

O B S A H

Potenciál pre zvolenie Mariána Kotlebu nevznikol zo dňa na deň <i>Elena Gallová Kriglerová</i>	1
Priemik extrémistov na politickú scénu štát sleduje, ale akoby sa ho to netýkalo <i>Alena Chudžíková</i>	3
Úloha politických elít v boji proti rasizmu je kľúčová <i>Katarína Medľová</i>	3
Návrhy zavádzania nového zákona o pomoci v hmotnej núdzi do praxe potvrdzujú, že pôjde o zakázanú nútenú prácu <i>Jarmila Lajčáková</i>	4
Podivné manipulácie vo výbore pre národnostné menšiny <i>Jarmila Lajčáková</i>	5
Tešedíkovo alebo Pered: na Slovensku len po slovensky <i>Svetluša Surová</i>	5
Nové pravidlá rozdeľovania financií menšinám: vykročenie správnym smerom <i>Jarmila Lajčáková</i>	7
PISA ukázala, že slovenské školstvo silne reprodukuje sociálne rozdiely <i>Tina Gažovičová</i>	9
Pár slov o ústavnosti niektorých konaní s cudzincami <i>Zuzana Številová</i>	11

Ú V O D N Í K

ALENA CHUDŽÍKOVÁ

Záver roku 2013 sa do veľkej miery niesol v znamení výsledkov volieb do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa uskutočnili v novembri a v ktorých bol za predsedu Banskobystrického kraja zvolený líder pravicovo-extrémistickej Ľudovej strany – Naše Slovensko. Pre väčšinu bola jeho výhra prekvapením a množstvo článkov a analýz sa snažilo nájsť dôvody jeho víťazstva. Článok Eleny G. Kriglerovej však poukazuje na to, že by sme prekvapení byť nemali. Potenciál pre podporu takýchto strán, najmä ich myšlienok bol totiž na Slovensku už dávno, na čo už niekoľko rokov upozorňujú viaceré výskumy verejnej mienky. Zodpovedného prístupu štátnych inštitúcií k riešeniu problému rastúcej podpory extrémistických ideí sme sa však zatiaľ nedočkali. Práve naopak, po župných voľbách aj mainstreamové politické strany veľmi promptne zradikalizovali svoju rétoriku voči ľuďom žijúcim v extrémnej chudobe, predovšetkým voči Rómom. Pri boji s rasizmom a extrémizmom je však úloha politických elít kľúčová, na čo upozorňuje aj Agentúra EÚ pre základné práva. Na Slovensku

POTENCIÁL PRE ZVOLENIE MARIÁNA KOTLEBU NEVZNIKOL ZO DŇA NA DEŇ

ELENA G. KRIGLEROVÁ

V predchádzajúcom čísle Menšinovej politiky na Slovensku sme poukázali na to, ako sa pravicový extrémizmus postupne začína stávať súčasťou mainstreamu – hlavného prúdu politiky, a to vďaka podpore širokej verejnosti, ale aj vďaka niektorým médiám, ktoré v období pred župnými voľbami dávali pomerne široký priestor prezentácii Mariána Kotlebu. Ten v druhom kole porazil kandidáta SMERu o viac ako 14 tisíc hlasov a stal sa tak novým predsedom Banskobystrického kraja.

Marián Kotleba bol už v minulosti známy svojou podporou vojnového Slovenského štátu a návrhmi na obmedzovanie ľudských práv niektorých skupín obyvateľstva. Na propagáciu týchto myšlienok využíval najprv stranu Slovenská pospolitost', ktorá však bola v roku 2006 zrušená, pretože časť jej programu bola v rozpore s Ústavou SR. V regionálnych voľbách 2013 Kotleba kandidoval za Ľudovú stranu – Naše Slovensko. Napriek tomu, že strana je nepochybnou nástupkyňou Slovenskej pospolitosti, jej predstavitelia sa poučili a stranu postavili tak, aby bola aspoň naokolo v súlade s platnými zákonmi Slovenskej republiky.

Avšak volebný program Mariána Kotlebu ako kandidáta na predsedu Banskobystrického samosprávneho kraja nemohol nikoho nechať na pochybách, že jeho politika bude naďalej pokračovať v predchádzajúcej línii. Prvý bod volebného programu hovoril o tom, že Kotleba „odstráni nespravodlivé zvýhodňovanie nielen cigánskych parazitov pred slušnými ľuďmi“ a vyrieši nepriaznivú bytovú situáciu, pretože „štát stavia byty zásadne len pre cigánskych parazitov a slušný biely človek nemá žiadnu šancu dostať sa k nájomnému bývaní.“ Kotleba sa zároveň zaviazal zlepšiť bezpečnostnú situáciu v Banskobystrickom kraji, pretože niektoré jeho oblasti sú „aj z dôvodu početného osídlenia cigánskymi extrémistami doslova nevhodnými miestami pre život normálneho slušného človeka.“¹

PREKVAPENIE SA (NE)KONALO

Málokto pokladal víťazstvo Mariána Kotlebu za pravdepodobné. Veď v parlamentných voľbách v roku 2012 jeho strana získala len 1,58% hlasov. CVEK však už v tom čase upozorňoval na to, že podhubie na podporu pravicového extrémizmu je na Slovensku pomerne silné a zhoršovanie socio-ekonomickej situácie obyvateľstva a narastanie sociálneho napätia môže zabezpečiť úspech strán smerujúcich k potlačaniu ľudských práv niektorých skupín. Po posledných župných voľbách sa zdá, že prišiel ten čas. Mnohí analytici pripisovali volebné víťazstvo Mariána Kotlebu apatii voličov. Zdá sa však, že v tomto kraji sa voliči najviac zmobilizovali a prišli voliť aj tí, ktorí v prvom kole ostali doma. Nedá sa jednoznačne povedať, či prišli k urnám voliť práve kandidáta za ĽSNS, avšak Vladimír Maňka v druhom kole dostal takmer o štyritisíc hlasov menej ako v kole prvom, čo indikuje, že doma ostali skôr jeho ako Kotlebovi voliči.

Verejná diskusia, ako aj názory politológov, viacerých sociológov a politických komentátorov sa niesli prevažne v tom duchu, že výsledky **volieb sú predovšetkým reakciou na zlú sociálnu situáciu obyvateľstva a dlhodobé neriešenie tzv. „rómskej problematiky.“** Aj splnomocnenec vlády pre rómske komunity Peter Pollák sa pre médiá vyjadril, že toto víťazstvo je výsledkom dlhodobého neriešenia rómskej problematiky zo strany štandardných politických strán a ľudia sú už frustrovaní z prázdnych sľubov.²

FRUSTRÁCIA Z NEDOSTATKU REPRESIE VOČI NIEKOTRÝM SKUPINÁM

V médiách aj v odbornom diskurze však chýbalo poukázanie na to, že víťazstvo Mariána Kotlebu je predovšetkým odrazom nálad v spoločnosti a postojov verejnosti voči menšinám. Voľba Mariána Kotlebu naznačuje, aké „riešenia“ ľudia preferujú. Po páde komunizmu sa Slovensku stále nepodarilo

1 Volebný program Mariána Kotlebu, zverejnený v časopise Naše Slovensko – noviny politickej strany Mariána Kotlebu v novembri 2013, dostupné na stránke http://www.naseslovensko.net/casopis/naseslovensko_november2013.pdf

2 Ibid.

politické elity vidia svoju úlohu inde, a to predovšetkým v získavaní politických bodov. Namiesto toho, aby sa striktné dištancovali od akýchkoľvek prejavov rasizmu a extrémizmu, krátko po župných voľbách prijali zákon o „pomoci“ v hmotnej núdzi, o ktorom verejne priznali, že je protiústavný a ktorý trestá chudobných, a hlavne chudobných Rómov, za ich biedu. Po schválení tohto zákona a vo svetle prebiehajúcej debaty o ňom by sa dalo až orwellovsky povedať, že na Slovensku sú si síce všetci rovni, ale „niektorí sú si rovnejší.“ Vláda tak pokračuje vo svojom trende zavádzania ďalších reštrikcií namiesto toho, aby vytvárala príležitosti pre príslušníkov menšín plnohodnotne sa zapojiť do života tejto spoločnosti. Na to by však najprv musela priznať, že príslušníci menšín skutočne majú vo viacerých oblastiach života odlišnú štartovaciu pozíciu, než majú príslušníci majority. Naznačujú to napríklad aj pre Slovensko pomerne nelichotivé výsledky PISA. Slovenskou realitou však zostáva vnímanie ľudských a menšinových práv ako požadovačností zo strany menšín, ktoré priamo ohrozujú väčšinu.

V poslednom štvrtroku 2013 sme zaznamenali viacero prípadov týkajúcich sa menšín, ktoré poukázali na omnoho širšie a komplexné problémy, s ktorými by sa mali vysporiadať všetci obyvatelia a obyvateľky tejto krajiny, ak v nej chcú viesť dôstojný život. Ide predovšetkým o fungovanie Slovenska ako právneho štátu, dodržiavanie princípov demokracie, rovnosť občanov pred zákonom či možnosť kontroly činnosti štátu a jeho popredných predstaviteľov zo strany občanov. Aby sme však neboli len pesimistky, treba vyzdvihnúť činnosť verejnej ochrankyne práv, ktorá práve na tieto problémy upozorňuje, a to aj v súvislosti s viacerými prípadmi, ktoré sa týkajú menšín či migrantov.

Veríme, že aj v tomto čísle si nájdete texty, ktoré vás zaujmú a budú pre vás podnetom pre ďalšie úvahy. Prijemné čítanie! ■

>> POTENCIÁL PRE ZVOLENIE MARIÁNA KOTLEBU NEVZNIKOL ZO DŇA NA DEŇ

jednoznačne sa ukotvíť v hodnotách demokracie a spolupatričnosti. Slovensko je jednou z krajín s najmenšou mierou vzájomnej dôvery a solidarity.

Toto všetko má vplyv na narastajúce sociálne napätie na Slovensku. K jeho prehĺbovaniu prispela aj ekonomická kríza, ktorá doľahla na celú Európu. Z histórie je známe, že sociálna neistota ľudí často vedie k podpore autoritárskych režimov a politiky „tvrdej ruky“, ktorá potom dolieha na tých najzraniteľnejších, predovšetkým na rôzne etnické, náboženské alebo iné menšiny v spoločnosti.

Nepriateľstvo k menšinám však nevzniká zo dňa na deň. Z rôznych výskumov realizovaných na Slovensku v uplynulých dvadsiatich rokoch vyplýva, že postoje k Rómom sú najhoršie zo všetkých krajín Európskej únie³ a v rámci Slovenska sú Rómovia najodmietanejšou sociálnou skupinou.⁴

Vo výskume CVEK/OSF sme v roku 2012 poukázali na to, že podhubie pre podporu pravicového extrémizmu na Slovensku je veľmi rozsiahle. Iba veľmi malá časť spoločnosti skutočne rešpektuje kultúrnu rozmanitosť. Len 16% populácie vyznáva hodnoty, ktoré sú nezlučiteľné s ideami pravicového extrémizmu, preto je u nich riziko podľahnutia tejto ideológii alebo podpory aktivít pravicových extrémistov minimálne.⁵ Zvyšok populácie variuje v miere odmietania rôznych menšín, avšak postoje k nim možno vnímať prevažne ako negatívne.

To, čo je mainstreamom na slovenskej politickej scéne a o čo sa pokúša svojou politikou aj ĽSNS, je výrazne reštriktívna politika voči menšinám. A tá má aj vo verejnosti veľmi výraznú podporu. Vo výskume sa totiž ukázalo, že väčšina obyvateľstva je za to, aby štát používal rôzne represívne opatrenia, ktoré často hraničia s porušovaním ľudských práv. Viac ako dve tretiny ľudí v spomínanom výskume napríklad súhlasilo s výrokom, že štát by mal prijať opatrenia na zníženie pôrodnosti Rómov a takmer polovica nesúhlasila s tým, aby rómske deti navštevovali bežné školy spoločne s nerómskymi deťmi.⁶ Pomerne veľká časť populácie (takmer 40%) si myslí,

3 *European values study: Slovak republic 2008*, dostupné na: <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/surveys/survey-2008.html>

4 Elena Gallová Kriglerová – Jana Kadlecíková (2012): *Verejná mienka v oblasti pravicového extrémizmu*. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti.

5 *Ibid.*, s. 11.

6 *Ibid.*, s. 32.

že príslušníkom maďarskej menšiny by nemalo byť dovolené na verejnosti používať maďarský jazyk. Negatívne postoje k menšinovým právam sa prejavili aj v kvalitatívnej časti výskumu, kde respondenti často vystupovali proti používaniu dvojjazyčných názvov miest a obcí, proti dvojjazyčným vysvedčeniam a používaniu maďarského jazyka v úradnom styku.

EXTRÉMISTOV NOVÝ IMIDŽ A RASTÚCA PODPORA

Tieto názory boli v populácii široko rozšírené dávno pred tým, ako Marián Kotleba kandidoval na predsedu samosprávneho kraja. V čase konania výskumu boli tieto postoje akoby oddelené od podpory konkrétnych pravicovo-extrémistických zoskupení. Takmer polovica ľudí zastávala názor, že pravicovo-extrémistické zoskupenia by vôbec nemali mať možnosť sa stretávať. Podľa tretiny by nemali mať možnosť propagovať svoje názory na verejnosti. V kvalitatívnej časti výskumu bol Marián Kotleba najčastejšie uvádzaný ako príklad pravicového extrémistu.

Zdá sa však, že situácia sa začína meniť a podhubie pre podporu pravicového extrémizmu sa začína premieňať aj na jeho otvorenú podporu. V záveroch z nášho výskumu sme uviedli, že napriek nízkej volebnej podpore takýchto zoskupení existuje pomerne výrazný priestor na to, aby sa významná časť populácie v istých situáciách priklonila k ich ideológii aj vo voľbách. Župné voľby ukázali, že ten čas pravdepodobne nastal.

K tomu, aby sa názory voličov začali premieňať aj do ich volebného správania, pomohol aj sám Marián Kotleba výraznou zmenou svojho verejného vystupovania v médiách. Namiesto otvoreného hlásania nenávisť voči menšinám otočil svoju rétoriku a začal hovoriť o nepriaznivej sociálnej situácii ľudí a prehľbujúcej sa chudobe. Za hlavných vinníkov označil súčasnú politickú garnitúru a Európsku úniu. V očiach verejnosti sa tak oslabil jeho imidž neonacistu a posilnil obraz ako politika, ktorý rozumie problémom bežných ľudí. To však nič nemení na fakte, že opatrenia, ktoré navrhol vo svojom volebnom programe, sú jednoznačne namierené proti konkrétnym skupinám obyvateľstva.

ŽUPAN AKO KAŽDÝ INÝ

Politické strany by sa jednoznačne mali dištancovať od všetkých prejavov represii a reštrikcie voči akejkoľvek menšine žijúcej na Slovensku. Avšak stal sa opak. Namiesto jednoznačného odmietnutia ideológie Mariána Kotlebu sa prejavuje skôr „pochopenie“ pre zmyšľanie ľudí, ktorí ho v novembri 2013 volili. Marián Kotleba sa tak po voľbách stal súčasťou hlavného prúdu politiky. Kým po prvom kole župných volieb premiér Fico vyhlasoval, že „žiadny extrémista nebude riadiť Banskobystrický kraj“, po druhom kole sa preňho Kotleba stal „županom ako každý iný.“

Toto je však veľmi nebezpečný trend. Všetky doterajšie politiky voči Rómom mali represívny charakter a boli neúspešné. Žiadne z nich nesmerovali k skutočnému vytváraniu možností a príležitostí pre Rómov stať sa plnohodnotnou súčasťou spoločnosti. Namiesto zmierňovania sociálneho napätia a hľadania možností realizácie takej politiky, ktorá bude viac konsenzuálna ako konfliktná, politici udržiavajú Rómov a iné menšiny v pozícii vinníkov za neuspokojivú sociálnu situáciu v krajine. Ukazuje sa však, že je to cesta k upevňovaniu status quo a k prehĺbovaniu chudoby Rómov na Slovensku. Tí majú čoraz menšie možnosti zlepšiť svoju sociálnu situáciu a stávajú sa viac závislými na pomoci štátu, ktorý im však skutočnú pomoc upiera. Vzniká tak začarovaný kruh, na ktorý verejnosť reaguje volaním po ďalšej represii.

To však len prihráva hlasy Mariánovi Kotlebovi a jemu podobným, ktorí politiku krátkého dvora a dlhého biča komunikujú voličom najpopulistickejšie, a teda veľmi zrozumiteľne. Pri narastajúcom sociálnom napätí to nemôže situáciu nijakým spôsobom zlepšiť, len eskalovať. Represívne politiky voči Rómom budú neúspešné tak, ako boli neúspešné aj doteraz a vinu za to budú niesť samotní Rómovia.

Skutočným riešením by malo byť úplné prehodnotenie prístupu politikov. Jedinými úspešnými opatreniami v uplynulých dvadsiatich rokoch boli tie, ktoré sa snažili vytvárať pre Rómov príležitosti nájsť si prácu, zlepšiť ich prístup k vzdelávaniu a stať sa plnohodnotnými a rešpektovanými partnermi v riešení ich situácie. Rómovia nie sú „problém“, ktorý treba „riešiť“. Sú občanmi krajiny, ktorí v súčasnosti nemajú dostatok možností vymaniť sa zo svojej situácie. Ak všetky politiky doteraz zlyhávali, je potrebné hľadať iné. Marián Kotleba ich neponúka, preto je zásadnou chybou, ak ostatné politické strany budú reagovať na jeho úspech tým, že sa začnú snažiť preberať jeho rétoriku a predbiehať sa v tom, kto ponúkne na Rómov väčší bič. ■

PRIENIK EXTRÉMISTOV NA POLITICKÚ SCÉNU ŠTÁT SLEDUJE, ALE AKOBY SA HO TO NETÝKALO

ALENA CHUDŽÍKOVÁ

V posledných rokoch bolo realizovaných niekoľko výskumov upozorňujúcich na to, že medzi obyvateľstvom rastie podpora ideí, ktorých základom je popieranie rovnosti ľudí a potláčanie základných práv niektorých skupín obyvateľstva.¹ Aj napriek tomu, že respondenti v týchto výskumoch sa pomerne jasne distancovali od podpory explicitne extrémistických hnutí, ich príklon k spomínaným ideám naznačuje, že potenciál na ich rastúcu podporu je na Slovensku pomerne výrazný.² Slovensko v roku 2011 prijalo Koncepciu boja proti extrémizmu³ a deklarovalo tým svoj postoj k takýmto hnutiam. Odvtedy sme mali možnosť prečítať si niekoľko správ o plnení opatrení tejto koncepcie⁴ a urobiť si tak obraz o tom, akým spôsobom štát postupuje pri eliminácii extrémizmu. Treba však povedať aj to, že tieto správy zostávajú z veľkej časti len konštatovaniami, ktoré navyše podľa nášho názoru nie sú úplne presné.

Správa o plnení koncepcie boja proti extrémizmu za rok 2012 napríklad konštatuje, že pravíkov extrémisti začali vo veľkej miere „zneužívať problematiku marginalizovanej rómskej menšiny“, aby dosiahli svoj primárny cieľ, teda svoje zviditeľnenie sa na politickej scéne. Na svoje prezentovanie tak osoby zneužívajúce „rómsku problematiku“ využívali rôzne kultúrne a športové podujatia, ktoré nesúviseli s aktivitami extrémistických skupín.⁵ Možno je však aj alternatívne vysvetlenie.

Nárast podpory extrémistických hnutí nesúvisí len s hospodárskou krízou a znižovaním životného štandardu, ako uvádza správa, ale do veľkej miery aj s tým, že pravíkov extrémisti pomerne šikovne zareagovali na zmeny spoločenských nálad za posledné dva roky. Pohotovo zmenili svoju rétoriku aj imidž a namiesto uniformovaných chlapcov kladúcich vence pri Tisovom hrobe tu dnes máme bežných „slušných“ ľudí, ktorí využívajú témy korupcie, nezamestnanosti, či národného prírodného bohatstva, ale i rozčarovanie obyvateľstva z členstva Slovenska v EÚ. Pouličné násilie a útoky im podporu nezískali. A tak na scénu prichádza boj za tradičnú rodinu proti „úchylákom“ (rozumej LGBT ľudí v terminológii Ľudovej strany – Naše Slovensko⁶), za sociálnu sprá-

vodlivosť proti „parazitom“ a, samozrejme, za národné hodnoty proti „diktátu EÚ“. Svoje publikum si našli aj na viacerých protestoch, na ktorých si občania chceli brať späť svoju krajinu a netušili, komu vlastne tleskajú. A keď už im zatlieskali, ani im nevadilo, že sú to poprední funkcionári Slovenskej Pospolitosti, Slovenských brancov či Národného hnutia odporu.

Pomerne rýchlo tak dochádza k relativizácii pravícového extrémizmu a zámerov jeho predstaviteľov, ktorí predsa chcú len nastoliť poriadok. Na metódy jeho nastoľovania už na námestiach reč neprišla. Nie rómske témy sa stali zásterkou ich skutočných cieľov, ale práve naopak. Množstvo iných, spoločensky aktuálnych a menej kontroverzných tém (korupcia či ťažba zlata v Podpoľaní) predstavuje zásterku pre ich „rómsku agendu.“ Verejná prezentácia ich skutočných cieľov by sa totiž nemusela obísť bez trestného stíhania. Zmena imidžu im tak vydláždila cestu medzi mainstreamové politické strany a otvorila dvere k štandardným politickým procesom bez toho, aby štátne orgány deklarujúce boj proti extrémizmu vôbec zareagovali. Ak však zodpovedné orgány nedokážu adekvátne pomenovať príčiny vzostupu extrémistických hnutí, ich doterajšia nečinnosť napríklad aj voči strane súčasného banskobystrického župana nie je prekvapením. Tuto stranu správa za rok 2012⁷ dokonca uvádza ako „subjekt vystupujúci s prvkami extrémizmu“⁸ a konštatuje postupný prienik extrémistických hnutí na štandardnú politickú scénu. Tu však správa o činnosti tejto (bohužiaľ) stále legálnej strany končí, zatiaľčo tá už vložila nohu do pomyselných dverí demokracie.

Zdá sa, že štátne orgány nielen výrazne podcenili potenciál pravícovo-extrémistických hnutí preniknúť do politiky, ale v nedávnej minulosti sa s nimi tak trochu aj rávalo, ako s marginálnymi subjektmi, ktoré do istej miery oslabujú voľičskú základňu nacionalistickej Slovenskej národnej strany. Tým však zástancovia takýchto úvah legitimizovali pravícovo-extrémistické hnutia ako relevantných politických aktérov.⁹

Istou nádejou zostával predpoklad, že podobné zoskupenia sú sledované bezpečnostnými orgánmi, ktoré však informácie o svojej činnosti z pochopiteľných dôvodov nezverejňujú. Vo februári 2013 vláda napríklad schválila novelu trestného zákona¹⁰, ktorá mala pomôcť odhaliť aj skryté prejavy extrémizmu.¹¹ Po nástupe nového banskobystrického župana, ktorý sa zrazu pre mainstreamové politické strany zmenil z extrémistu na štandardného regionálneho politika, však zrejme netreba očakávať žiadne zásadné opatrenia voči tejto strane. Jediné, na čo sa môžeme pripraviť je to, že po parlamentných voľbách v roku 2016 sa s veľkou pravdepodobnosťou Ľudovej strane – Naše Slovensko všetci poskladáme na pomerne štedrý príspevok od štátu. ■

- 1 Pozri napr. Elena Gallová Kriglerová – Jana Kadlečíková (2012): *Verejná mienka v oblasti pravícového extrémizmu*. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti; Pavol Draxler, Daniel Milo, Jana Slaninová a kol. (2008): *Správa o plnení bezpečnostnej politiky v oblasti extrémizmu*. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti.
- 2 Elena Gallová Kriglerová, „Podpora nedemokratických a otvorene diskriminačných politík znepokojuje.“ *Menšinová politika na Slovensku 2/2012*, s.7.
- 3 Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 379/2011 z 8. júna 2011
- 4 Ministerstvo vnútra SR (2012), *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Koncepcie boja proti extrémizmu s aktualizáciou úloh*. Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-149606?prefixFile=m_; Ministerstvo vnútra (2013), *Vyhodnotenie plnenia úloh vyplývajúcich z koncepcie boja proti extrémizmu na roky 2011-2014 za rok 2012*. Dostupné na <http://www.minv.sk/?extremizmus>; Ministerstvo vnútra SR (2013), *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Koncepcie boja proti extrémizmu na roky 2011-2014 za rok 2012*. Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-159561?prefixFile=m_.
- 5 Ministerstvo vnútra SR (2013), *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Koncepcie boja proti extrémizmu na roky 2011-2014 za rok 2012*, s. 1. Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-159561?prefixFile=m_.
- 6 www.naseslovensko.net

- 7 Ministerstvo vnútra SR (2013), *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z Koncepcie boja proti extrémizmu na roky 2011-2014 za rok 2012*. Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-159561?prefixFile=m_.
- 8 Ibid.
- 9 Grigorij Mesežnikov, 'Politický kontext činnosti radikálnych nacionalistov a pravícových extrémistov na Slovensku' In Viktória Mlynáriková a Zuzana Gáborová (eds.), *Tí praví...*. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, s. 14.
- 10 Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 89/2013 z 20. februára 2013.
- 11 <http://www.sme.sk/c/6711765/extremistov-mozno-odhalia-policialni-agenti-a-odpocuvania.html>

ÚLOHA POLITICKÝCH ELÍT V BOJI PROTI RASIZMU JE KLÚČOVÁ

KATARÍNA MEDĽOVÁ

Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA) vydala v decembri 2013 tematickú správu *Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary*.¹ Správa analyzuje prekážky v boji proti rozširujúcemu sa rasizmu, ktoré zahŕňajú nedostatočnú podporu obetí, ne-

dôveru v políciu a neefektívnosť reakcie štátnych orgánov na existenciu rasovo motivovaných trestných činov. Na príklade dvoch krajín so známou prítomnosťou rasistického diskurzu vo verejných fórach, médiách, či (v prípade Grécka) priamo v parlamente, správa konštatuje, že „orgány verejnej správy sa v oboch krajinách, ..., zdráhajú uznať závažnosť a sociálny dopad týchto fenoménov.“²

- 1 Dostupné na: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/racism-discrimination-intolerance-and-extremism-learning-experiences-greece-and>

- 2 s. 7

Správa FRA zdôrazňuje, že priznanie problému je prvým krokom v boji proti rasizmu. Obete si zaslúžia (a sú oprávnené na) riadne vyšetrenie každého ohláseného trestného činu z neznášanlivosti, a to bez strachu, nedôvery alebo zľahčovania zo strany zodpovedných orgánov. FRA ďalej pripomína³, že extrémizmus v Grécku rástol ešte pred začiatkom hospodárskej krízy aj vďaka tomu, že politické elity nedostatočne presadzovali nulovú toleranciu rasizmu a diskriminácie. Atmosféra nedôvery v políciu a obviňovania obetí spojená s ekonomickou recesiou mala za následok rast popularity extrémistickej strany Zlatý úsvit. Podobná atmosféra v súčasnosti vládne aj na Slovensku, čo dáva slovenským extrémistickým stranám podhubie na rast. Vysokí štátni predstavitelia odmietajúci vážnosť policajnej razie

3 s. 11

NÁVRHY ZAVÁDZANIA NOVÉHO ZÁKONA O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI DO PRAXE POTVRDZUJÚ, ŽE PÔJDE O ZAKÁZANÚ NÚTENÚ PRÁCU

JARMILA LAJČÁKOVÁ

Do predchádzajúceho vydania Menšinovej politiky na Slovensku sme zaradili právny argument týkajúci sa zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý parlament schválil v treťom čítaní 26. novembra 2013. Poukázali sme na rozpor nového zákona s ústavným, a najmä medzinárodným právom zakazujúcim predovšetkým nútenú prácu a diskrimináciu.¹ Veľmi podobne argumentoval aj prezident, ktorý 15. novembra 2013 zákon vrátil do parlamentu.² Parlament ho napriek prezidentovmu vetu schválil.³ Novembrové župné voľby dodali opätovnému schvaľovaniu zvláštnu rétoriku. Zákon, za ktorý by sa nemusel hanbiť žiadny pravicový extrémista, sa jeho predkladatelia zo strany SMER-SD snažili obhajovať ako nástroj boja proti extrémizmu.

Okrem zintenzívnenia nenávisťnej diskusie o Rómoch medzi politikmi, ku ktorému zjavne výrazne prispelo zvolenie nového banskobystrického župana, sa debata vyznačovala ďalším zarážajúcim a úzko súvisiacim aspektom. Tak premiér, ako aj minister vnútra a vládny splnomocnenec pre rómske komunity pripustili, že zákon je protiústavný. Avšak namiesto toho, aby návrh zákona stiahli, deklarovali, že riešením bude zmena ústavy. Netreba azda pripomínať, že v štandardných demokratických krajinách, v ktorých vládne princípy práveho štátu, sa zákonodarcovia snažia o prijímanie zákonov v súlade s ústavou a nie naopak. Dozvedeli sme sa aj to, že sociálno-demokratická vláda nemá žiadny problém s vyňatím sociálnych práv z našej ústavy. Pozorní čitatelia a čitateľky, ktorí si prečítali našu argumentáciu, si zrejme uvedomili, že na to, aby bol zákon o pomoci v hmotnej núdzi ústavný, vyňatie práva na zabezpečenie v hmotnej núdzi z ústavy nestačí. Okrem neho by totiž parlament musel vyňať mnoho ďalších práv, ako napríklad právo na rešpekt ľudskej dôstojnosti, zákaz nútenej práce, diskriminácie či dokonca práva detí. Zo Slovenska by sa stal nielen štát, ktorý odmieta sociálnu solidaritu, ale zaväť aj totalitou.

Druhým dôležitým momentom debaty, ktorá nasledovala po opätovnom schválení, boli informácie týkajúce sa spôsobu, akým bude ministerstvo zákon zavádzať do praxe, a to konkrétne podmienku odpracovania si základnej dávky v hmotnej núdzi prostredníctvom menších obecných služieb. Detaily zavádzania do praxe sú dôležité na posúdenie práve toho, či pôjde, okrem iného, o zakázanú nútenú prácu. Tou je akákoľvek práca pod hrozbou sankcie. Avšak Čl. 33 Medzinárodného dohovoru o zákaze nútenej práce obsahuje výnimku z tohto zákazu, ktorá sa týka menších obecných prác. Na to, aby zákon splnil podmienky tejto výnimky, by sa muselo jednať o menšie služby pre komunitu a s jej súhlasom.

- 1 "Pripomienka k návrhu novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi – právny argument". *Menšinová politika na Slovensku 3/2012*, s. 2, dostupné na: http://cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%203_2013.pdf
- 2 Prezident SR, 15. novembra 2013, dostupné na: http://www.prezident.sk/?rok=2013&news_id=18342
- 3 Zákon vyšiel v Zbierke zákonov 12.12.2013 pod číslom 417/2013, proces prijatia dostupný na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4755>

v Moldave na Bodvou nemôžu očakávať, že obeť rasovo motivovaných trestných činov si budú hľadať ľahkú cestu na políciu.

Slovenská hrdosť na nízke počty ohlásených rasovo motivovaných trestných činov⁴ (najmä tých, kde sú obeťami Rómovia) je teda skôr zlyhaním systému, než jeho víťazstvom. Kritika medzinárodných organizácií je tak na mieste: ignorovanie problémov v našej krajine silne podkopáva ľudské práva. Demokratické hodnoty a boj proti rasizmu musí byť jednoznačný, proaktívny a na všetkých úrovniach štátu. ■

- 4 Koník, J. and Sivý, R: "Rasové útoky akoby na Slovensku neboli". *SME*, 10. jún 2013. Dostupné na: <http://romovia.sme.sk/c/6831882/rasove-utoky-akoby-na-slovensku-neboli.html>

Ako sme uviedli, rozsah menších obecných prác tak, ako ho definuje novoprijatý zákon, teda najmenej 32 hodín mesačne, zjavne presahuje rozsah, ktorý Medzinárodná organizácia práce (MOP) chápe ako „menšie“.

Okrem toho, náš predpoklad, že nepôjde len o menšie a udržiavacie práce v prospech komunity a s jej súhlasom navyše potvrdili samotní predstavitelia ministerstva práce. Zoznam menších obecných služieb, ktorý sa objavil v médiách a ktorý ministerstvo práce pripravilo v spolupráci so Združením miest a obcí Slovenska,⁴ totiž obsahuje práce, ktoré v žiadnom prípade nemožno považovať za menšie udržiavacie práce. Ide napríklad o práce na infraštruktúre, akou je budovanie chodníkov. Takéto práce jednoznačne prekračujú rámec výnimky MOP. Taktiež musí ísť o práce v prospech komunity, napríklad menšiu údržbu okolia, kde žijú poberalia dávky v hmotnej núdzi. Súčasťou zoznamu sú napríklad aj úpravy cintorínov, kde by podľa všetkého mohlo ísť o udržiavanie cintorínov majority, keďže v niektorých lokalitách sú segregovaní Rómovia pochovávaní na pre nich určených segregovaných cintorínoch hneď vedľa osady. V praxi by poberalia dávky v hmotnej núdzi nemali pracovať ani v lesoch, na cestách či povodiach riek, keďže tie nie sú v správe obcí a podobne.

Štátny tajomník Jozef Burian ďalej vo svojom rozhovore pre Plus 7 dní naznačil,⁵ že obce nebudú zaťažené koordináciou, ktorá bude v réžii úradov práce a najatých koordinátorov. Opäť ide o veľmi problematický moment. Menšie obecné práce v zmysle dohovoru MOP musia byť realizované komunitou a s jej súhlasom. Teoreticky je akceptovateľná koordinácia zo strany obecného zastupiteľstva zvoleného v komunálnych voľbách. V žiadnom prípade však túto podmienku nespĺňa koordinácia zo strany štátneho orgánu, akým je úrad práce a ním najatí koordinátori. Podľa našich informácií navyše štát plánuje prideliť jedného koordinátora pre niekoľko (v niektorých prípadoch údajne až 7) obcí. Je teda otázne, čo sa od koordinátorov reálne očakáva, do akej miery môžu pracovať efektívne a či by nebolo už len z praktického hľadiska vhodnejšie, aby funkciu koordinátora zastával človek, ktorý je súčasťou komunity, v ktorej práce majú prebiehať.

- 4 „Šéf rezortu práce Ján Richter sa so samosprávami dohodol na zozname 20 prác, ktoré budú obce ľuďom ponúkať. Patrí k nim údržba a úprava verejnej zelene, udržiavanie čistoty na verejných priestranstvách, oprava chodníkov a budovanie nových, čistenie lesov a zelených plôch, pomoc pri likvidácii nelegálnych skládok, ale aj vykonávanie dozoru v základných školách či na priečdoch pre chodcov.“
"Richter už má zoznam prác." Pravda, 27. 12.2013. Dostupné na: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/303592-richter-uz-ma-zoznam-prac/>
- 5 „Starostov chceme čo najviac oddeliť od celého procesu, aby sa takéto veci nemohli viac diať. Dôležitý bude koordinátor z úradu práce, ktorý dostane z obce zoznam ľudí na dávkach a požiadavky, čo by bolo treba kde urobiť. On ich nebude poznať, nebude z ich obce, a teda v žiadnom vzťahu, a preto by mal byť celý systém spravodlivý.“
Mihočková, E.: "Dôchodcovia a mladé mamičky si viac neprivýrobia. Zrušia im verejnosprespešné práce?" Plus 7 dní, 14.12.2013. Dostupné na: <http://www.pluska.sk/plus-7-dni/rozhovory/dochodcovia-mlade-mamicky-si-viac-neprivyrobia-zrusia-im-verejnosprespe-sne-prace.html>

Tieto dva momenty potvrdzujú, že tvorcovia zákona ignorujú nielen našu, ale aj prezidentovu argumentáciu. Namiesto toho pracujú na systéme nútených prác, ktoré sú nielen protiústavné, ale aj v rozpore s množstvom medzinárodných dohovorov, čím zvyšujú šance na úspech v podaní na ústavný alebo medzinárodný súd. Za zamyslenie stojí aj skutočnosť, že takýto systém

nútených prác eliminuje možnosť vytvárania reálnych pracovných pozícií. Na práce, na ktoré by si obec musela najat' zamestnancov za riadnu mzdu, bude mať teraz armádu chudobných na nútených prácach, pracujúcich bez akejkoľvek pracovnoprávnej ochrany za odplatu hlboko pod hranicou minimálnej mzdy. ■

PODIVNÉ MANIPULÁCIE VO VÝBORE PRE NÁRODNOSTNÉ MENŠINY

JARMILA LAJČÁKOVÁ

Najpozitívnejším opatrením v menšinovej politike za ostatných niekoľko rokov bolo vytvorenie Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny (VNMES). Výbor vznikol v rámci štruktúry Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť v roku 2011. Prelomovým bol najmä samosprávny moment pri spôsobe voľby členov výboru. Je totiž jedinou inštitúciou, ktorá zaručuje, že miesta rezervované v tomto výbore pre príslušníkov menšín im budú skutočne patriť a že ich „nevyberie“ väčšina podľa svojej „predstavy“ o tom, kto reprezentuje menšinu. Zástupcov totiž volia nominanti občianskych združení deklarujúcich podporu záujmov národnostných menšín.

Napriek svojim sľubom o zachovaní *status quo* v oblasti menšinových práv sa vládny SMER ani v tomto volebnom období neubránil svojej inertnej potrebe obmedzovať ľudské a menšinové práva. Najskôr prišlo k zrušeniu postu podpredsedu vlády pre ľudské práva. Vicepremiér, ktorý bol súčasne aj predsedom výboru mohol ako člen vlády priamo predkladať materiály na jej rokovanie. Splnomocnenec pre národnostné menšiny, ktorý čiastočne nahradil podpredsedu vlády takéto právomoci nemal. Ako ilustrovalo krátke pôsobenie László Nagya vo funkcii splnomocnenca, členovia vlády nevykazovali praveľa „dobrej vôle“ predkladať jeho materiály do vlády. Nagy teda na rozdiel od vládneho splnomocnenca pre rómske komunity prejavil oveľa menej ochoty robiť kulisu protimenšinovej politike SMERu a odstúpil.

Zdá sa, že ďalším bojiskom pre manipuláciu a znižovanie menšinových práv sa stalo fungovanie výboru vedeného úradníčkou z poverenia vlády. Na poslednom, 11. zasadnutí výboru Stane Ribič, zástupca srbskej menšiny navrhol zmenu štatútu, a to bez akéhokoľvek predchádzajúceho avíza alebo diskusie. Ribič navrhol, aby mali všetky menšiny bez ohľadu na ich veľkosť vo výbore len jeden hlas. Odvolal sa na článok 12 ods. 2 Ústavy SR s tým, že všetky národnostné menšiny majú mať rovnaké práva a povinnosti a majú si byť rovnocenné. Pripomíname, že podľa dovtedy platného štatútu mali zástupcovia jednotlivých menšín vo výbore toľko hlasov, aby to odrážalo (hoci nie úplne dokonale) ich početnosť.¹ Aby však nedochádzalo k potlačovaniu práv menej početných menšín, platilo pravidlo, podľa ktorého výbor na zasadaniach nemohol riešiť otázky konkrétnej národnostnej menšiny bez toho, aby boli prítomní jej zástupcovia, resp. náhradníci. Pri hlasovaní o otázkach menšín boli navyše rozhodujúce hlasy zástupcov tých menšín, ktorých sa hlasovanie dotýkalo. Zástupca maďarskej menšiny László Öllös poukázal na problematiku interpretácie ústavy, z ktorej pri svojom návrhu vychádzal zástupca srbskej menšiny. Na základe takej interpretácie „by bolo potrebné prerobiť nielen tento výbor,

ale aj celý štát – zloženie parlamentu, vlády, súdov a všetkých štátnych orgánov. Rovnosť v tomto zmysle neznamena, že skupina, ktorá je početnejšia, má dostať také isté zdroje a také isté zastúpenie v týchto orgánoch ako skupina, ktorá je menej početná. Na tejto báze sa európske štáty nebudujú, ani sa nebudovali a dodal, že v niektorých štátoch sa práve preto robili etnické čistky, čo pán Ribič dobre pozná.“²

S návrhom pána Ribiča nesúhlasil ani zástupca rómskej národnostnej menšiny pán Štefan Mirga. Naopak, podporila ho pani Dagmar Takáčsová za českú národnostnú menšinu, ktorá zdôraznila potrebu rovnocennosti každého hlasu, „aby každý hlas bol rovnocenne vypočítaný a to je možné dosiahnuť len vtedy, ak nepripustíme účinok majorizácie.“³ Desiat' menej početných menšín prehlasovalo zástupcov troch najpočetnejších menšín. Zástupcovia maďarskej menšiny opustili zasadnutie výboru.

S formálnou interpretáciou princípu rovnosti, ktorá bola zdôvodnením zmeny štatútu možno skutočne len ťažko súhlasiť. Ak by sme sa jej totiž držali naozaj striktné museli by sme nevyhnutne dospieť k záveru, že menšinové práva vlastne vôbec netreba a úplne bude postačovať, keď bude štát so všetkými zaobchádzať identicky.

Podstata menšinových práv je založená na materiálnom chápaní rovnosti. Identické zaobchádzanie s príslušníkmi menšín a majority môže podľa tejto interpretácie rovnosti spôsobiť zjavné nespravodlivosť. Takou je napríklad skutočnosť, že pre slovenského rodiča je výrazne jednoduchšie zabezpečiť vzdelávanie svojho dieťaťa vo svojom materinskom jazyku, než pre rodiča patriaceho k jazykovej menšine.

Tvorcovia výboru práve preto pri jeho konštituovaní prihliadali na kontext, ktorého súčasťou je nepochybne aj početnosť menšiny. Podľa môjho názoru je prijateľnou zárukou toho, aby viacpočetné menšiny neprehlasovali tie menšie to, že majú rozhodujúci hlas pri otázkach týkajúcich sa ich menšiny. Tento princíp mohol byť ešte prípadne posilnený právom veta.

Ak je niečo vo fungovaní výboru sporné, je to skôr otázka, prečo z účasti vylúčili neuznané, tzv. nové menšiny a prečo vlastne neexistujú jasné pravidlá, podľa ktorých sa menšiny uznávajú za národnostné či povedzme etnické. Práve takéto nejasnosti a zamlčovania podľa môjho názoru vytvárajú živnú pôdu pre také podivné a účelové interpretácie princípu rovnosti, ako prezentoval pán Ribič.

V každom prípade, zmeny týkajúce sa postavenia výboru žiaľ potvrdzujú, že sľuby súčasnej vlády o zachovaní existujúcej ochrany menšinových práv zostali len sľubmi. Vývoj na pôde výboru opäť ukazuje, že vládny SMER-SD má zjavný problém s menšinami a menšinovými právami a opäť používa osvedčené prostriedky na ďalšie oslabenie ich už vcelku obmedzeného vplyvu. ■

- 1 Pät' zástupcov za maďarskú menšinu, štyria zástupcovia za rómsku menšinu, dvaja zástupcovia za českú menšinu, dvaja zástupcovia za rusínsku menšinu, dvaja zástupcovia za ukrajinskú menšinu a po jednom zástupcovi majú ostatné uznané národnostné menšiny. Štatút Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny schválený uznesením Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť č.3 zo dňa 12.04.2011.
- 2 Zápisnica, XI. Zasadnutie Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, Úrad vlády SR, 12.november 2013, s. 13.
- 3 Ibid.

TEŠEDÍKOVO ALEBO PERED: NA SLOVENSKU LEN PO SLOVENSKY

SVETLUŠA SUROVÁ

V poslednej dobe na Slovensku badať veľmi nebezpečný trend striktné formalistického výkladu zákonov a obhajovania politik i praxe, ktoré sa priamo, ale i nepriamo týkajú národnostných menšín. Ako príklad poslúži kontroverzný zákon o štátnom občianstve, ktorého novela bola namierená predovšetkým

voči občanom maďarskej národnosti. Zákon je síce právne korektný, avšak nie je spravodlivý.¹ Ďalším príkladom je prípad obce Tešedíkovo.

- 1 Svetluša Surová, „Zákon o štátnom občianstve: štandardný zákon spôsobil neštandardne horúcu jeseň.“ *Menšinová politika na Slovensku 3-2013*. Do-

Obyvatelia obce Tešedíkovo v okrese Šaľa si chceli na základe výsledkov miestneho referenda z roku 2012 zmeniť názov na Pered. Žiadosť obce o zmenu názvu bola adresovaná ministerstvu vnútra, ktoré predložilo návrh na prijatie uznesenia v tejto otázke vláde. Tá však aj na odporúčanie ministerstva vnútra a ministerstva kultúry zmenu názvu obce neschválila.² Hlavný argument ministerstva vnútra proti zmene názvu obce z Tešedíkovo na Pered vychádzal z výhrad Stálej názvoslovnej subkomisie Terminologickej komisie MV SR, podľa ktorej by takouto zmenou došlo k porušeniu §1a ods. 1 zákona o obecnom zriadení³ a §3a zákona o štátnom jazyku.⁴ Podľa zákona o obecnom zriadení sa názov obce a jej časti uvádza v štátnom jazyku, pričom označenie obce v inom jazyku upravuje osobitný zákon, konkrétne zákon o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín.⁵ Zákon o štátnom jazyku potvrdzuje túto právnu normu v oblasti používania štátneho jazyka na označovanie geografických názvov, kde patria i názvy obcí a ich častí.⁶ Ministerstvo kultúry v súvislosti s používaním štátneho jazyka zdôraznilo, že pri určovaní názvov obcí ide o výlučné používanie slovenského jazyka pri súčasnom rešpektovaní jeho spisovnej normy.⁷ Konečné slovo v otázke určovania alebo zmeny názvov obcí má vláda⁸, ktorá nepovolila obci zmenu názvu z Tešedíkovo na Pered.

Kvôli zamietavému rozhodnutiu vlády sa nespokojní občania rozhodli obrátiť najprv na verejnú ochrankyňu práv. Požiadali ju, aby preskúmala postup vlády a vydala stanovisko, či boli alebo neboli splnené zákonné podmienky pre schválenie výsledkov miestneho referenda. Keďže pôsobnosť verejného ochrankyňa práv sa nevzťahuje na vládu, tento podnet bol odložený. Verejná ochrankyňa práv preskúmala problematiku zmenu názvu obcí podľa platného zákonného rámca a vyjadрила sa k právu obyvateľov obce zúčastňovať sa na správe vecí verejných.⁹ Obec Tešedíkovo sa plánuje obrátiť i na Najvyšší súd, aby ten preskúmal, či vláda zamietla premenovanie Tešedíkovo v súlade s ústavou. Podľa ústavného právnik Petra Kresáka¹⁰ a ombudsmanky Jany Dubovcovej¹¹ bolo rozhodnutie vlády o nepremenovaní v súlade so zákonom.

Vyjadrenia ministra vnútra Roberta Kaliňáka o tom, že navrhovaný názov Pered je maďarský a že je to „pôvodný uhorský názov a nemyslíme si, že je dobré sa k nemu vracat, tak isto, ako sa Bratislava nevráti k Pozsony“¹² však budia dojem, že problémom nie je protizákonnosť zmeny názvu obce, ale skôr to, že ide o názov maďarský. Malá obec Tešedíkovo s necelými štyrmi tisícami obyvateľov svojou žiadosťou o zmenu názvu na Pered otvorila širokú verejnú debatu o pôvode názvov obcí na Slovensku, histórii, teritóriu, Maďaroch, Slovákoch, komunistoch, patriotoch a odrodilcoch. Celkovo sa verejná debata ohľadne tejto otázky nesie v znamení silných emócií a stereotypných názorov na slovensko-maďarské vzťahy, čo je na škodu veci. Emotívna verejná debata odvádza pozornosť od dôležitých skutočností ohľadne fungovania celkového ústavnoprávneho, politického a spoločenského systému na Slovensku, ktoré boli odhalené práve žiadosťou malej obce o zmenu názvu.

- stupné na http://cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%203_2013.pdf.
- 2 Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 612 zo dňa 16. októbra 2013
 - 3 Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
 - 4 Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku SR v znení neskorších predpisov
 - 5 §1a ods.1 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín v znení neskorších predpisov
 - 6 § 3a zákona č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku SR v znení neskorších predpisov.
 - 7 Vláda SR (2013), *Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 613 zo 16. októbra 2013 k Návrhu obce Tešedíkovo o zmenu názvu obce na Pered*.
 - 8 §1a ods. 2 zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: „Názov obce určuje alebo mení vláda nariadením, pričom názov obce je možné zmeniť iba so súhlasom obce.“ Tento odsek ďalej hovorí, že: „Názvy častí obcí určuje a mení Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) na návrh obce“.
 - 9 Verejný ochranka práv (2013), *Preskúmanie podnetu zmeny názvu obce Tešedíkovo na Pered* (Bratislava). Dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/tesedikovo-vop.pdf>.
 - 10 *Tešedíkovo smeruje na sud, no šancu uspieť má malú*. SME, 11.12.2013. Dostupné na <http://nitra.sme.sk/c/7036661/tesedikovo-smeruje-na-sud-no-sancu-uspriet-ma-malu.html>
 - 11 Verejný ochranka práv (2013), *Preskúmanie podnetu zmeny názvu obce Tešedíkovo na Pered* (Bratislava) Dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/tesedikovo-vop.pdf>.
 - 12 *Ludová platforma kritizuje vládu za Tešedíkovo*. TA3, 18.10.2013. Dostupné na <http://www.ta3.com/clanok/1028775/ludova-platforma-kritizuje-vladu-za-tesedikovo.html>

AKO MALÁ OBEC ODKRYLA VEĽKÉ ÚSTAVNOPRÁVNE PROBLÉMY

Problém premenovania Tešedíkovo na Pered poukázal na viaceré otázky súvisiace s realizáciou občianskych a menšinových práv na Slovensku.

V prvom rade poukazuje na čoraz vážnejší problém čisto formalistického výkladu práva, ktorý v mnohých prípadoch vedie k nadradeniu formy nad obsah zákonov. Takýmto spôsobom môžu byť zákony v istom zmysle slova „zneužité“ vládnucou politickou mocou. Okrem prípadu obce Tešedíkovo/Pered je ukázkovým príkladom takéhoto prístupu prípad rasistických výrokov Mariána Kotlebu, voči ktorému bolo v marci zastavené trestné stíhanie pre prečin hanobenia národa, rasy a presvedčenia. Zdôvodnenie Najvyššieho súdu bolo pritom len hrou na slovíčka, a nie kontextuálnym a spoločensky zodpovedným rozhodnutím.¹³ Aplikácia zákonov vo formalistickom duchu bez toho, aby sa brala do úvahy ich obsahová stránka a celkový spoločensko-politický kontext, môže ohrozovať demokratické hodnoty, na ktorých je tento štát údajne postavený. V právnom štáte, ktorý sa zároveň nazýva modernou demokraciou by interpretácia a aplikácia zákonov mala byť založená na demokratických hodnotách rovnosti, slobody a rešpektu dôstojnosti ľudí bez ohľadu na ich národnostnú či etnickú príslušnosť, vierovyznanie, sociálny pôvod a podobne. Veď napokon, Slovensko je týmito princípmi viazané nielen ústavou, ale aj viacerými medzinárodnými dohovormi a členstvom v Európskej únii.

V druhom rade sa v prípade Tešedíkovo vynára otázka účasti občanov na správe vecí verejných, ako i otázka samosprávy, resp. právomocí obcí. V širšom zmysle slova sa občianska participácia chápe ako „prostriedok riešenia deficitu zastupiteľskej demokracie.“¹⁴ V užšom zmysle slova sa stotožňuje s politickou participáciou, čiže priamou účasťou občanov na procesoch vládnutia. Podľa Ústavy SR „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“¹⁵ Občania teda majú ústavou garantované právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, a to buď priamo alebo slobodnou voľbou zástupcov.¹⁶ Priamu účasť na správe vecí verejných môžu občania realizovať prostredníctvom petície, referenda, zhromaždení občanov obce a miestnym referendom.¹⁷ Obec je samostatným územným samosprávnym celkom, ktorého základnou úlohou pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj obce a potreby jej obyvateľov.¹⁸ Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia hlasovaním a verejným zhromaždením obyvateľov obce.¹⁹ Za účelom výkonu samosprávy obec môže organizovať hlasovanie obyvateľov o dôležitých otázkach života a rozvoja obce.²⁰ Obyvatelia Tešedíkovo odhlasovali v miestnom referende zmenu názvu obce v roku 2012. Hlasovanie obyvateľov je platné, ale nebolo akceptované pri rozhodovaní vlády o zmene názvu. V tomto prípade sa dostali do kolízie práva občanov na účasť na správe vecí verejných a právo na miestnu samosprávu s právom vlády určovať alebo meniť názvy obcí. Hlavný problém však spočíva v platnej právnej úprave týkajúcej sa právnej (ne)záväznosti referenda, resp. ľudového hlasovania. Nikde nie je vyslovene ustanovené, že výsledky referenda sú právne záväzné pre štátne alebo samosprávne orgány. Zastávam názor, že samotná možnosť účasti občanov na správe vecí verejných prostredníctvom referenda, ktoré je právne platné, ale nie je záväzné, je nepostačujúca. Aby sa naplnil skutočný zmysel občianskej participácie, je potrebné, aby boli výsledky hlasovania akceptované a realizované v súlade s ústavnoprávnymi normami štátu. Ak majú obyvate-

- 13 Uznesenie Najvyššieho súdu SR č. 4 4 Tdo 49/2012, dostupné na http://www.supcourt.gov.sk/data/att/27207_subor.pdf. Viac na <http://www.romainstitute.sk/data/files/169.pdf> a <http://www.sme.sk/c/6798812/najvysii-sud-podla-helsinskeho-vyboru-legitimizoval-ponizovanie-romov.html>.
- 14 Strussová, M., Petriková, D. (2009) *Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji*. In: Sociológia, 41, 2009, č.4, s. 354
- 15 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov, článok 2, odsek prvý
- 16 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov, článok 30, odsek prvý
- 17 Petičné právo čl. 27, odsek 1, referendum, čl. 93, územná samospráva, čl. 67, odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov a Miestne referendum, §3a ods. b, a zhromaždenie obyvateľov obce, §3a ods. c zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- 18 §1, odsek 1 (a) 2 zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- 19 §4, odsek (b) a (c) zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- 20 §4, odsek (l) zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

lia zákonné právo hlasovať o zmene názvu v obce v miestnom referende²¹, tak má byť ich právo nielen formálne, ale i skutočne realizovateľné. Tento prípad tak poukazuje na naliehavosť otázky právnej záväznosti referenda, ktorá by bolo potrebné upraviť tak, aby sa vytvorili reálne podmienky na realizáciu výsledkov občianskej participácie a výkon miestnej samosprávy.

V neposlednom rade sa možno na prípad Tešedíkova pozeráť i cez optiku menšinových práv, keďže približne 90% obyvateľstva obce sa hlási k maďarskej národnosti. Základný princíp univerzálneho štandardu menšinových práv je princíp nediskriminácie a rovnosti. Okrem toho sa v medzinárodnom štandarde presadzuje i právo na efektívnu participáciu národnostných menšín vo všetkých sférach verejného, politického, spoločenského, kultúrneho a ekonomického života. Právo na účasť na správe vecí verejných sa považuje za jednu z najdôležitejších menšinových otázok. Štát by mal zabezpečiť efektívnu účasť príslušníkov menšín na verejnom živote, a to najmä v súvislosti s tými rozhodnutiami, ktoré sa ich priamo týkajú.²² Efektívna participácia pritom znamená, že reprezentanti menšín sú nielen zapojení do rozhodovacích procesov, ale že ich hlas má váhu a je bráný do úvahy. Toto právo bolo obyvateľom Tešedíkova umožnené len formálne.

Ďalším momentom menšinových práv, ktorý je v tom prípade dôležitý, je aspekt používania jazykov menšín. Európska charta pre regionálne alebo menšinové jazyky (ďalej len charta), ktorá rieši postavenie jazykov ako takých tiež hovorí, že menšinové jazyky sú spoločným kultúrnym dedičstvom Európy a že majú rovnakú hodnotu, bez ohľadu na právny režim. Inými slovami, aj napriek tomu, že je slovenský jazyk štátnym jazykom na Slovensku, nemal by byť nijako nadradený voči menšinovým jazykom. Existencia jedného nadradeného štátneho jazyka môže obmedzovať výkon nielen menšinových práv, ale i občianskych práv, ako je to v prípade obce Tešedíkovo. Toto je ďalšia dôležitá otázka, ktorú otvorila obec a týka sa právnej úpravy štátneho jazyka a jazykov menšín. Podľa medzinárodného štandardu nemôže štát menšinám upierať právo na používanie svojho jazyka.²³ Jazyk sa považuje za jeden zo základných prvkov identity národnostných menšín.²⁴ Podľa Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín Rady Európy (ďalej len rámcový dohovor), ku ktorému Slovenská republika pristúpila a ktorý je právne záväzný, má „každá osoba patriaca k národnostnej menšine právo slovom aj písmom slobodne a bez zasahovania používať svoj menšinový jazyk v súkromí aj na verejnosti.“²⁵ Ústava²⁶ a aj zákon o používaní jazykov národnostných menšín²⁷ garantujú používanie menšinových jazykov aj v úradnom styku. Preto potom oficiálne názvy obcí, kde žijú národnostné menšiny (a do-

- 21 §11a, odsek (a) zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- 22 Deklarácia Organizácie spojených národov o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám
- 23 Čl. 27 Medzinárodného paktu OSN o občianskych a politických právach (1966)
- 24 Rámcový dohovor na ochranu práv národnostných menšín Rady Európy, článok 5, odsek prvý
- 25 Rámcový dohovor na ochranu práv národnostných menšín Rady Európy, článok 10, odsek prvý
- 26 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov, článok 6, odsek druhý
- 27 §2, odsek prvý zákona č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov.

konca tvoria absolútnu väčšinu) nemôžu byť v ich menšinovom jazyku? Podľa vlády takéto názvy nie sú súčasťou kodifikovanej podoby štátneho jazyka, a preto sa nemôžu používať ako oficiálne názvy obcí. Bolo by teda potrebné právne upraviť túto oblasť, a to tak, aby sa názvy obcí v menšinových jazykoch, ktoré si občania danej obce odhlasujú v referende, zaradili medzi pojmy kodifikovaného štátneho jazyka a mohli byť následne schválené vládou.

Na tento aspekt upozornila aj verejná ochrankyňa práv. Poukázala na to, že v súlade so zásadami dobrej správy vecí verejných mali orgány verejnej správy najprv preskúmať, či je daný termín súčasťou štátneho jazyka a ak nie je, tak mali urobiť všetko preto, aby sa súčasťou kodifikovanej podoby štátneho jazyka stal.²⁸ Súhlasím s verejnou ochrankyňou práv a jej záverom, ale nemyslím si, že v tomto prípade je spisovnosť či nespisovnosť názvu obce to najdôležitejšie. Podstatné je chápanie vzťahu občan- štát, ako i koncepcie moci, ktorá pochádza od občanov. Zdôrazňovanie maďarského pôvodu názvu obce zo strany ministra vnútra opäť poukazuje na tendenciu vládnej garnitúry vnímať menšiny, a najmä tú maďarskú, ako ohrozenie. Namiesto skúmania pôvodu slova je potrebné preskúmať všetky ústavoprávne možnosti, aby vôľa obyvateľov Tešedíkova bola naplnená. Taktiež je potrebné zaoberať sa otázkou, prečo chcú názov svojej obce zmeniť.

Názov Pered používala obec v minulosti až do roku 1948, kedy jej bol tento názov bez súhlasu jej obyvateľov politickým rozhodnutím odobratý. Tento historický argument hovorí v prospech súčasnej zmeny názvu na základe rozhodnutia jej obyvateľov. Orgány verejnej správy majú morálnu povinnosť odstrániť túto historickú nespravodlivosť voči obyvateľom obce a povoliť im zmenu názvu na Pered. Názvy obcí totiž odrádzajú späť daného miesta s významnými historickými udalosťami a osobnosťami a sú tiež zdrojom sociálnej identity. Názov každého miesta súvisí s dedičstvom komunity, ktorá ho obýva. Je preto žiaduce umožniť obyvateľom Tešedíkova, aby sa vrátili k názvu, ktorý odráža históriu obce.

FORMÁLNY ARGUMENT PROTI ZMENE NÁZVU OBCE, VŠETKY OSTATNÉ ZA

V prípade žiadosti obce Tešedíkovo o zmenu názvu obce na Pered neexistuje žiadny dôvod, aby im to nebolo odsúhlasené. Argumenty podporujúce efektívnu účasť občanov na správe vecí verejných a samospráve obcí sú jednoznačne na strane obyvateľov Tešedíkova. Historický argument má dostatočnú silu sám osebe a mal hrať rozhodujúcu úlohu pri uznášaní sa vlády v tejto veci. Dištancovaním sa od minulosti a nedemokratických politických rozhodnutí mohla vláda ukázať, že sa hlási k liberálno-demokratickým hodnotám. Bolo rozhodnutie vlády v súlade so zákonom? Podľa niektorých áno, podľa mňa to nie je jednoznačné. V demokratickom a právnom štáte platí princíp viazanosti právom, čiže všetci vrátane štátnych orgánov sú vo svojom konaní viazaní právom. Čo robiť v prípade, keď sú zákony nejasné, kontradiktórne alebo obmedzujúce? Latinská sentencia hovorí *Dura lex, sed lex*, čiže *tvrdý zákon, ale (aj napriek tomu) zákon*. Čo keď sú zákony nielen tvrdé, ale i nespravodlivé? ■

28 Verejný ochranka práv (2013), *Preskúmanie podnetu zmeny názvu obce Tešedíkovo na Pered* (Bratislava), s. 4-5. Dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/tesedikovo-vop.pdf>.

NOVÉ PRAVIDLÁ ROZDEĽOVANIA FINANCIÍ MENŠINÁM: VYKROČENIE SPRÁVNÝM SMEROM

JARMILA LAJČÁKOVÁ

Financovanie menšinových kultúr otvára azda najzásadnejšie teoretické otázky menšinových práv. Tvorba veľmi konkrétnych pravidiel bez dostatočného zodpovedania náročnejších otázok je však pre Slovensko typická. Takýto postup môže byť jedným z dôvodov pretrvávajúcich sporov medzi menšinami. Naposledy takýto spor prebehol na pôde Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny (VNMEŠ) na jeho 11. zasadnutí v novembri 2013. VNMEŠ na návrh svojej pracovnej skupiny prijal nové pravidlá alokácie finančných prostriedkov jednotlivým menšinám. Finančné prostriedky určené pre uznané národnostné menšiny sa budú skladať z dvoch častí – prvá, minimálna, časť bude fixná pre každú národnostnú

menšinu, a to vo výške 25 000 EUR. Druhá časť sa bude rozdeľovať podľa nasledovných kritérií:

- K1 – počet príslušníkov hlásiacich sa k národnostnej menšine podľa aktuálneho sčítania obyvateľov s váhou 45 percent,
- K2 – existencia materskej krajiny s váhou 5 percent (podľa členov pracovnej skupiny iba dve menšiny nemajú materskú krajinu – Rómovia a Rusíni),
- K3 – počet príslušníkov národnostnej menšiny, pre ktorých je jazyk národnostnej menšiny materinským jazykom, s váhou 50 percent.

Pre oblasť podpory multikultúrnych a interetnických aktivít bude vyčlenených 6 percent z alokácie každej menšiny. Pri výpočtoch alokácií sa počítať s priemerom prostriedkov za posledné tri roky.¹

NEJASNÉ DŮVODY ROZDIELNEHO POSTAVENIA TZV. STARÝCH A NOVÝCH MENŠÍN

Pred hodnotením tohto nového vzorca by som rada vzniesla niekoľko teoretických otázok, ktoré zostávajú otvorené. Prvá veľká a stále nedoriešená otázka sa prirodzene týka objektu ochrany – čo je národnostná, resp. etnická menšina. Aby som bola férová, téme definovania menšiny sa vyhlí aj oveľa lepšie teoreticky podkutí hráči ako napríklad poradný výbor k Rámcovému dohovoru pre ochranu národnostných menšín. Aj keby tvorcovia menšinovej politiky nepišli priamo s definíciou národnostnej menšiny, bolo by už načas zdôvodniť, prečo sú z menšinovej ochrany, vrátane finančnej podpory, vylúčené tzv. nové menšiny (teda komunity migrantov). Ak akceptujeme, že možnosť zachovania si vlastnej (od majority) odlišnej menšinovej identity je ľudským právom každého človeka (teda nielen občana či občianky), nie je jasné, prečo by mali mať toto právo len niektoré menšiny. Zvlášť ak si uvedomíme, že množstvo už uznaných národnostných menšín vzniklo práve v dôsledku migrácie.² Nie je teda zrejme, prečo by napríklad vietnamská menšina mala znášať všetky náklady spojené so zachovaním odlišnej jazykovej identity tým, že musí sama financovať vzdelávanie svojich detí vo vietnamčine³, zatiaľ čo množstvu uznaných menšín (aj keď nie všetkým) štát garantuje právo a podporu zachovania jazykovej identity.

ČO MENŠINA JE A ČO NIE JE PODĽA TVORCOV POLITÍK?

Už uznané národnostné menšiny sa začleneniu nových menšín do menšinovej ochrany bránia. Zrejme celkom oprávnené sa obávajú, že balík finančných prostriedkov určených na podporu menšín by sa neväčšil, iba by sa ten existujúci prerozdělil medzi viacero subjektov. Tvorba politík, ktoré sa týkajú ochrany menšín (z ktorej sú niektoré vylúčené) a ich finančnej podpory nie je založená na legitímnych a konzistentných zdôvodneniach, ale na „nevyslovených“ predstavách o tom, kto menšina je a kto nie je. Tento stav je pravdepodobne do veľkej miery aj dôsledkom intenzívnej sekuritizácie, kedy sú legitímne požiadavky najmä niektorých menšín okamžite rámcované ako bezpečnostné riziko. Je pravdepodobné, že ak by napríklad maďarská menšina požiadala o zvýšenie objemu financií na podporu všetkých menšín, súčasní predstavitelia štátu by takúto požiadavku zamietli. Najskôr so zdôvodnením, že ide o ďalší prejav „požadovačných rúk“ a možno aj snahy ohroziť suverenitu Slovenska.

POTREBA KONTEXTUÁLNEHO PRÍSTUPU K OCHRANE MENŠÍN

Sekuritizácia menšinovej politiky je zrejme aj dôvodom, prečo tvorcovia politiky zotrávajú pri doterajšom univerzalistickom prístupe k podpore menšín. Ten nastavuje rovnaké pravidlá pre všetkých a predpokladá, že jedna formulka môže vyriešiť všetky situácie, ignorujúc pritom rozdiely medzi i vo vnútri menšín. Práve tento nedostatok je najviditeľnejší v diskusii o nových pravidlách prerozdelenia financií. Za ideálnych podmienok by menšinová ochrana mala byť kontextuálna. Brala by teda do úvahy morálne relevantné faktory, akými sú nielen veľkosť menšiny, ale napríklad aj historické aspekty spoluzitia majority s danou menšinou a s nimi súvisiacu pretrvávajúcu stigmatizáciu. V minulosti platný spôsob prerozdelenia finančných prostriedkov jednotlivým menšinám sa o kontextuálnosť snažil tým, že napríklad čiastočne korigoval faktor početnosti princípom tzv. pozitívnej diskriminácie (nie presne vypočítaným). Uznal tak nereprezentatívnu dát o počte príslušníkov niektorých menšín zo sčítania obyvateľov a snažil sa ich korigovať v prospech menej početných menšín.

PROBLEMATICKOSŤ KRITÉRIÍ PRE ROZDEĽOVANIE FINANCIÍ

Autori a autorky najnovšieho návrhu pravidiel finančnej podpory menšín matematicky spresnili výpočet tým, že špecifikovali dva faktory. Prvý

- 1 Zápisnica, XI. Zasadnutie Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, Úrad vlády SR, 12. november 2013, s. 8 a 1.
- 2 Jarmila Lajčáková (ed.) *Menšinová politika na Slovensku v roku 2011: Výročná správa* (Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2012), kapitola 13.2.
- 3 Tina Gažovičová, „Podpora materinského jazyka detí migrantov“, *Menšinová politika na Slovensku 2-2011*, s. 10-11. Dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/2011_08_mensinova_web.pdf

z nich, teda existencia materskej krajiny podľa nich predstavuje (ale nie nevyhnutne) možnosť ďalšej finančnej aj nefinančnej podpory. Druhý faktor, teda materinský jazyk je síce relevantný, ale je potrebné zohľadniť jeho potenciálne odlišný kontext u každej menšiny. Ako argumentovali zástupcovia rómskej menšiny, prikladanie priveľkej váhy faktorom materinského jazyka je sporné. Pre mnoho Rómov je materinským jazykom slovenčina alebo maďarčina. Zástupkyňa českej menšiny zase upozornila na fakt, že menšiny, ktoré nemajú národnostné školstvo sú vystavené podstatne výraznejšiemu asimilačnému tlaku a ich možnosti kultúrnej reprodukcie sú tak oslabované. Logicky teda menej príslušníkov takýchto menšín bude jazyk danej menšiny považovať za svoj materinský.

S tým súvisí aj problematickosť druhého najzávažnejšieho kritéria – početnosti – ako upozornili zástupcovia rómskej menšiny. Toto kritérium sa javí ako nie celkom dostatočné v prípade dlhodobu stigmatizovaných menšín, ako je najmä rómska či židovská. Zástupcovia rómskej menšiny navrhli využitie dát z tzv. Atlasu rómskych komunít, ktoré vychádzajú z metódy pripísanej identity.⁴ Tu však treba upozorniť, že takáto metóda je vhodná pri opatreniach zameraných na odstraňovanie diskriminácie a socio-ekonomického znevýhodnenia, teda napríklad aj pri čerpaní štrukturálnych fondov. Pri tvorbe národnostnej politiky však môže byť sporná, keďže štát by tak mohol *de facto* nanucovať menšinovú identitu aj osobám, ktoré ju jednoducho nepociťujú alebo nechcú pociťovať.

Autori a autorky nového vzorca nastúpili na správnu cestu, ale ukazujú sa, že je stále potrebné zohľadniť ďalšie aspekty, napríklad minulé či prebiehajúcu diskrimináciu, neuznanie statusu národnostnej menšiny počas komunizmu, či teritoriálnu koncentráciu alebo naopak rozptyl, ktorá ovplyvňuje napríklad schopnosť využívať aj zdroje samosprávy na podporu menšinovej identity (napr. jazykových práv).

Práve preto, že ide o pomerne komplexnú úvahu, vytvorenie exaktného matematického vzorca je takmer nemožné. Podľa môjho názoru mala podobným úvahám predchádzať štúdia, ktorej obsahom by bol napríklad aj výpočet nákladov na podporu menšinových masmédií, divadiel a literatúry, a to minimálne podľa záväzkov vyplývajúcich z Charty menšinových a európskych jazykov (aj keď, samozrejme, aj o tých možno viesť polemiku). Možno by sme sa takto vyhlí situácii, ktorá nastala v prípade rómskej menšiny, kedy sa v letných mesiacoch takmer každý druhý deň koná nejaký kultúrny festival, pričom nezostáva na podporu jediných rómskych novín.

MAJORITNÉ ORGANIZÁCIE AKO PRIJÍMATELIA FINANCIÍ NA PODPORU MENŠÍN

Mimochodom, na stole stále zostáva výraznejšie nediskutovaná, a pritom dôležitá téma, a tou sú príjemcovia dotácií na podporu menšinových kultúr. Podľa pravidiel tejto dotačnej schémy môže byť žiadateľom o dotáciu prekvapivo pomerne široký okruh subjektov: od obce, vyššieho územného celku, občianskeho združenia, cez cirkev až po medzinárodnú či rozpočtovú organizáciu.⁵ Je prinajmenšom zvláštne, že podmienkou nie je, aby tieto subjekty boli menšinové, t.j. založené osobami, ktoré pociťujú príslušnosť k národnostným menšinám. Myslíme si, že tento okruh subjektov by bolo vhodné redukovat tak, aby financie na podporu menšín smerovali skutočne na ich podporu a súčasne podporovali menšinové inštitúcie, ktoré sú nástrojom kultúrnej reprodukcie. Kultúra majority je podporovaná množstvom verejných kultúrnych a vzdelávacích inštitúcií. Rovnosť ochrany menšinových kultúr je legitímnym argumentom na obmedzenie prístupu majority k benefitom určeným pre menšiny na zachovanie ich kultúrnych identít. Keďže príslušnosť k menšine by malo byť primárne (ale nie výlučne) založené na sebaidentifikácii, domnievame sa, že súčasťou žiadosti o dotáciu by malo byť prehlásenie o tom, že napríklad väčšina členov združenia pociťuje príslušnosť k určitej menšine a že vo svojich aktivitách podporuje napríklad kultúru menšín. Takéto čestné prehlásenie síce úplne nezamedzí zneužívaniu, ale môže čiastočne odradiť tých, ktorí nepociťujú menšinovú identitu. Víťan je aj podpora interkultúrnych podujatí, a to z dôvodu, že množstvo ľudí pociťuje príslušnosť k viacerým menšinám či majorite. Občianske združenia môžu mať príslušníkov z rady rôznych menšín aj majority. ■

4 Pozri v zápisnici, s. 9-11.

5 Výzva na podávanie žiadostí na finančnú podporu menšinových kultúr na rok 2013, dostupná na <http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/kultura-narodnostnych-mensin-2011>, odsek 10.

PISA UKÁZALA, ŽE SLOVENSKÉ ŠKOLSTVO SILNE REPRODUKUJE SOCIÁLNE ROZDIELY¹

TINA GAŽOVIČOVÁ

V roku 2012 Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) už po piatykrát zorganizovala celosvetovú komparáciu žiakov PISA (*Programme for International Student Assessment*). PISA, ktorá sa realizuje vo vyše 60 krajinách sveta, meria znalosti 15-ročných žiakov v kategóriách čitateľská, matematická a prírodovedná gramotnosť. Nezisťuje však iba vedomosti žiakov, ale aj informácie o nich samotných a o ich škole. Na základe získaných výsledkov žiakov a žiačok prezentuje zistenia v kontexte mnohých faktorov.

Zistenia PISA výskumu nie sú pre Slovensko potešujúce. Vo všetkých troch skúmaných oblastiach sa žiaci umiestnili pod priemerom OECD krajín. Relatívne najlepšie dopadli v matematike, relatívne najslabšie v čítaní.

Tabuľka č. 1: Celkové priemerné výsledky na Slovensku a v OECD

	Matematická gramotnosť	Čitateľská gramotnosť	Prírodovedná gramotnosť
Priemer SR	482	463	471
Priemer OECD	494	496	501

Zdroj: PISA 2012

SILNÝ VPLYV SOCIO-EKONOMICKÉHO ZÁZEMIA NA VÝSLEDKY

Pre oblasť menšinovej politiky je najdôležitejším zistením silný vplyv socio-ekonomického zázemia na výsledky žiakov, ktoré sa meralo prostredníctvom najvyššieho dosiahnutého vzdelania a povolania rodičov, a tiež materiálneho vybavenia domácnosti.

Správa z PISA výskumu ukazuje, že korelácie medzi úspešnosťou žiakov a ich socio-ekonomickým zázemím sú všadeprítomným fenoménom. Dôvodov je veľa. Medzi inými aj tie, že deti z bohatších rodín častejšie navštevujú kvalitnejšie školy a rodiny majú viac možností svoje deti podporovať. Miera, v akej sociálne zázemie ovplyvňuje výsledky žiakov, sa však medzi krajinami líši. Slovensko v tomto ohľade dopadlo zo všetkých skúmaných krajín najhoršie. Zároveň sa na Slovensku v porovnaní s rokom 2003 miera rovnosti v školstve zhoršila.

Situácia v iných krajinách ukazuje, že vyššia miera rovnosti sa nevylučuje s celkovými nadpriemernými výsledkami. Medzi krajiny s výbornými výsledkami aj nadpriemernými hodnotami v rovnosti patria napríklad viaceré krajiny východnej Ázie (Čína, Japonsko, Kórea), ako aj viaceré európske krajiny (Fínsko, Estónsko).

SOCIÁLNE A ETNICKÉ LÍNIE NA SLOVENSKU

PISA štúdiá v prípade Slovenska priamo nevytvorujú a výsledky podľa národnosti žiakov. Vychádzajúc z reality v iných krajinách, najmä západnej

Európy, sa PISA zameriava na žiakov s migračným pôvodom. Na Slovensku by však bolo relevantnejšie zisťovať národnosť žiakov, čo PISA sprostredkovane ukázala na materinskom jazyku. Viac než 7% PISA respondentov uviedlo, že doma hovoria iným jazykom, než je vyučovací jazyk navštevovanej školy, a teda aj jazyk testu. Títo žiaci dosiahli v priemere o 97 až 123 menej bodov. Keďže nie sú dostupné štatistiky, koľko žiakov uviedlo ktoré jazyky, môžeme len predpokladať, že ide najmä o maďarských žiakov na slovenských školách a rómskych žiakov.

Tabuľka č. 3: Výsledky podľa materinského jazyka žiakov

	Matematická gramotnosť	Čitateľská gramotnosť	Prírodovedná gramotnosť
Jazyk testu	491	474	482
Iný jazyk	394	351	367

Zdroj: PISA 2012, Interactive Data Selection, <http://pisa2012.acer.edu.au/interactive.php>

Aj na základe iných dát vieme predpokladať, že zistenia PISA vypovedajú aj o rozdieloch medzi národnostnými skupinami. Príslušníci etnických menšín na Slovensku majú oproti väčšinovej populácii horšie socio-ekonomické zázemie. Obzvlášť sa to týka rómskych detí, z ktorých mnohé žijú v dramatickej chudobe, s rodičmi bez vzdelania a s veľmi nízkou mierou zamestnanosti. Podľa výskumu UNDP z roku 2010 malo vyše 75% rómskych respondentov ukončené maximálne základné vzdelanie a iba 10% bolo pracujúcich.² Maďarská menšina má taktiež štatisticky horšie socio-ekonomické zázemie. Podľa sčítania obyvateľov z roku 2011 malo iba 8% ľudí s maďarskou národnosťou vysokoškolské vzdelanie, kým u ľudí so slovenskou národnosťou uviedlo VŠ vzdelanie 14%. Nezamestnanosť uviedlo v sčítaní 12% príslušníkov maďarskej národnosti oproti 9% príslušníkov slovenskej väčšiny. V porovnaní s majoritou žije väčšie percento občanov s maďarskou a rómskou národnosťou v rurálnom prostredí, kde je menej možností na zamestnanie a kvalitné vzdelávanie.

Najnovšie školské štatistiky Ústavu informácií a prognóz školstva (ÚIPŠ) zároveň ukazujú, že deti z národnostných menšín častejšie navštevujú také školy, na ktorých žiaci v PISA štúdiu dosiahli horšie výsledky. Kategória „všetky menšinové národnosti“, ktorú na základe dát ÚIPŠ uvádzam, obsahuje najmä deti s maďarskou národnosťou, a ďalej deti české, rusínske a mnohé ďalšie. Rómske deti sú v oficiálnych štatistikách iba veľmi málo zastúpené. Podľa ÚIPŠ navštevuje základné školy necelých 880 rómskych detí. Podľa odhadov je ich pritom v povinnej školskej dochádzke takmer desaťnásobne viac, vyše 80 tisíc.³ Väčšinou sa však hlásia k slovenskej alebo maďarskej národnosti.

Tabuľka č. 2: Vybrané krajiny podľa vplyvu socio-ekonomického zázemia na výsledky

	Krajina	Priemerný výsledok v matematike	Síla vzťahu medzi výsledkom v matematike a socio-ekonomickým zázemím	Rozdiel medzi socio-ekonomickými skupinami
	Priemer OECD	494	14,6	39
1.	Macao- Čína	538	2,6	17
5.	Fínsko	519	9,4	33
10.	Austrália	504	12,3	42
20.	Poľsko	518	16,6	41
30.	Francúzsko	495	22,5	57
40.	Ruská Federácia	482	11,4	38
50.	Kolumbia	376	15,4	25
63.	Slovenská Republika	482	24,6	54

Zdroj: PISA 2012 Results: Excellence through Equity, s. 16.

1 Článok čerpá najmä zo štúdie „PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know“ a dostupných dát na <http://pisa2012.acer.edu.au>.

2 UNDP (2012). *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010*. Bratislava.

3 Boris Vaňo (2002). 'Rómske deti z pohľadu demografie'. In Andrej Salner (ed.), *Rómske deti v slovenskom školstve*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, s. 30.

ROZDIELY MEDZI ŠKOLAMI

Silný vplyv socio-ekonomického zázemia na výsledky žiakov ide na Slovensku ruka v ruku s veľkými rozdielmi medzi školami. Vzhľadom na vyššie uvedené vzdelanostné charakteristiky menšín je preto zaujímavé prepojiť dáta o úspešnosti jednotlivých typov škôl v PISA s etnickým zložením žiakov na rôznych školách. Najlepšie výsledky v PISA štúdiu dosiahli v priemere žiaci vo väčších mestách, na súkromných školách a na 8-ročných gymnáziách. Naproti tomu u žiakov v malých obciach, na štátnych školách a na stredných odborných školách bez maturity sa vyskytujú najslabšie výsledky.

Tabuľka č. 4: Výsledky podľa veľkosti obce

Počet obyvateľov	Matematická gramotnosť	Čitateľská gramotnosť	Prírodovedná gramotnosť
Do 3 000	431	409	416
3 000 – 15 000	459	430	446
15 000 – 100 000	497	480	487
100 000 – 1 000 000	516	513	513

Zdroj: PISA 2012, Interactive Data Selection, <http://pisa2012.acer.edu.au/interactive.php>

Výsledky PISA štúdie ukázali jednoznačnú koreláciu: čím väčšie mesto, tým lepšie výsledky žiakov. Vo všetkých kategóriách mali žiaci v malých obciach v priemere o 85 až 104 bodov slabšie výsledky ako žiaci v mestách nad 100 000 obyvateľov.

Nadpriemerné výsledky v PISA štúdiu mali tiež žiaci v súkromných školách. Komunita súkromných škôl toto zistenie využíva na seba-prezentáciu a na svojej webovej stránke uvádza: „*Pochybnosti o svojej kvalite teda súkromné školy úplne vyvrátili.*“⁴ Súkromné školy sú dôležitou súčasťou slobody v školstve a nie je možné problematiku rovnosti v školstve zjednodušiť na otázku súkromných škôl. Žiaľ však aj delenie žiakov do štátnych a súkromných škôl môže prispievať k roztváraniu nožníc medzi sociálnymi triedami. Počet súkromných škôl pritom stúpa. Za posledných desať rokov počet súkromných základných škôl stúpol z 11 na 42 a počet súkromných gymnázií z 19 na 39. Počet štátnych škôl naproti tomu mierne klesá.⁵

Tabuľka č. 5: Rozdiel v priemerných výsledkoch medzi štátnymi a súkromnými základnými školami

	Matematická gramotnosť	Čitateľská gramotnosť	Prírodovedná gramotnosť
Štátne základné školy	478	458	468
Súkromné základné školy	520	513	508

Zdroj: PISA 2012, Interactive Data Selection, <http://pisa2012.acer.edu.au/interactive.php>

Tabuľka č. 7: Základné školy podľa zriaďovateľa a národnostného zloženia žiakov

	Všetky ZŠ		Štátne ZŠ		Súkromné ZŠ	
	Počet	Podiel	Počet	Podiel	Počet	Podiel
Slovenská národnosť	389 664	91,2%	363 791	91,0%	4 616	94,7%
Všetky menšinové národnosti	36 515	8,5%	35 015	8,8%	70	1,4%
Cudzinci	1 198	0,3%	954	0,2%	188	3,9%
Spolu	427 377	100,0%	399 760	100,0%	4 874	100,0%

Zdroj: Výpočet autorky podľa Štatistickej ročenky ÚIPŠ, dáta k 15.9.2013

Tabuľka č. 8: Školy podľa typu a národnostného zloženia žiakov

	Materské školy		Základné školy		Gymnázia		Stredné odborné školy	
	Počet	Podiel	Počet	Podiel	Počet	Podiel	Počet	Podiel
Slovenská národnosť	141 357	92,3%	389 664	91,2%	71 328	93,0%	136 935	92,1%
Všetky menšinové národnosti	11 309	7,4%	36 515	8,5%	5 015	6,5%	11 607	7,8%
Cudzinci	393	0,3%	1 198	0,3%	368	0,5%	206	0,1%
Spolu	153 059	100%	427 377	100%	76 711	100%	148 748	100%

Zdroj: Výpočet autorky podľa Štatistickej ročenky ÚIPŠ, dáta k 15.9.2013

⁴ www.sukromneskoly.sk

⁵ Ústav informácií a prognóz školstva, www.uips.sk. K septembru 2003 bolo na Slovensku 2272 štátnych, 11 súkromných a 104 cirkevných základných škôl. O desať rokov neskôr existuje 2003 štátnych, 42 súkromných a 114 cirkevných základných škôl. Medzi gymnáziami bolo pred desiatimi rokmi 158 štátnych, 19 súkromných a 46 cirkevných gymnázií. V septembri 2013 bolo 151 štátnych, 39 súkromných a 57 cirkevných základných škôl.

Etnické zloženie na súkromných základných školách sa pritom dosť líši od štátnych škôl. Deti so slovenskou národnosťou navštevujú súkromné školy vo výrazne väčšej miere než je tomu u detí z menšín. Kým celkovo deti s menšinovou národnosťou tvoria až 8,5% na štátnych školách, na súkromných školách je to iba 1,4%. Naproti tomu je na súkromných školách mnohonásobne vyšší podiel detí s iným štátnym občianstvom. Dôvodom bude zrejme relatívne vysoký počet detí diplomatov a vysokokvalifikovaných cudzincov zamestnaných na Slovensku.

Veľký rozdiel je tiež medzi rôznymi typmi škôl. Spomedzi piatich rôznych typov škôl najlepšie dopadli 8-ročné gymnáziá, najslabšie stredné odborné školy bez maturity. Podobné výsledky boli vo všetkých troch testových predmetoch.

Tabuľka č. 6: Percentuálne rozdelenie žiakov do vedomostných úrovní v matematickej gramotnosti podľa typu školy

Počet bodov	ZŠ	8-ročné gymnázium	4-ročné gymnázium	SOŠ s maturitou	SOŠ bez maturity
> 669	0,8	13,6	9,5	1,4	0,0
607-669	4,3	22,4	21,0	4,3	0,1
545-606	12,4	32,3	32,3	14,0	1,6
483-544	19,9	19,6	24,3	29,0	9,3
421-482	24,1	8,9	11,0	31,3	25,3
358-420	20,4	2,6	2,0	15,9	35,4
< 358	18,0	0,6	0,0	4,2	28,3

Zdroj: NÚCEM – Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania. PISA 2012 – Prvé výsledky medzinárodného výskumu 15-ročných žiakov z pohľadu Slovenska

Na základe školských štatistík môžeme opäť potvrdiť, že deti so slovenskou národnosťou častejšie navštevujú školy s lepšimi výsledkami. Kým na gymnáziách je podiel detí s menšinovou národnosťou 6,5%, na stredných odborných školách je to 7,8%. Dáta tiež naznačujú, akoby viac detí z menšín skôr ukončilo školskú dochádzku, keďže najvyšší je ich podiel na základných školách - 8,5%. Pripomíname, že menšiny častejšie žijú v menších obciach, kde je menej príležitostí pokračovať vo vzdelávaní na vyšších stupňoch. Bráni v tom zároveň kvalita škôl v rurálnom prostredí, ktorá je výrazne nižšia než u škôl vo väčších mestách, ako ukázala PISA.

Zaujímavosťou je, že cudzinci sú viac zastúpení na stredných školách, predovšetkým na gymnáziách. Kým v materských a základných školách tvoria 0,3%, na gymnáziách tvoria 0,5%, avšak stredné odborné školy navštevujú veľmi zriedkavo (tvoria 0,1%). Dôvodom bude ich zastúpenie prevažne v mestách, a tiež ich vyšší podiel na súkromných školách.

Rozdiely medzi žiakmi boli v PISA štúdiu zistené aj v závislosti od toho, či navštevovali materskú školu. Vo všetkých skúmaných oblastiach dosiahli žiaci, ktorí navštevovali materskú školu viac než rok výrazne lepší výsledok

ako žiaci, ktorí do materskej školy nechodili. Žiaľ, aj naďalej je na Slovensku nedostatok materských škôl a bezplatný je iba posledný rok. Aj tu školské štatistiky ukazujú, že deti z menšín navštevujú materské školy menej často v porovnaní s deťmi s národnosťou slovenskou. V materských školách tvoria 7,4%, oproti 8,5% počas povinnej školskej dochádzky. Návštevnosť predškolských zariadení je obzvlášť nízka medzi Rómami. Podľa UNDP výskumu

len približne polovica rómskych žiakov a študentov navštevovala materskú školu, kým medzi majoritou v rovnakých obciach to bolo 88%.⁶

Tabuľka č. 9: Výsledky podľa navštevovania materskej školy

	Matematická gramotnosť	Čitateľská gramotnosť	Prírodovedná gramotnosť
Nenavštevoval/a materskú školu	390	353	371
Navštevoval/a materskú školu nie viac ako 1 rok	462	440	447
Navštevoval/a materskú školu viac ako 1 rok	494	476	485

Zdroj: PISA 2012, Interactive Data Selection, <http://pisa2012.acer.edu.au/interactive.php>

AKO DOSIAHNUŤ VIAC ROVNOSTI VO VZDELÁVANÍ?

Výsledky PISA štúdie nemôžeme označiť za nečakané prekvapenie. Mnohé slovenské výskumy a analýzy už dlhodobo poukazujú na silnú reprodukciu sociálnych rozdielov v našom systéme vzdelávania. Obzvlášť silne to platí v prípade rómskej menšiny, kde sa kumuluje viacero problémov vrátane rezidenčnej segregácie, ktorá sa preklápa do segregácie v školstve, jazykovej bariéry a vzájomných predsudkov medzi prevažne nerómskymi pedagógmi a rómskymi rodinami.

6 UNDP (2012). *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010*. Bratislava.

Správa z PISA výskumu uvádza viacero odporúčaní pre krajiny s nízkou mierou rovnosti v školstve, vrátane Slovenska. Mali by sme prijímať také opatrenia, ktoré sa konkrétne zameriavajú na skupiny s nízkym socio-ekonomickým statusom. Politiky zamerané na celoplošné zvýšenie kvality školstva budú mať pravdepodobne dopad iba na žiakov s výhodnejšou štartovacou pozíciou a minú sa účinku vo vzťahu k znevýhodneným žiakom. Štát by preto mal cielene investovať do škôl, ktoré navštevujú prevažne žiaci so slabým socio-ekonomickým zázemím.

Ďalej PISA odporúča cielene začleňovanie marginalizovaných žiakov do lepších škôl a tried. V kontexte Slovenska by to mohlo znamenať podporu pre žiakov zo znevýhodneného prostredia pri vstupe na stredné odborné školy s maturitou a gymnáziá napríklad prostredníctvom dočasných vyrovnávacích opatrení. Tiež by bolo prospešné podporovať mobilitu žiakov za lepším vzdelaním prostredníctvom sociálnych štipendií a individuálnej podpory.

Výstupy z PISA štúdie v kontexte školských štatistík SR ukazujú, že línie školskej úspešnosti a etnickej diverzity sú si pomerne blízke. Tieto línie pravdepodobne ďalej kopírujú socio-ekonomické zázemie, regionálne rozdiely, ako aj rozdiely medzi menšími obcami a mestami. Nie je možné rozpliesť ich vzájomné ovplyvňovanie sa a určiť presné kauzality. Výsledným zistením ale je, že príslušníci národnostných menšín sú vo vzdelávaní na Slovensku častejšie v znevýhodnenej pozícii a dosahujú horšie výsledky. Aj preto by sa mali prijímať také opatrenia, ktoré by cielene podporovali vzdelávanie žiakov z národnostných menšín. ■

PÁR SLOV O ÚSTAVNOSTI NIEKTORÝCH KONANÍ S CUDZINCAMI

ZUZANA ŠTEVULOVÁ

Koncom novembra minulého roka sa v médiách objavila krátka správa o tom, že verejná ochrankyňa práv Jana Dubovcová sa z vlastnej iniciatívy obrátila na Ústavný súd Slovenskej republiky z dôvodu, že je presvedčená o nesúlade niektorých ustanovení zákona o azyle a zákona o pobyte cudzincov s Ústavou SR a niektorými medzinárodnými dohovormi. V tomto článku sa bližšie pozrieme na to, čo je podstatou jej podania, o aké základné práva ide a prečo je dôležité, aby Ústavný súd v predmetnej veci rozhodol.

Podanie verejnej ochrankyne sa týka dvoch základných zákonov upravujúcich migračnú politiku - zákona o azyle¹ a zákona o pobyte cudzincov.² Tieto zákony upravujú podmienky, na základe ktorých je cudzincovi poskytnutá medzinárodná ochrana (azyl alebo doplnková ochrana) alebo povolený pobyt, o čom sa vydáva rozhodnutie. Na Slovensku ide o agendu, ktorú realizuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom Migračného úradu a Úradu hraničnej a cudzineckej polície PPZ.

V demokratickom a právnom štáte považujeme za zákonné také rozhodnutia, z ktorých sa každý dozvie nielen to, ako bolo rozhodnuté, ale aj dôvody, ktoré viedli k prijatiu konkrétneho rozhodnutia. Len tak môže byť zaručená dôvera účastníkov konania a obyvateľov v správnosť rozhodovania štátnych orgánov. Správne a zákonné odôvodnenie poskytuje účastníkovi konania možnosť samostatne posúdiť, či sa s ním vie stotožniť a uznať jeho správnosť. Preto by odôvodnenie rozhodnutia malo poskytnúť dostatočný obraz o dôvodoch rozhodnutia a prehľad dôkazov, na základe ktorých bolo rozhodnuté, vrátane uvedenia dôvodov, pre ktoré iné dôkazy nemali na rozhodnutie vplyv. Na základe toho má účastník konania možnosť posúdiť, či je pre neho užitočné obrátiť sa so svojím návrhom na súd v prípade, že s rozhodnutím nesúhlasí. Odôvodnenie rozhodnutia v takom prípade poskytuje účastníkovi konania možnosť sformulovať svoje argumenty a účinne sa brániť. Odôvodnenie je preto jednou z najdôležitejších častí rozhodnutia.

V určitých prípadoch súčasná imigračná právna úprava umožňuje tieto zásady obísť a odôvodnenie takmer úplne obmedziť. Ide o prípady, v rámci ktorých Slovenská informačná služba oznámi Migračnému úradu alebo Úradu hraničnej a cudzineckej polície, že disponuje utajovanými informáciami, z ktorých vyplýva, že zotrvanie účastníka konania na Slovensku nie

je v bezpečnostnom záujme krajiny.³ Na tomto základe dostane účastník konania zamietavé rozhodnutie, ktoré obsahuje len konštatovanie o bezpečnostnom záujme a odvolanie sa na utajovaný dokument SIS.

Je nepochybné, že súčasťou spoločenskej zmluvy každého štátu so svojimi občanmi je zaistenie ich vnútornej a vonkajšej bezpečnosti. Štáty pri vykonávaní svojich úloh často používajú metódy a opatrenia, ktoré podliehajú utajeniu, keďže ich zverejnenie by mohlo ohroziť záujmy a bezpečnosť štátu, občanov alebo tretích osôb.

Ak štátna moc použije v konaní informácie, ktoré pred účastníkom konania utají, dochádza k stretu viacerých záujmov. Na jednej strane je to záujem štátu na ochrane bezpečnosti a na ochrane svojich zdrojov a záujmov, na strane druhej je to záujem na spravodlivom súdnom konaní a zachovaní princípov právneho štátu.

Právo na spravodlivý súdny proces je jedným zo základných atribútov právneho štátu. Základom spravodlivého konania je zásada kontradiktórnosti konania, právo dotknutej osoby poznať presné a skutočné dôvody rozhodnutia a právo na prístup k všetkým dôkazom, ktoré boli proti nej použité tak, aby s plnou znalosťou veci mohla posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa so svojím návrhom na súd. Každá osoba musí mať prístup k účinnému opravnému prostriedku, možnosť obhajoby *nesmie byť len formálna*.

Zákonná úprava je zatiaľ naklonená výrazne v prospech štátu a na úkor práv jednotlivca. Zákon predpokladá, že s utajovanými skutočnosťami sa oboznámi len rozhodujúci orgán, prípadne súd, ktorý rozhoduje o odvolaní. Účastník konania nemá k obsahu utajovaného dokumentu prístup a podľa zákonnej úpravy mu tento prístup ani nemôže byť umožnený.⁴ Súd má právo preskúmať správnosť a zákonnosť rozhodnutia, ale zákon mu neumožňuje vniesť rovnováhu medzi dve strany sporu prístupným podstaty veci účastníkovi konania a vypočítaním si jeho obhajoby.

Účastník konania je odsunutý do role štatistu, ktorý sa prizera rozhodovaniu iných o svojej vlastnej veci. Nemá žiadnu kontrolu nad vývojom svojho osudu a nedostáva sa mu možnosti aktívne prispieť k spravodlivému vyriešeniu jeho veci. Jeho úloha v konaní je len formálna.

1 Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

2 Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

3 Slovenská informačná služba podáva stanovisko ku každej žiadosti o azyl a k väčšine žiadostí o pobyt.

4 Podľa §35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností môže byť jednorazové oboznámenie sa s obsahom umožnené napríklad advokátovi alebo notárovi na základe žiadosti, na čo však nie je právny nárok.

Pochybný je aj charakter dôkazov, na základe ktorých sa rozhoduje. Ide o informácie spravodajského charakteru, ktorých dôkazná hodnota nebola objektívne posúdená nezávislým (súdny) orgánom. Len veľmi ťažko ich môžeme považovať za dôkaz v jeho pravom význame.

Celkom zjavne je takáto forma konania veľmi vzdialená tomu, čo zvykne nazývať spravodlivým súdnym konaním. Musíme si preto odpovedať na otázku, či obrana národnej bezpečnosti dáva štátnej moci legitímny dôvod pre obmedzenie až úplné vylúčenie procesných práv účastníka konania. A to je práve jedna z dôležitých otázok, ktoré podanie verejnej ochrankyne práv otvára a o ktorej bude Ústavný súd rozhodovať.

Napriek tomu, že ide o tému, ktorá nepochybne ešte vyvolá množstvo kontroverzií a sporov, musím pripomenúť, že ide o otázku, ktorú už dávno zodpovedal Európsky súd pre ľudské práva ako aj Súdny dvor EÚ.

Vo všeobecnosti oba súdy uznali, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k neprístupnosti dôkazov. Tieto obmedzenia však nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť len formálne. Najmä, *nesmie dôjsť k úplnému vylúčeniu opravného prostriedku* s odvolaním sa na dôvody národnej bezpečnosti.⁵

Minimálnym štandardom, ktorý zaručuje právo na účinný opravný prostriedok je podľa Európskeho súdu pre ľudské práva *prístup nezávislého orgánu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku, k utajovaným materiálom*. Tento orgán musí mať právo odmietnuť tvrdenie výkonnej moci o tom, že hľadisko národnej bezpečnosti vyžaduje neprístupenie dôkazov, resp. že vôbec existuje v konkrétnom prípade ohrozenie národnej bezpečnosti.⁶ Zároveň *na strane dotknutej osoby musí existovať účinný nástroj, prostredníctvom ktorého môže dotknutá osoba prezentovať svoj prípad*.⁷ Účinnosť opravného prostriedku znamená, že je skutočne schopný napadnúť tvrdenia a dôkazy, na ktorých je založené napadnuté rozhodnutie a dosiahnuť jeho zmenu. Predpokladá to, že účastník konania pozná aspoň podstatu dôvodov, z ktorých rozhodnutie vychádza.

Účinná súdna ochrana a kontradiktórnosť konania, vrátane práva dotknutej osoby na prístup ku všetkým dôkazom, na ktorých je založené rozhodnutie (opatrenie) sú základnou normou a súčasťou ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ.⁸ Vo svojom nedávnom rozhodnutí⁹ Súdny dvor zdôraznil úlohu súdov v prípadoch, kedy štátna moc rozhodne o neprístupnosti dôkazov účastníkovi konania s odvolaním sa na národnú bezpečnosť. Aj v takýchto prípadoch musia byť zachované základné garancie v podobe súdneho prieskumu dotknutého rozhodnutia a účinného opravného prostriedku. To znamená, že súd musí mať v prvom rade oprávnenie preveriť, či národná bezpečnosť bráni oznámeniu presných a úplných dôvodov, ako aj súvisiacich dôkazov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie. Ak súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu neodôvodňuje utajenie, nariadi príslušnému vnútroštátnemu orgánu sprístupnenie údajov dotknutej osobe. Ak toto vnútroštátny orgán nevykoná, súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti dotknutého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené.¹⁰

Ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu odôvodňuje utajenie dôvodov, zabezpečí utajenie v nevyhnutnej miere a dotknutej osobe sa v každom prípade oznámi podstata dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov.¹¹

Čo môžeme podradiť pod ohrozenie verejnej bezpečnosti? Aké konanie alebo správanie sťažovateľov môže predstavovať ohrozenie národnej bez-

5 Al Nashif proti Bulharsku, C.G a ostatní proti Bulharsku, Kaushal a i. proti Bulharsku, Liu proti Rusku (2)

6 Ibid.

7 Nolan a K. proti Rusku, rozsudok z 12.2.2009, sťažnosť č. 2512/04: „(Súd) Opakuje, že aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami na použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“. Zatiaľčo posúdenie výkonnou mocou toho, čo predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť bude prirodzene mať dostatočnú váhu, nezávislý orgán musí byť schopný konať v prípadoch, kedy takéto rozhodnutie nemá odôvodnený základ vo faktoch alebo odhaľuje výklad pojmu „národná bezpečnosť“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom (common sense) a svojvoľný.“ (§§ 69 – 71 rozsudku).

8 Pozri prípady E a F, C-550/09, rozsudok z 29.6.2010, v tejto súvislosti aj prípad Atzeni a i., C-346/03 a C-529/03, rozsudky z 23.2.2006, Zb. s. I 1875, bod 73; prípad Komisia/Rada, C-370/07 z 1.10.2009, Zb. s. I 8917, bod 37 a ďalšie

9 ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4.6.2013

10 ZZ proti Secretary of State for the Home Department, body 58 a nasledujúce.

11 Odpoveď Súdneho dvora EÚ na prejudiciálnu otázku v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4.6.2013

pečnosti? Podľa názoru súdov prináleží určenie toho, čo ohrozuje národnú bezpečnosť, v prvom rade orgánom štátu, avšak toto vymedzenie *nesmie presiahnuť jeho prirodzený význam*. Štát nemôže pod ohrozenie národnej bezpečnosti podradiť akékoľvek konanie osoby, ktoré sa mu nepozdáva, ale len to, čo skutočne ohrozuje národnú bezpečnosť.¹²

Je zrejmé, že súčasná právna úprava v zákone o pobyte cudzincov a zákone o azyle v spojení so zákonom o ochrane utajovaných skutočností neumožňuje účastníkom konania právo na spravodlivý proces. Účastník konania sa môže obrátiť na súd, ktorý však nemá možnosť rozhodnúť o tom, či je daný dôvod na utajenie dôkazov opodstatnený a či tieto majú byť účastníkovi konania prístupné a v akej miere. Do dnešného dňa sa napriek viacerým prebiehajúcim konaniam nenašiel súd, ktorý by sa jednoznačne postavil na stranu účastníka konania a požiadal Ústavný súd o odpoveď. Naopak, často sme v súdnej sieni svedkami toho, ako súdy bez najmenšieho zaváhania rozhodujú o osudoch ľudí, ktorí nepoznajú ani len podstatu obvinení vznesených proti nim.

A práve o tieto prípady ide v iniciatívnom podaní verejnej ochrankyne. Z krátkej tlačovej správy, ktorú úrad verejnej ochrankyne vydal, môže vzniknúť dojem, že ombudsmanka sa pustila do boja za väčšie otvorenie Slovenska migrácii a spochybňuje súčasné nastavenie migračnej politiky štátu.¹³ V skutočnosti však jej podanie smeruje k dodržiavaniu najzákladnejších práv, ktoré Ústava Slovenskej republiky zaručuje každému, a to práva na spravodlivé súdne konanie a rovnosť strán pred súdmi a inými štátnymi orgánmi. Štátna moc nesmie na tieto práva rezignovať ani v prípade, ak ide o cudzincov alebo verejnú bezpečnosť. Systém kontroly medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou patrí medzi základné piliere demokracie a právneho štátu. V prípadoch, ktorých sa týka podanie verejnej ochrankyne sa javí, že zákonodarcu zveril výkonnej moci oprávnenia, ktoré nepodliehajú účinnej kontrole súdnej moci. Je chvályhodné a dobré, že verejná ochrankyňa, v súlade so svojou zákonom zverenou úlohou, sama iniciatívne odhalila tieto pochybenia a požiadala Ústavný súd, aby do systému znovu vniesol rovnováhu a spravodlivosť. ■

12 Pozri napríklad §43 rozsudku C.G. a ostatní proti Bulharsku, kde Súd skonštatoval, že posúdenie zapojenia sťažovateľa do obchodu s narkotikami ako ohrozenie národnej bezpečnosti, bez ohľadu na závažnosť tohto činu a nepriaznivé následky, ktoré majú drogy na spoločnosť, ide nad rámec významu tohto pojmu.

13 Pozri reakcie verejnosti na tlačovú správu, napríklad k článku denníka SME: *Ombudsmanka vidí tvrdý zákon proti cudzincom, dala ho na Ústavný súd*, zverejnené 27.11.2013, dostupné na: <http://www.sme.sk/c/7020580/ombudsmanka-vidi-tvrdy-zakon-proti-cudzincim-dala-ho-na-ustavny-sud.html>

MENŠINOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU

Kritický štvrťročník

ISSN 1338-4864

Evidenčné číslo na MK SR EV 4413/11

Centrum pre výskum etnicity a kultúry

Klariská 14, 811 03 Bratislava

tel.: (+421 2) 54 63 06 77

e-mail: info@cvek.sk

www.cvek.sk

IČO: 30797641

Šéfredaktorka: Jarmila Lajčáková

Asistentka šéfredaktorky: Alena Chudžíková

Jarmila Lajčáková, Elena Gallová Krigerová, Tina Gažovičová, Katarína Medľová a Alena Chudžíková pôsobia v Centre pre výskum etnicity a kultúry ako výskumníčky.

Svetlúša Surová externe prednáša na Katedre politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Výskumne sa venuje otázke národnostných menšín a multikulturalizmu.

Zuzana Števelová pôsobí ako právnička v Lige za ľudské práva. Špecializuje sa na oblasť azylového práva, cudzinckého práva a medzinárodného a európskeho práva.

Grafická úprava a tlač: Renesans, spol. s r.o.



MINISTERSTVO ZAHNANIČNÝCH VECÍ
A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Realizované s finančnou podporou Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR v rámci dotačného programu Podpora a ochrana ľudských práv a slobôd. Za obsah tohto dokumentu je výlučne zodpovedné Centrum pre výskum etnicity a kultúry.

CVEK
centrum pre výskum
etnicity a kultúry

04
2 0 1 3