývajúce zo Stratégie a ich možnosť ponúkať finančné stimuly je tiež slabá; objem štátnych financií, ktoré má podpredseda vlády a splnomocnenec k dispozícii je hlboko pod úrovňou dopytu. Opäť platí, že ministerstvá a ostatné štátne orgány sa zapájajú podľa svojho uváženia a podľa svojich možností (a vôle) do prideľovania ďalších financií zo svojich vlastných rozpočtov. Na ministerstvách a v rámci miestnej verejnej správy trpí realizácia Stratégie tým, že tieto orgány samotné majú nedostatok prostriedkov, administratívnych kapacít a personálu kvalifikovaného na riadenie projektov. Vznik politickej a ľudovej opozície voči niektorým iniciatívam Stratégie sa javí ako významná prekážka realizácie v niektorých oblastiach.

Niektoré z týchto prekážok sa dajú riešiť prostredníctvom jasných a jednoznačných vyjadrení podpory cieľom a zámerom Stratégie od predstaviteľov na najvyššej úrovni. Štátne orgány, ktoré sú presvedčené o politickej nutnosti a prezieravosti podniknutia viditeľných krokov na demonštrovanie svojho úsilia naplňať Stratégiu, nájdu prostriedky na to, aby tak urobili. V mnohých prípadoch sú tvorivosť a politická vôľa dôležitejšie než financie; a na základe toho istého platí, že je nepravdepodobné, aby zvýšenie financovania bez zabezpečenia politickej podpory a pochopenia prinieslo pozitívne výsledky.

³⁰⁵ Správa OMAS 2001, str. IV.

Okrem zlepšeného riadenia a koordinácie, jestvuje aj potreba vypracovať mechanizmy monitorovania a hodnotenia, aby sa pomohlo pravidelnému a systematickému revidovaniu a aktualizovaniu Stratégie. Navrhovaný výskum aktivít na zlepšenie podmienok v rómskych osadách predstavuje v tomto smere pozitívny krok.

Participácia a zastúpenie menšín

Vytvorenie poradných orgánov s cieľom získať od rómskych predstaviteľov vstupy pri vypracúvaní a realizácii politiky vytvorilo pre Rómov nové možnosti pokiaľ ide o vyjadrenie potrieb ich komunít, ktorými sa má vláda zaoberať.

Avšak hoci Stratégia zdôrazňuje, že je potrebné, aby Rómovia prevzali „spoluzodpovednosť za svoj osud“, ⁶⁰⁶ nešpecifikuje mechanizmy pre takéto zapojenie; keďže Rómovia nenesú plný diel zodpovednosti za vypracúvanie a riadenie Stratégie, nemôžu na seba prevziať ani zodpovednosť za jej realizáciu. Tam, kde chýbajú kapacity projektového manažmentu, malo by sa úsilie sústrediť na poskytnutie školení potrebných na to, aby predstavitelia Rómov mohli byť menovaní do pozícií vedenia prípravy a spravovania vládnych programov, ktorými sa naplňa Stratégia. Tam, kde chýbajú potrebné kvalifikácie, malo by sa úsilie sústrediť – tak, ako odporučila splnomocnenkyňa – na poskytnutie vzdelávacích a školiacich príležitostí pre Rómov, ktorí by sa chceli dať na profesionálnu dráhu v štátnej službe.

Väčšie zapojenie rómskej komunity je kľúčom k dlhodobému úspechu Stratégie pre Rómov. Zapojenie Rómov ako rovnocenných partnerov do procesu vypracúvania a realizácie riešení problémov, ktorým čelia ich komunity, je nutné na dosiahnutie širších cieľov Stratégie, ktorými sú: kultivovať vodcovstvo, zodpovednosť a iniciatívu medzi rómskymi komunitami.

⁶⁰⁶ Stratégia – etapa I, str. 16.

5. Odporúčania

Vláde:

- Vysielat silné, jasné a konzistentné signály ministerstvám a ostatným orgánom, ktorým zo Stratégie vyplývajú povinnosti, že ich majú brať vážne.
- Vybaviť orgány koordinujúce Stratégiu právomocami vyžadovať správy (vrátane finančných výkazov) o úlohách vyplývajúcich zo Stratégie, kontrolovať a hodnotiť realizačné úsilie a ponúkať odporúčania na zlepšenie.
- Ďalej posilniť možnosti splnomocnenca dohliadať na vypracúvanie a realizáciu konzistentných, koherentných a dlhodobých politík v každej z oblastí načrtnutých v Stratégii; zväžiť zavedenie pozície splnomocnenca zákonom, aby sa zabezpečila kontinuita v realizácii Stratégie v budúcnosti.
- Podporiť hĺbkový prieskum a analýzu v problémových oblastiach ako nutný krok smerom k vypracovaniu účinnejších, zacielennejších politík a programov.
- Poskytovať tréning s cieľom rozvíjať zručnosti v oblasti projektového manažmentu, administratívy a rozpočtovania v rámci jednotlivých ministerstiev, ako aj na úrovni miestnej samosprávy.
- Vyvinúť špecifické mechanizmy na podporu vyššej participácie Rómov na realizácii a hodnotení Stratégie, vrátane vzdelávacích aktivít na tému tvorby politík a riadenia projektov.
- Prijat komplexnú antidiskriminačnú legislatívu v súlade so smernicami EÚ o rovnosti rás a zamestnanosti.
- Prijat pokyny a vzdelávací program pre verejných činiteľov a sociálnych pracovníkov na tému implementácie antidiskriminačných predpisov, s cieľom zvýšiť inštitucionálne kapacity na zabezpečenie rovného prístupu k verejným tovarom a službám v praxi.
- Vypracovať vzdelávacie programy prípravy Rómov na zamestnanie vo verejnej správe a v iných oblastiach a vypracovať politiku na podporovanie zamestnávania absolventov týchto programov ako štátnych úradníkov.
- Revidovať Stratégiu tak, aby sa do nej zahrnuli opatrenia na vysporiadanie vlastníckych práv k pôde, na ktorej sa nachádzajú rómske osady; zväžiť vypracovanie politiky na podporovanie integrácie do majoritných komunít, radšej než upevňovanie existujúcich schém segregácie.
- Doplniť opatrenia na zlepšenie dostupnosti vzdelávania pre Rómov prostredníctvom predškolskej prípravy a osobitných triednych asistentov

v snahe uznať a kultivovať rómsky jazyk a kultúru, osobitne v oblastiach, kde študuje veľa rómskych detí.

- Vypracovať špecifické programy na podporu rómskych médií a vzdelávania pre rómskych žurnalistov ako kľúčového prostriedku propagovania intenzívnejšieho oceňovania rómskej kultúry v širšej komunite.

