

CVEK
centrum pre výskum
etnicity a kultúry

MENŠINOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU V ROKU 2013 – VÝROČNÁ SPRÁVA

© Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2014

EDITORKA: Jarmila Lajčáková

AUTORSKÝ KOLEKTÍV (v abecednom poradí): Zuzana Balážová,
Elena Gallová Kriglerová, Alena Chudžíková, Jarmila Lajčáková, Svetluša Surová,
Zuzana Številová

VYDALO Centrum pre výskum etnicity a kultúry
Klariská 14
811 03 Bratislava

JAZYKOVÁ KOREKTÚRA: Alena Chudžíková

GRAFICKÁ ÚPRAVA: Renesans, s.r.o.

ISBN: 978-80-970711-6-5

www.cvek.sk

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.

MENŠINOVÁ
POLITIKA
NA SLOVENSKU
V ROKU 2013

V Ý R O Č N Á S P R Á V A

OBSAH

Úvod	7
1. Metodológia hodnotenia menšinovej politiky.....	9
1.1. Definícia národnostnej menšiny	12
1.2. Menšiny a občianstvo	12
2. Ochrana pred etnicky motivovaným násilím, hanobením rasy a diskrimináciou na základe etnicity a národnosti.....	15
2.1. Rozhodnutie najvyššieho súdu v prípade M.K.	15
2.2. Policajný zásah v Moldave nad Bodvou	17
2.3. Pravicový extrémizmus vo volených orgánoch	18
2.4. Kriminalizácia Rómov	18
2.5. Búranie nelegálnych rómskych domovov a násilné vystaňovanie.....	22
2.6. Diskriminácia rómskych detí vo vzdelávaní: Prípady ZŠ s MŠ v Šarišských Michaľanoch	23
2.7. Násilné sterilizácie rómskych žien	25
3. Symbolická politika	27
4. Jazykové práva	29
4.1. Vzdelávanie v jazykoch národnostných menšín	31
5. Finančná podpora menšinových kultúr	33
6. Participatívne menšinové práva	37
6.1. Politická participácia národnostných menšín	38
6.2. Špecializované vládne agentúry.....	38
6.3. Konzultatívne a poradné orgány	40
6.4. Úrad verejnej ochrankyne práv ako nositeľ alternatív k sekuritizácii	42
7. Pozitívne opatrenia na prekonávanie sociálneho a ekonomického znevýhodnenia	45
8. Politika voči novovznikajúcim komunitám migrantov.....	47
8.1. Vývoj v azylovom a cudzineckom práve.....	49
9. Ochrana náboženských menšín	55

10. Záver a odporúčania	57
10.1. Krátkodobé opatrenia.....	57
10.2. Strednodobé a dlhodobé opatrenia	59
11. Prílohy	61
11.1. Prípád obce Tešedíkovo/ Pered odhaľujúci limity jazykových a participatívnych menšinových práv	61
11.2. Protiústavný zákon o pomoci v hmotnej núdzi	65
LITERATÚRA	79
O AUTORKÁCH	86

ZOZNAM SKRATIEK

BBSK	Banskobystrický samosprávny kraj
CVEK	Centrum pre výskum etnicity a kultúry
DVO	dočasné vyrovnávacie opatrenia
EIF	Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
ESLP	Európsky súd pre ľudské práva
KDH	Kresťansko-demokratické hnutie
ĽSNS	Ľudová strana-Naše Slovensko
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MRK	marginalizované rómske komunity
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MÚ MV SR	Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZVaEZ SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
NRSR	Národná rada Slovenskej republiky
OĽANO	Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti
PPVL	podpredseda vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
PPZ	Prezídium Policajného zboru
RKC	Rímsko-katolícka cirkev
RVLP	Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
SaS	Sloboda a solidarita
SDKÚ-DS	Slovenská kresťanská a demokratická únia-Demokratická strana
SIS	Slovenská informačná služba
SMK	Strana maďarskej koalície
SR	Slovenská republika
SVNM	splnomocnenec vlády pre národnostné menšiny
ÚHCP	Úrad hraničnej a cudzineckej polície
ÚS SR	Ústavný súd Slovenskej republiky
ÚSVRK	Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
VNMEŠ	Výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny
VÚC	vyšší územný celok

ÚVOD

Rok 2013 sa v oblasti tvorby menšinovej politiky niesol v znamení premiérových slov, ktoré predniesol na konferencii Matice slovenskej vo februári. Jeho slová o tom, že štát patrí etnickým Slovákom, pričom pre menšiny sú typické skôr tzv. „natiahnuté ruky“¹, charakterizovali už druhý rok vládnutia strany SMER-SD. Menšinové práva vnímajú vládni politici ako akýsi nadštandard, ktorý možno legitímne okliešťať najmä v záujme údajnej ochrany štátotvorného národa.

Nahradenie postu podpredsedu vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny (PPVL) splnomocnencom a jeho následné odstúpenie potvrdilo, že s výrazne redukovanými právomocami ťažko presadiť napríklad minimálne menšinové jazykové práva, akými sú bilingválne nápisy na železničných staniaciach. Aj koncoročné zmeny v štatúte Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny (VNMES), ktoré detailnejšie popisujeme v kapitole venovanej participatívnym právam, naznačujú postupné znižovanie úrovne menšinových práv. Predstavenie tzv. rómskej reformy, nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi, policajný zásah v rómskej osade v Moldave nad Bodvou, či neuznanie výsledku referenda v Tešedíkovce sú ďalšie témy, ktoré zatienili pozitívnu novelu antidiskriminačného zákona. Smutným mementom v oblasti menšinovej politiky bolo zvolenie pravicového extrémistu Mariána Kotlebu za predsedu Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK) v novembrových voľbách do orgánov samosprávnych krajov. Konštrukcia menšín ako ohrozenia, a to najmä Rómov, a ňou legitimizované represívne politiky zostávajú dominantným trendom. Alternatívny diskurz založený na ľudsko-právnej paradigme zostáva marginálny. Ako uvádzame v tejto správe, jeho nositeľkou je na celoštátnej úrovni najmä verejná ochrankyňa práv.

Výročná správa o menšinovej politike na Slovensku za rok 2013 vychádza z rovnakej metodológie hodnotenia ako v predchádzajúcich rokoch. Naším cieľom je poskytnúť nielen odpočet politík týkajúcich sa práv menšín z hľadiska medzinárodného práva, ale zarámcovať ich aj teoreticky, vychádzajúc najmä z politickej filozofie, bezpečnostných štúdií a z právnej teórie. Naše hodnotenie je pritom založené na téze, že spravodlivá a trvalo udržateľná menšinová politika by mala vychádzať

1 Príhovor predsedu vlády SR Roberta Fica na pôde Matice slovenskej zo dňa 26.2.2013 je dostupný na internetovej stránke Úradu vlády SR: <http://www.vlada.gov.sk/prihovor-roberta-fica-na-konferencii-o-matici-slovenskej-v-martine/>.

nielen z medzinárodných záväzkov, ale aj z princípov spravodlivosti a rovnosti, berúc do úvahy špecifický slovenský kontext. Našou ambíciou je nahradiť, resp. doplniť paradigmu bezpečnosti perspektívou, ktorej základom sú práve princípy rešpektu ľudskej dôstojnosti a spravodlivosti. V tomto procese preto poukazujeme na riziká a obmedzenia sekuritizácie v hodnotení menšinovej politiky a navrhujeme alternatívnu optiku nazerania na menšiny, ich postavenie v SR a ich práva.

Výročná správa za rok 2013 si ponecháva rovnakú štruktúru ako v predchádzajúcich rokoch. V úvodnej, tento rok skrátenej, časti sa venuje metodológii hodnotenia menšinovej politiky. Za ňou nasledujú kapitoly venované témam ochrany pred diskrimináciou a etnicky motivovaným násilím, substantívnym a procedurálnym právam menšín a menšinovej ochrane novovznikajúcich komunit prisťahovalcov a náboženským menšinám. V záverečnej časti sa venujeme niekoľkým kľúčovým odporúčaniam pre tvorcov verejných politík.

1. METODOLÓGIA HODNOTENIA MENŠINOVEJ POLITIKY

Výročná správa prináša hodnotenie menšinovej politiky, nie menšinových práv. Termín menšinová politika je širší ako pojem menšinové práva, ktoré priznávajú právne záujmy príslušníkom menšín alebo menšinám. Menšinovou politikou označujeme celú sieť právnych metód a mechanizmov, ktoré podporujú menšiny.² Pri monitorovaní a vyhodnocovaní menšinovej politiky skúmame právne, administratívne alebo strategické opatrenia, ktoré môžu nielen podporovať záujmy menšín, ale môžu mať na ne aj negatívny dosah. Pod politikou rozumieme aj absenciu opatrení, ako je tomu najčastejšie v oblasti symbolickej politiky.

Menšiny chápeme ako skupiny alebo komunity, ktorých jednotlivci sa definujú prostredníctvom etnických, národnostných, jazykových alebo náboženských charakteristík odlišných od majority a ktoré sa vnímajú ako menšiny vzhľadom na ich početnosť aj nedominantný charakter. V centre našich monitorovacích aktivít tak nie sú len už uznané národnostné menšiny, ale aj novovznikajúce komunity migrantov a náboženské menšiny, a to bez ohľadu na to, či boli oficiálne registrované alebo nie.

Výročná správa svojou štruktúrou môže vzbudzovať dojem, že akceptujeme delenie na tzv. staré a nové menšiny, keďže hodnotenie menšinovej politiky voči komunitám prisťahovalcov, teda novým menšinám, je zaradené v samostatnej časti. Aj keď štruktúra vychádza z právneho rámca SR, ktorý rozdielne zaobchádza s novými a s už uznanými národnostnými menšinami, nemyslíme si, že práva prisťahovalcov majú odlišnú normatívnu hodnotu. Domnievame sa, že menšinová politika by mala smerovať ku kontextuálnej ochrane, čo znamená začlenenie nových menšín do rámca menšinovej politiky rešpektujúc odlišnosti medzi skupinami vo vzťahu k početnosti, histórii, znevýhodneniu, teritoriálnej koncentrácii a podobne. Ako sme uviedli vo výročnej správe za rok 2011, právne riešenia sú pritom dve: vytvorenie odlišných právnych kategórií pre odlišné skupiny alebo ponechanie jednej

2 Athanasia Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law* (London, the Hague, Boston: Kluwer Law International, 1996) s. 53.

kategórie, v rámci ktorej bude dostatočný priestor na ochranu, ktorá rešpektuje odlišnosti medzi skupinami.³

Vychádzajúc z právneho delenia, ktoré je obsiahnuté v slovenskom a čiastočne v medzinárodnom práve, oddelene sa zaoberáme aj diskusiou o právach náboženských menšín. Slovenský právny poriadok nepozná termín či dokonca koncepciu náboženskej menšiny. Diferencuje len tzv. uznané a neuznané cirkvi a náboženské spoločnosti. S tým súvisí aj celková právna úprava, ktorá síce navonok deklaruje istý stupeň sekularizmu, ale tým, že pre náboženské menšiny uplatňuje rovnaké pravidlá ako pre dominantné náboženské skupiny, dochádza podľa nášho názoru k priamym aj nepriamym formám diskriminácie. Ak v prípade národnostných menšín štát nezamŕka skutočnosť, že Slovensko nie je úplne etnicky homogénna krajina a pripisuje tomu právny význam tým, že uznáva menšinové práva, v prípade náboženských menšín deklaruje klamlivú neutralitu. Vzhľadom na odlišnú dynamiku, ako aj samotný charakter odlišností medzi náboženstvom a etnicitou či národnosťou ako zdrojom individuálnej identity sme túto tému zaradili do samostatnej časti.

Výročná správa o menšinovej politike na Slovensku je založená na metodológii, ktorá vychádza jednak z platného práva, t.j. ústavných záväzkov, a najmä medzinárodného práva a politickej filozofie. Ako už detailne popisuje výročná správa za rok 2011, nezameriavame sa len na to, do akej miery štát napĺňa alebo nenapĺňa svoje ústavné a medzinárodné záväzky. S cieľom posúdiť, či dochádza k pozitívnemu posunu, sa v našom hodnotení zameriavame na princípy, resp. zdôvodňovanie menšinovej politiky a konkrétnych opatrení. Náš prístup tak premostuje slovenské ústavné právo, medzinárodné právo a politickú filozofiu.

Naše hodnotenie špecificky vychádza z tézy, že pokrokom v oblasti tvorby menšinovej politiky je jej vytváranie na základe princípu ľudskej dôstojnosti, ktorý by mal nahradiť dominantnú bezpečnostnú paradigmu. Sekuritizácia menšín je podľa nášho názoru pre tvorbu menšinovej politiky nebezpečným základom. Okrem toho, že vedie k obmedzenému uznaniu niektorých menšinových práv, prináša so sebou množstvo reštriktívnych opatrení, ktoré udržiavajú vybrané menšiny v cykle chudoby. V spoločnosti zároveň posilňuje napätie tým, že konštruuje menšiny ako ohrozenie. Pri takomto nastavení je totiž diskusia o pozitívnych opatreniach vylúčená. Naopak, umožňuje politikom stavať sa do pozície „ochrancov“, ktorí sa prostredníctvom represie snažia ochrániť majoritu pred sekuritizovanými menšinami. Treba zároveň pripomenúť, že naše chápanie bezpečnosti a ohrozenia vychádza z aplikácie prístupu kodaňskej školy bezpečnostných štúdií v kontexte menšinových práv.⁴ Ohrozenie preto vnímame ako sociálny konštrukt. Bezpečnosť je v tomto zmysle miestom pre negociáciu medzi rečníkom a verejnosťou, avšak podmienkou je, že tento rečník má určitú moc, resp. autoritu nad určitou skupinou. Úspech sekuriti-

3 Jarmila Lajčáková (ed.), *Menšinová politika na Slovensku v roku 2011: Výročná správa* (CVEK: Bratislava, 2012) s.112-117, dostupné na <http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%20v%20roku%202011.pdf>.

4 Pozri detailnejšie *ibid.*, s. 14-15.

zácie je podmienený tým, že konštruovanie hrozby vychádza z určitej pozície moci a elity. Na Slovensku vystupujú do popredia najmä tri skupiny, ktoré sú asociované s rizikom: Maďari, Rómovia a prisťahovalci.

Okrem sekuritizačného prístupu existuje aj zdôvodňovanie menšinovej politiky prostredníctvom princípu ochrany kultúry či kultúrnej rôznorodosti, ktoré poskytuje na prvý pohľad atraktívnejší základ pre menšinovú politiku. Aj takéto zdôvodnenie však má svoje riziká.

Po prvé, napriek tomu, že sociálni vedci dlhodobo a presvedčivo argumentujú o potrebe definovania kultúry v širokom, heterogénnom a dynamickom zmysle, existuje riziko, že politické elity a tvorcovia politik budú menšinové kultúry esencionalizovať. To znamená, že v predstavách politikov sa môže kultúrna diverzita spájať s vizuálom folklórnych slávností. Argumentácia môže viesť k politikám, ktoré možno neúmyselne nadviažu a prehĺbia tzv. pozitívne stereotypy o menšinách.

Po druhé, dôležité menšinové práva, ktoré sú typicky v centre záujmu menšín a ich reprezentantov, smerujú k zvyšovaniu autonómie menšín rozhodovať o veciach týkajúcich sa ich vlastných komunít. Autonómne usporiadanie pritom neslúži na zvýšenie interakcií medzi ľuďmi z menšiny a väčšiny, ale práve naopak.⁵ Obhajoba ochrany menšinových kultúr, najmä prostredníctvom kolektívnych práv, akým je uznávanie zvykových náboženských a kultúrnych noriem, môže v neposlednom rade ohroziť individuálne práva najzraniteľnejších skupín v rámci menšín, akými sú ženy a deti.⁶

Najpresvedčivejší základ pre vytváranie menšinovej politiky poskytuje princíp ľudskej dôstojnosti a s ním súvisiaci koncept materiálnej rovnosti. Aj keď neexistuje jednotná definícia ľudskej dôstojnosti, v práve je táto hodnota artikulovaná dvoma spôsobmi: prostredníctvom referencie na autonómiu a rovnosť. Zákony či opatrenia, ktoré rešpektujú a zvyšujú autonómiu ľudského rozhodovania, podporujú aj rešpekt ľudskej dôstojnosti. Druhý spôsob chápania ľudskej dôstojnosti vychádza z princípu rovnosti a nediskriminácie. Politika, ktorá rešpektuje ľudskú dôstojnosť, je taká, ktorá zaobchádza s menšinami nehierarchizovaným a nediskriminačným spôsobom.⁷ Takáto politika sa zameriava na situáciu jednotlivca a rešpektuje odlišné zdroje, ktoré formujú jeho individuálnu situáciu a identitu. Ľudskú identitu totiž neformuje len členstvo v kultúrnej skupine, ale aj socioekonomické postavenie, rod, sexuálna orientácia, povolanie a iné.

Pri tvorbe menšinovej politiky treba brať do úvahy aj ďalšie zdroje individuálnej identity a vzájomné pôsobenie medzi politikami, ktoré sa napríklad usilujú o odstránenie sociálneho znevýhodnenia a dosahovanie rodovej rovnosti. Ako sme uviedli vo výročnej správe o menšinovej politike za rok 2011, princíp rešpektu

5 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Clarendon Press, 1995) s.122.

6 Yael Tamir, *Liberal Nationalism* 3rd Printing (New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 1995) s. xi-xii.

7 Pozri detailnejšie napr. v Jeff Malpas a Norelle Lickiss (eds.), *Perspectives on Human Dignity: a Conversation* (Dordrecht: Springer, 2007).

ľudskej dôstojnosti síce poskytuje najnáročnejší základ pre vytváranie menšinovej politiky, ale súčasne aj najstabilnejší. Práve prostredníctvom kontextuálnej analýzy identifikovať členov a členiek skupín nás núti vytvárať politiky, ktoré sú citlivé k odlišnostiam medzi a vo vnútri skupín. Princíp materiálnej rovnosti, ktorý úzko súvisí s vytváraním (aj legislatívnych) podmienok na dôstojný život tiež núti k ochrane rôznych menšín v rôznych situáciách.

1.1. DEFINÍCIA NÁRODNOSTNEJ MENŠINY

Slovenský právny systém nedefinuje ústavné termíny národnostná menšina a etnická skupina, ani rozdiel medzi týmito dvoma kategóriami. Podmienkou priznania menšinových práv je podľa Ústavy SR slovenské občianstvo a individuálna vôľa prináležať k menšine.⁸ Okrem občianstva nevyžaduje splnenie ďalších tzv. objektívnych kritérií, akým je napríklad odlišný jazyk, kultúra alebo početnosť, ktoré sú súčasťou definícií v medzinárodnom práve.⁹ Nie je jasné, čo presne museli napríklad ruská či srbská menšina „dokázať,“ aby boli zaradené medzi tzv. autochtónne menšiny. Z dostupných materiálov sa zdá, že napríklad uznanie ruskej menšiny spočívalo v prijatí jej zástupcov do Rady vlády pre národnostné menšiny, ľudske práva a rodovú rovnosť.¹⁰ Ukazuje sa, že dôležitou témou bola otázka autochtónnosti menšiny na území SR, ktorá však nie je ústavnou podmienkou na uznanie menšinových práv.¹¹ Väčšina právnych noriem týkajúcich sa menšín používa termín národnostné menšiny. Štát oficiálne uznáva 13 národnostných menšín: maďarskú, rómsku, rusínsku, ukrajinskú, nemeckú, chorvátsku, českú, poľskú, moravskú, bulharskú, židovskú, srbskú a ruskú. Ako sa bližšie zmeňujeme v témach financovania a participácie menšín, nejasnosti ohľadom definície menšín môžu spôsobovať dlhotrvajúce spory a nejasnosti pri formovaní veľmi konkrétnych pravidiel implementácie menšinových práv.

1.2. MENŠINY A OBČIANSTVO

Podmienka občianstva na uznanie menšinových práv je v rozpore s medzinárodným právom, ktoré zaraďuje tieto práva medzi základné ľudske práva. Menšinové práva by mali byť v primeranom rozsahu garantované všetkým obyvateľom krajiny. Zmeny smerujúce k odstráneniu občianstva ako jednej z podmienok priznania menšinových práv sme však ani v roku 2013 nezaznamenali.

V predchádzajúcich rokoch sme upozornili na spornú novelu zákona o občianstve zamedzujúcu dvojité, resp. viacnásobné občianstvo. Zmena bola odpoveďou na le-

8 Čl. 12 ods. 3 a čl. 34 Ústavy SR, zákon č. 460/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov.

9 Pozri bližšie v Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford: Oxford University Press, 1991) s. 6-10.

10 Druhá správa o implementácii Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín v Slovenskej republike, Bratislava 2004 (ACFC/SR/II (2005) 001) s. 37.

11 Stanovisko Spoločenskovedného ústavu SAV k autochtónnosti ruskej národnostnej menšiny na území SR zo dňa 9.5.2005, v dokumentoch autorky.

gislatívne zmeny v Maďarsku v roku 2010, ktoré umožnili nadobudnutie občianstva materskej krajiny bez podmienky trvalého alebo prechodného pobytu. Slovensko ako jediná krajina, v ktorej žije početná maďarská menšina, zrušila možnosť viacnásobného občianstva. Zmenu sme kritizovali nielen pre jej možný nesúlad s Ústavou SR, ale aj preto, že z Maďarov žijúcich na Slovensku robí *de facto* rukojemníkov slovensko-maďarských vzťahov. Ani v roku 2013 nedošlo k žiadnej konkrétnej legislatívnej zmene v tejto téme.

Oficiálne počty občanov, ktorí prijali maďarské občianstvo a v dôsledku toho stratili to slovenské, sú pomerne nízke (32 v roku 2012). Podľa neoficiálnych informácií je však počet tých, ktorí prijali občianstvo Maďarskej republiky, niekoľkonásobne vyšší. Problematická právna úprava môže mať nepriaznivé dôsledky na život týchto osôb napríklad počas nadchádzajúcich parlamentných volieb v Maďarsku v roku 2014 v prípade, že maďarské orgány budú zasielať volebné lístky svojim občanom žijúcim aj mimo územia Maďarskej republiky.

V uplynulom roku zákon o občianstve napadli dvaja sťažovatelia, pôvodne slovenskí občania maďarskej národnosti pred Európskym súdom pre ľudské práva (ESLP). István Fehér a Erzsébet Dolník namietali porušenie viacerých článkov Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Podľa ich názoru bola strata slovenského občianstva v roku 2011 v dôsledku nadobudnutia občianstva Maďarskej republiky v rozpore s ich vôľou ponechať si slovenské občianstvo. Sťažovateľka aj sťažovateľ chceli naďalej žiť a pracovať na Slovensku ako slovenskí občania rešpektujúci slovenskú ústavu a zákony. Po tom, ako informovali okresné úrady v Nitre a Komárne o tom, že nadobudli občianstvo Maďarskej republiky, zo zákona stratili to slovenské. Stratili ho *de lege*, to znamená, že im nebolo vydané rozhodnutie o strate občianstva. Oba boli vyškrtnutí zo zoznamov voličov v parlamentných voľbách v roku 2012.

ESLP vo svojom rozhodnutí pripomenul, že právo na nadobudnutie určitého občianstva ako také nie je garantované ani Dohovorom, ani jeho protokolmi. Za určitých okolností však v prípade, že ide o arbitrárne rozhodnutie úradníkov, môže odobratie občianstva znamenať porušenie záruk garantovaných v článku 8 Dohovoru, t.j. právo na súkromie. V prípade odňatia slovenského občianstva však súd uviedol, že sťažovatelia „sa rozhodli nadobudnúť maďarské občianstvo plne si vedomí dôsledkov takého rozhodnutia.“ Nešlo o arbitrárne rozhodnutie verejných autorít. ESLP tak zamietol porušenie namietaných článkov Dohovoru.¹²

Ministerstvo zahraničných vecí uvedené rozhodnutie privítalo ako precedens, ktorý je „nespochybniteľným a dostatočne jasným signálom pre všetkých, ktorí sa problematiku štátneho občianstva usilujú využiť na očierňovanie Slovenska.“¹³

12 Sťažnosť číslo 14927/12 a 30415/12, rozhodnutie zo dňa 21.5. 2013, para. 41-42.

13 Vyhlásenie MZVaZ SR zo dňa 6.6.2013, dostupné na [http://www.mzv.sk/servlet/content?MT=/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_EA7419BDE7ECA99C1257B4A002DA134_SK&OpenDocument=Y&LANG=SK&TG=BlankMaster&URL=/App/WCM/Aktualit.nsf/\(vw_ByID\)/ID_7BE1E2CEF6AAB7F8C1257B820021EE46](http://www.mzv.sk/servlet/content?MT=/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_EA7419BDE7ECA99C1257B4A002DA134_SK&OpenDocument=Y&LANG=SK&TG=BlankMaster&URL=/App/WCM/Aktualit.nsf/(vw_ByID)/ID_7BE1E2CEF6AAB7F8C1257B820021EE46).

Premiér Robert Fico, počas ktorého funkčného obdobia bola prijatá napadnutá novela zákona o občianstve, vo svojom komentári v denníku Pravda podčiarkol najmä preventívny účinok novely. Ako uviedol, pokiaľ bude platiť kontroverzný maďarský zákon, Slovensko „si nemôže dovoliť novelu z roku 2010 zrušiť. Takýto krok by bol v rozpore s našimi záujmami. Vzhľadom na nedostatok informácií existuje iba odhad o prípadoch využitia možnosti získať maďarské občianstvo. A práve pre preventívny účinok tejto našej novelizácie je tento odhad veľmi nízky. Optimálnym riešením by bolo zrušiť slovenský aj maďarský zákon z roku 2010 a podpísať bilaterálnu medzinárodnú dohodu o dvojacom občianstve. Pokiaľ sa tak nestane, slovenský zákon má opodstatnenie.“¹⁴ Strana Most/Híd naopak namietala „protiústavný stav, v ktorom sa ľudia rozdeľujú na tých, ktorí ešte mohli mať dve občianstva, a na tých, ktorí si to už po zmene zákona o občianstve nemôžu dovoliť.“¹⁵ Vo svojom stanovisku strana tiež uviedla, že EŠLP neskúmal protiústavnosť zákona. Ak pokus dvoch občanov nebol Štrasburgom podporený, neznamená to, „že ide o dobrý a spravodlivý zákon, ktorý by sme mali zachovať.“¹⁶

O novele zákona o občianstve SR z roku 2010, ktorá bola prijatá, okrem iného, len mesiac pre parlamentnými voľbami sme písali ako o nežiadanom priestore pre politický boj na oboch stranách Dunaja a naprieč politickým spektrom.¹⁷ Argumentovali sme, že maďarský zákon a jeho prijímanie optimálne nebolo. Agresívna reakcia zo strany Slovenska, ktorá bola súčasťou predvolebnej kampane žiaľ urobila zo slovenských občanov zajatcov. Zajatcami sa popri príslušníkoch menších stali aj žiadatelia o iné občianstva než to maďarské. Aj keď bolo z existujúcej judikatúry štrasburského súdu predvídateľné, že dvaja sťažovatelia na súde neuspjú, kľúčovou nezodpovedanou otázkou je súlad so slovenskou ústavou. Podstatou platnej úpravy je intenzívna sekuritizácia slovensko-maďarských vzťahov a nie úvaha o spravodlivosti. Ak má mať pritom niekto obavu z negatívneho dôsledku tohto stavu, majú to byť skôr občania Maďarska, o ktorých osude budú môcť v parlamentných voľbách rozhodovať aj občania, ktorí neponesú následky svojho rozhodnutia. Napriek rozhodnutiu EŠLP si myslíme, že slovenská právna úprava by v tomto ohľade mala byť vrátená do svojho stavu pred roku 2010.

14 Robert Fico, „Európsky súd nám dal za pravdu.“ PRAVDA, 16.7.2013, dostupné na <http://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/287092-europsky-sud-nam-dal-za-pravdu/>.

15 Vyhlásenie reprodukované v SITA, „Občianstvo nie je o ľudských právach, rozhodol Európsky súd,“ webnoviny.sk, 6.6.2013, dostupné na <http://www.webnoviny.sk/slovensko/obcianstvo-nie-je-o-ludskych-pravach/683592-clanok.html>.

16 *Ibid.*

17 Jarmila Lajčáková, „Ako (ne)vyriešiť zákon o občianstve.“ *Menšinová politika na Slovensku 1/2011*, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/2011_01_mensinova_politika.pdf.

2. OCHRANA PRED ETNICKY MOTIVOVANÝM NÁSILÍM, HANOBENÍM RASY A DISKRIMINÁCIOU NA ZÁKLADE ETNICITY A NÁRODNOSTI

Menšinové práva vyrovnávajú špeciálnu, často znevýhodňujúcu pozíciu jednotlivcov patriacich k menšinám. Vychádzajú z princípu rešpektu ľudskej dôstojnosti je ich cieľom vytvorenie podmienok umožňujúcich viesť dôstojný život v súlade s vlastnou kultúrou a presvedčením, pokiaľ tým neobmedzujú práva iných. Menšinové práva tak v prvom rade okrem tzv. substantívnych práv, akými sú právo na prístup k vlastnej kultúre, zahŕňajú ochranu pred etnicky motivovaným násilím, hanobením a diskrimináciou.

Slovenské právo vo svojom trestnom zákone postihuje extrémne prejavy hanobenia rasy a etnicity. Ide o skutkové podstaty §423 Hanobenie národa, rasy a presvedčenia, §424 Podnecovanie k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti a §424a) Podnecovanie, hanobenie a vyhrážanie osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu.¹⁸ Takéto ustanovenia sú jednou z ústavných záruk toho, že prináležanie k národnostnej menšine nemôže byť nikomu na ujmu.¹⁹

2.1. ROZHODNUTIE NAJvyššieho súdu V PRÍPADE M.K.

Aj keď zákonný rámec trestania rasovo a etnicky motivovaného násillia sa zdá byť primeraný, je otázne, do akej miery sa skutočne implementuje v praxi. Ukazuje sa, že právny formalizmus žiaľ slúži skôr ako ochrana extrémistov. V rozhodnutí Najvyššieho súdu SR o dovolaní bývalej ministerky spravodlivosti SR voči M. K. súd uprednostnil práve takúto interpretáciu práva.

18 Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

19 Čl. 33 Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

Ministerka spravodlivosti napadla rozhodnutia nižších súdov v trestnom stíhaní M.K. pre prečiny hanobenia národa, rasy a presvedčenia, ktorého sa mal obvinený dopustiť tým, že ako nezávislý kandidát na predsedu BBSK v roku 2009 bol autorom letáku, v ktorom sa okrem iného uvádza, že odstráni „nespravodlivé zvýhodňovanie nielen cigánskych parazitov.“²⁰

Prvostupňový súd zastavil trestné stíhanie, keďže dospel k záveru, že nebolo nepochybne dokázané, že skutok spáchal obvinený. Okresný prokurátor namietal, že obvinený M.K. je pre skutok kvalifikovaný obžalobou. Krajský súd dospel k záveru, že leták „nie je namierený proti rómskemu etniku.“ Podľa názoru krajského súdu z uvedeného textu jednoznačne vyplýva, že obvinenému nešlo o Rómov ako etnikum vcelku, ale len o tých, ktorí sa priživujú na výhodách, ktoré im poskytuje spoločnosť a napokon nejde len o parazitujúcich z tohto etnika, ale aj parazitujúcich z väčšinového obyvateľstva, čo je zdôraznené spojkou „nielen.“²¹

Ministerka spravodlivosti proti tomuto uzneseniu podala dovolanie, „nakoľko použitím prívlastku ‚cigánskych‘ k termínu ‚parazitov‘ jednoznačne smeroval k tomu, aby v ľuďoch vyvolal dojem, že práve z tohto etnika pochádzajú tí, ktorých on označuje parazitmi a zdôraznil, že mu ide práve o Rómov. Na vzbudenie želanej voličskej odozvy a dosiahnutie volebnej podpory obvinený v letákoch na definovanie občanov rómskej národnosti použil výraz ‚cigáň‘ v zrejmom, urážlivom význame.“²²

Striktne formalistická argumentácia najvyššieho súdu stojí za ucelenú citáciu:

Zavádzajúce sú dovolacie námietky bývalej ministerky spravodlivosti, že na definovanie občanov rómskej národnosti bol použitý výraz ‚cigáň‘ v zrejmom, urážlivom význame, nakoľko obvinený Mgr. M. K. tento výraz v predmetnom letáku nepoužil. K tomu dovolací súd podotýka, že dovolateľka si zrejme zamenila význam podstatných mien ‚cigáň‘ a ‚cigán‘, používaných v slovenskom jazyku.

Najvyšší súd zo súčasných lexikografických príručiek slovenského jazyka (Krátky slovník slovenského jazyka, Pravidlá slovenského pravopisu), ktoré boli opatrením Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. MK 1501/2008-10/5088 schválené ako diela v súčasnosti kodifikujúce štátny jazyk, zistil, že slovenský jazyk rozlišuje význam podstatných mien ‚cigáň‘ a ‚cigán‘ a tieto spolu s prídavným menom ‚cigánsky‘ patria medzi slovné tvary bežne používané v súčasnej podobe kodifikovaného štátneho jazyka.

Krátky slovník slovenského jazyka (4., doplnené a upravené vydanie. Redigovali: J. Kačala – M. Pisárčiková – M. Považaj. Bratislava: Veda 2003) definuje výraz ‚cigán‘ ako:

‚cigán‘ -a m. (v etnickom zmysle Cigán): príslušník spoloč. skupiny ind. pôvodu žijúci miestami ešte potulným životom, novšie Róm: valaskí c-i-; Naproti tomu výraz ‚cigáň‘ definuje ako:

‚cigáň‘ -a m. hovor. klamár, luhár: c. cigánsky nadávka;’

²⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 19.3.2014, spisová značka 4 Tdo49/2012, dostupné na http://www.supcourt.gov.sk/data/att/27207_subor.pdf.

²¹ *Ibid.*, s. 2.

²² *Ibid.*

V tejto lexikografickej príručke je zároveň uvedené i prídavné meno ‚cigánsky‘, pričom ako príklady jeho použitia v slovenskom jazyku sú uvedené konkrétne slovné spojenia (cigánska kapela, cigánsky jazyk, cigánska pečienka a pod.).

Súčasná podoba kodifikovaného štátneho jazyka teda umožňuje označovať príslušníkov tejto etnickej skupiny dvoma výrazmi: ‚Róm‘ a ‚Cigán‘. Z hľadiska ich jazykového významu ide o výrazy identické, pričom výraz ‚Róm‘ sa v slovenskom jazyku uplatnil až v období nasledujúcom po spoločenských zmenách v roku 1989, a to popri výraze ‚Cigán‘, používanom tak väčšinovým obyvateľstvom, ako aj samotnými príslušníkmi etnickej skupiny Rómov – Cigánov (napr. hudobná skupina Cigánski diabli, film aj muzikál Cigáni idú do neba, film M. Šulíka Cigán, atď.).

Rovnako prídavné meno ‚cigánsky‘ možno použiť v kodifikovanej podobe slovenského jazyka, pričom jeho ekvivalentom v novej podobe jazyka je prídavné meno ‚rómsky‘ (napr. rómske obyvateľstvo, rómsky jazyk, viď Krátky slovník slovenského jazyka).

Pokiaľ teda obvinený Mgr. M. K. použil vo svojom letáku na označenie príslušníkov etnickej menšiny prídavné meno ‚cigánskych‘ používané v kodifikovanej podobe štátneho jazyka, teda v štátom uznané a v spoločnosti používané podobe, nemožno zo samotného použitia tohto výrazu vyvodzovať naplnenie objektívnej stránky prečinu hanobenia rasy, národa a presvedčenia podľa § 423 ods. 1 Tr. zák. Navyše, keď z kontextu predmetného výroku (použitie priradovacej spojky ‚nielen‘) vyplýva, že autor vyjadruje odhodlanie odstrániť (podľa neho) nespravodlivé zvýhodňovanie všetkých parazitujúcich občanov a nezameriava sa výlučne na konkrétnu etnickú skupinu. Nebola preukázaná ani subjektívna stránka tohto trestného činu, teda úmysel hanobiť verejne etnickú skupinu Rómov-Cigánov, resp. úmysel hanobiť verejne jednotlivca alebo skupinu osôb pre ich príslušnosť k tejto etnickej skupine a jeho úmyselné zavinenie nemožno vyvodiť výlučne z textu ním použitého výroku, ako sa to mylne domnieva bývalá ministerka spravodlivosti.“

Najvyšší súd zamietol dovolanie ministerky.

2.2. POLICAJNÝ ZÁSAH V MOLDAVE NAD BODVOU

Mimoriadne obavy a kritiku slovenských aj medzinárodných ľudsko-právnych organizácií vyvolávajú podozrenia z porušovania základných práv zo strany polície, a to najmä v prípade policajného zásahu v osade Budulovská v Moldave nad Bodvou 19. júna 2013. Podľa správy, ktorú verejná ochrankyňa práv vyhotovila na podnet občianskeho združenia ETP Košice – Centrum pre udržateľný rozvoj, sa zásahu zúčastnilo 63 policajtov v 23 autách s pátracími psami. Podľa oficiálnych policajných záznamov išlo o represívno-pátraciu akciu, pričom podčiarknuté bolo slovo represívna. Podľa výpovedí policajtov bola podnetom na tento zásah údajne sa zhoršujúca bezpečnostná situácia a zvyšujúce sa počty policajných zásahov v osade. Správa verejnej ochrankyne práv uvádza, že táto intervencia nemohla byť odôvodnená ochranou života alebo bezpečnosti osôb s cieľom odvrátiť hroziace nebezpečenstvo. Podľa správy došlo k porušeniu základných práv neurčitého počtu ľudí.²³

23 Verejný ochranca práv, *Upovedomenie o výsledkoch vybavenia podnetu ETP Slovensko-Centrum pre udržateľný rozvoj*, 3513/2013/K VOP (Bratislava, 2013).

Verejná ochrankyňa práv navrhla opatrenia na predchádzanie podobným incidentom, a to konkrétne nahrávanie zásahov a nainštalovanie kamier do policajných miestností, kde sú vypočúvaní a zadržávaní ľudia. Mimovládne organizácie kritizovali postup ministerstva vnútra pre nedostatočnú nezávislosť vyšetrovania zásahu, keďže toto bolo realizované inšpekciou samotného ministerstva.

Nátlak a násilie zo strany polície v Moldave nad Bodvou pravdepodobne nie je podľa Poradne pre občianske a ľudské práva ojedinelým prípadom. Rómovia, ktorí ich oslovujú, „podľa ich vlastných slov čelili nejakej forme fyzického či psychického nátlaku počas policajného vypočúvania. Vo viacerých prípadoch bolo násilie príslušníkov polície namierené voči rómskym deťom. V niektorých prípadoch poškodení uvádzali, že policajné násilie voči nim bolo sprevádzané aj hanobiacimi verbálnymi prejavmi, ktoré súviseli s ich etnickou príslušnosťou.“²⁴ Poradňa upozorňuje, že „každé takéto tvrdenie by si nepochybne zaslúžilo dôsledné vyšetrovanie, ktoré by preukázalo, či došlo alebo nedošlo k nezákonnému konaniu. Väčšina z uvádzaných prípadov sa však stala s určitým časovým odstupom a prakticky bez dôkazov či svedkov. Poškodení majú navyše celkom pochopiteľne mnohokrát obavy domáhať sa svojich práv voči príslušníkom polície.“²⁵

2.3. PRAVICOVÝ EXTRÉMIZMUS VO VOLENÝCH ORGÁNOCH

Vo výročnej správe za rok 2012 sme písali o znepokojujúcom trende narastajúcej podpory myšlienok pravicového extrémizmu. Nepríjemným prekvapením bolo zvolenie Mariána Kotlebu, lídra pravicovo-extrémistickej Ľudovej strany – Naše Slovensko (ĽSNS) za predsedu BBSK v novembri 2013.

Marián Kotleba začínal svoju politickú kariéru v strane Slovenská pospolitost', ktorá bola v marci 2006 zrušená Najvyšším súdom SR, pretože časť jej programu bola v rozpore s Ústavou SR. V regionálnych voľbách 2013 kandidoval za Ľudovú stranu – Naše Slovensko, ktorá je oficiálne registrovanou politickou stranou. Napriek tomu, že strana je nepochybne nástupkyňou Slovenskej pospolitosti, jej predstavitelia sa poučili a svoj program postavili tak, aby bol aspoň naoko v súlade s platnými zákonmi Slovenskej republiky. Avšak volebný program Mariána Kotlebu ako kandidáta na župana BBSK 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 zvyhodňovanie 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 bývaniu.“ Zároveň sa zaväzuje zlepšiť bezpečnostnú situáciu v banskobystričskom kraji, pretože niektoré jeho oblasti sú „aj z dôvodu

24 Štefan Ivanco, „Kľukatá cesta k spravodlivosti v prípadoch policajného násillia.“ *Menšinová politika na Slovensku* 3/2013, s.7, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%203_2013.pdf.

25 *Ibid.*

početného osídlenia cigánskymi extrémistami doslova nevhodnými miestami pre život normálneho slušného človeka.“²⁶

Už po prvom kole sa stal Marián Kotleba najúspešnejším kandidátom, pretože na post poslanca bol zvolený najvyšším počtom hlasov zo všetkých kandidátov (8678). Za župana ho v prvom kole volilo 26 251 občanov (20,3% voličov), čím predstihol jedného z favoritov Ľudovíta Kaníka (SDKÚ-DS) a postúpil do druhého kola volieb. Napriek tomu, že na tento úspech poukazovali všetky médiá a politickí komentátori, pravdepodobne nikto neočakával, že sa líder ĽSNS v skutočnosti môže stať novým predsedom BBSK.

To sa však stalo realitou po druhom kole volieb. Napriek tomu, že celková účasť v druhom kole poklesla na 17%, v BBSK oproti prvému kolu o čosi vzrástla na 24,61%. 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 svoj hlas dali práve kandidátovi ĽSNS, avšak Vladimír Maňka (SMER-SD) v druhom kole dostal o takmer štyritisíc hlasov menej ako v kole prvom, čo indikuje, že doma ostali skôr jeho ako Kotlebovi voliči.

Výsledkom bolo, že Marián Kotleba porazil kandidáta strany SMER-SD o viac ako 14 000 hlasov a so ziskom 71 397 hlasov sa stal novým banskobystrickým županom.

Jeho víťazstvo sa stalo najväčším prekvapením inak pomerne nezaujímavých regionálnych volieb. Táto udalosť sa dostala na stránky mnohých zahraničných novín, vrátane časopisu *The Economist*, ktorý 28. novembra 2013 zverejnil správu s titulom „Neonacista zvíťazil.“²⁷

Reakcie politickej scény na seba tiež nenechali dlho čakať. SMER-SD vinil z víťazstva Kotlebu pravicové strany, predovšetkým SDKÚ-DS a SaS, ktoré podľa neho odmietli v druhom kole volieb podporiť kandidáta SMERu Vladimíra Maňku.²⁸ Opozičné strany, predovšetkým SaS a Most/Híd vysvetľovali toto víťazstvo, naopak, ako zlyhanie samotného SMERu, pretože Vladimír Maňka je podľa nich politikom, ktorý nespája, ale rozdeľuje.²⁹

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

26 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.

27 „A Neo-Nazi wins.“ *The Economist*, 28.11.2013, dostupné na <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/11/slovakia>.

28 „Fico si chybu za Kotlebu nepriznal. Viní SDKÚ a SaS.“ *Hospodárske noviny online*, 24.11.2013, dostupné na <http://hn.hnonline.sk/slovensko-119/fico-si-chybu-za-kotlebu-nepriznal-vini-sdku-a-sas-595550>.

29 „Župan Kotleba otvára politikom ústa. Prečo zvíťazil, vedia všetci.“ *Pluska*, 24.11. 2013, dostupné na <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/zupan-kotleba-otvara-politikom-ustapreco-zvitezil-vedia-vsetci.html>.

problematiky.“ Aj splnomocnenec vlády pre rómske komunity Peter Pollák sa pre médiá vyjadril, že toto víťazstvo je výsledkom toho, že štandardné politické strany „rómsku problematiku“ neriešili a ľudia sú už frustrovaní z prázdnych sľubov.³⁰ Ako odpoveď ponúkol tzv. rómsku reformu, ktorú pripravil v spolupráci s vládnu stranou SMER-SD. CVEK však dlhodobo poukazuje na to, že tzv. rómska reforma ponúka riešenia, ktoré sú v súlade s desaťročia pretrvávajúcim prístupom k Rómom na Slovensku. Je postavená na represii a trestaní Rómov za ich sociálnu situáciu. Nenadväzuje na dobré príklady samospráv alebo mimovládnych organizácií a svojím prístupom, ktorý zjednodušené môžeme nazvať „krátky dvor a dlhý bič,“ sa neodlišuje od prístupu Mariána Kotlebu.

Nech sú vysvetlenia politikov alebo odborníkov akékoľvek, faktom ostáva, že sociálne napätie na Slovensku stúpa, čo sa v uplynulých regionálnych voľbách naplno prejavilo. Ekonomická kríza dohľadla na celú Európu a z histórie je známe, že sociálna neistota ľudí často vedie k podpore autoritatívnych režimov a politiky „tvrdej ruky“, ktorá potom dolieha na tých najzraniteľnejších, predovšetkým rôzne etnické, náboženské alebo iné menšiny v spoločnosti.

Nepriateľstvo k menšinám však nevzniká zo dňa na deň ani z roka na rok. Z rôznych výskumov realizovaných na Slovensku v uplynulých dvadsiatich rokoch vyplýva, že postoje k Rómom sú najhoršie zo všetkých krajín Európskej únie³¹ a v rámci Slovenska sú Rómovia najodmietanejšou sociálnou skupinou.³²

Vo výskume CVEK/OSF, o ktorom sme písali v minuloročnej výročnej správe, sme poukázali na to, že podhubie pre podporu pravicového extrémizmu je na Slovensku veľmi silné. Časť spoločnosti, ktorá skutočne rešpektuje kultúrne odlišnosti, je veľmi malá. Len 16% populácie vyznáva hodnoty, „ktoré sú nezlučiteľné s ideami pravicového extrémizmu, preto je u nich riziko podfahnutia tejto ideológie alebo podpory aktivít pravicových extrémistov minimálne.“³³ Zvyšok populácie sa v rôznych postojoch voči národnostným menšinám a cudzincom líši, avšak postoje k nim možno vnímať predovšetkým ako negatívne. To potvrdzuje všetky doterajšie výskumy postojov voči menšinám realizované na Slovensku v uplynulých dvadsiatich rokoch.

To, čo je mainstreamom na slovenskej politickej scéne a o čo sa pokúša svojou politikou aj Ľudová strana – Naše Slovensko, 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. Napríklad viac ako dve tretiny ľudí vo vyššie spomínanom výskume súhlasilo s výrokom, že štát by mal prijať opatrenia

30 *Ibid.*

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

32 Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková, *Verejná mienka v oblasti pravicového extrémizmu* (Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2012).

33 *Ibid.*, s. 11.

na zníženie pôrodnosti Rómov a takmer polovica nesúhlasila s tým, aby rómske deti navštevovali bežné školy spoločne s nerómskymi deťmi.³⁴ Pomerne veľká časť populácie (takmer 40%) si myslí, 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.

Tieto názory boli v populácii široko rozšírené dávno pred tým, ako Marián Kotleba kandidoval na predsedu samosprávneho kraja. V čase konania výskumu boli však 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 ako príklad pravicového extrémistu najčastejšie uvádzaný Marián Kotleba.

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. Zatiaľčo v parlamentných voľbách v rokoch 2010 a 2012 získala strana Ľudová strana – Naše Slovensko menej ako 2% hlasov, podľa posledných volebných prieskumov by ju v parlamentných voľbách volilo 4,7% oprávnených voličov.³⁵

Politické strany by sa jednoznačne mali dištancovať od všetkých prejavov represíí 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. 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. Tým však len prihrávajú 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. Politici doposiaľ vždy reagovali na vlastné neúspechy len ďalšou represiou, čím sa celá situácia dostala do začarovaného kruhu. A tento začarovaný kruh nemôže rozčítať Marián Kotleba.

34 *Ibid.*, s. 32.

35 Median SK, „Tlačová správa. Prieskum Aktuálnych tém. Voľby do Národnej rady SR, volebné preferencie a ich vývoj. November a december 2013.“ 9.1.2014, dostupné na <http://www.median.sk/pdf/PAT2013/PAT1312P.pdf>.

2.4. KRIMINALIZÁCIA RÓMOV

V roku 2011 a 2012 sme upozorňovali na používanie konceptu tzv. rómskej kriminality, ktorý je diskriminačný a porušuje ústavnú záruku o tom, že prináležanie k národnostnej menšine nemôže byť nikomu na ujmu. Na používanie tohto termínu sme upozornili v súvislosti s prípravami plánu boja proti kriminalite v oblastiach so zvýšeným rizikom výskytu kriminality, ktorý vtedajší minister vnútra Daniel Lipšic (KDH) predstavil v jarovnickej osade. Boj proti tzv. rómskej kriminalite pripomína početné plány „scivilizovania“ Rómov, ktoré sa na území Slovenska objavili za ostatných viac ako sto rokov a ktoré vychádzali z hlboko zakoreneného predsudku o kauzálnom spojení etnicity a kriminality.

Vo výročnej správe za rok 2012 sme písali o tom, ako súčasná vláda legitimizovala koncept rómskej kriminality v rámci tzv. rómskej reformy, ktorú predstavil minister vnútra Róbert Kaliňák³⁶ spolu so splnomocnencom vlády pre rómske komunity Petrom Pollákom, a to najmä v jednej z ťažiskových častí týkajúcej sa „vymožiteľnosti práva.“³⁷ V roku 2013 sme sa dočkali nového zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý ruší tzv. priestupkovú imunitu. Napriek tomu, že zákon formulovaný ako etnicky neutrálny, je zaradený do dokumentu s názvom Rómska reforma – správna cesta a prezentoval ho rómsky splnomocnenec. V deň, kedy splnomocnenec zvolal tlačovú konferenciu k jeho návrhu krátiť dávky v hmotnej núdzi o pokuty, ktoré nepodliehajú exekúcii, súkromná televízia JOJ podala túto správu pod názvom „Riešenie rómskej kriminality? Dávky, odkazuje vládny splnomocnenec“ a s podtitulkom „Aký je vzorec pre zníženie rómskej kriminality? Peter Pollák im chce siahnuť na sociálne dávky. Naš zákon stále umožňuje ľuďom v hmotnej núdzi páchať priestupky beztrestne.“³⁸

2.5. BÚRANIE NELEGÁLNYCH RÓMSKYCH DOMOVOV A NÁSILNÉ VYSTAHOVÁVANIA

V roku 2011 a 2012 sme upozorňovali na trend extrémneho prístupu k dlhodobému zanedbávaným rómskym komunitám – búranie rómskych chatrčí postavených bez stavebného povolenia. Upozorňovali sme na sporný spôsob rozhodovania príslušných orgánov v konkrétnych prípadoch. Pri nastavovaní politík riešenia problému ilegálnych príbytkov treba brať do úvahy historické súvislosti vzniku osád, na ktoré ako jedna z mála výskumníčok poukázala Anna Jurová. Vo svojom výskume o vzniku a lokalizácii rómskych osídlení na Slovensku konštatuje: „Rómovia sa na tomto teritóriu neusadzovali nelegálne a ani svoje osady, kolónie, tábory, péra nezakladali

36 Pozri tiež k časti inštitucionálne zmeny k presunu ÚSVRK spod úradu vlády SR pod MV SR, v časti 7.2, nižšie.

37 Róbert Kaliňák, Igor Matovič, Peter Pollák a Marián Saloň, *Rómska reforma – Správna cesta* (Časť: vymožiteľnosť práva), dostupné na http://www.minv.sk/?pravo_rr.

38 „Riešenie rómskej kriminality: dávky, odkazuje vládny splnomocnenec.“ JOJ, 4.3.2013, dostupné na <http://udalosti.noviny.sk/politika/04-03-2013/riesenie-romskej-kriminality-davky-odkazuje-vladny-splnomocnenec.html>.

bez povolenia vrchnosti, ale dokonca v intenciách ich priamych príkazov a nariadení.³⁹ Historicky je existencia segregovaných osád často dôsledkom represívnych opatrení vytlačujúcich nepopulárnu menšinu na okraj. Neslávná vyhláška fašistického Slovenského štátu z roku 1940 ukladala obciam odstránenie "cigánskych obydlí pri verejných, štátnych a vicinálnych cestách" a ich umiestnenie oddelene „od obce, na mieste odľahlom a obcou vyznačenom (...) použitím akýchkoľvek donucovacích prostriedkov.“⁴⁰ Komunisti výkupom chudobných chatrčí, likvidáciou časti osád a násilným rozptylom rómskych rodín tiež fakticky legitimizovali existenciu majetkového titulu k týmto obydliam.

V debate o tzv. rómskom príživníctve tiež chýba zmienka o tom, že spoločenské transformácie a zavedenie neoliberalných reforiem po roku 1989 nielen neumožnili chudobným Rómom riešiť svoju bytovú situáciu, ale naopak, prispeli k dramatickému a stupňujúcemu sa nárastu nelegálnych osád po roku 1989.⁴¹

Ako sme argumentovali vo výročnej správe v roku 2012, práve tieto širšie súvislosti spolu s kontextom konkrétnej osady a jej obyvateľov by mali byť rozhodujúce pri právnom posúdení postupu orgánov verejnej moci pri demolácii nelegálnych rómskych obydlií.

Žiaľ, návrh nového stavebného zákona, ktorý predstavilo ministerstvo dopravy, tieto skutočnosti nezohľadňuje. Podľa nového návrhu by mali byť všetky nelegálne stavby zlegalizované do jedného roka od vstupu zákona do platnosti. Návrh zákonnej úpravy obsahuje tiež pomerne prísne sankcie, vrátane trestnoprávnej zodpovednosti za odstránenie nelegálnej stavby.⁴²

2.6. DISKRIMINÁCIA RÓMSKÝCH DETÍ VO VZDELÁVANÍ: PRÍPAD ZŠ S MŠ V ŠARIŠSKÝCH MICHAĽANOCH

Vo výročných správach o menšinovej politike za roky 2011 a 2012 sme písali o rozsudkoch okresného a krajského súdu v Prešove v prípade oddeľovania rómskych detí na základnej škole v Šarišských Michaľanoch. Súdny na oboch stupňoch považovali delenie detí na základe etnicity za neprípustné rozdielne zaobchádzanie v rozpore s antidiskriminačným zákonom.⁴³ Sudca krajského súdu sa pomerne rozsiahlo

39 Anna Jurová, „Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“) (4/2002) internetový časopis Spoločenskovedného ústavu SAV v Košiciach, dostupné na <http://saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html>.

40 *Ibid.*

41 Iveta Radičová, „Rómovia na prahu transformácie“ in Michal Vašečka (ed.), *Čačipen Pal o Roma – Súhrnná správa o Rómoch* (Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003) s. 86 a nasled.

42 Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja, „Nový stavebný zákon zodpovedá potrebám nového tisícročia“ (Bratislava, 2013), dostupné na [www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=36301&prm2=144426&sword=&date\[od\]=1&date\[om\]=1&date\[or\]=2005&date\[dd\]=12&date\[dm\]=11&date\[dr\]=2013](http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=36301&prm2=144426&sword=&date[od]=1&date[om]=1&date[or]=2005&date[dd]=12&date[dm]=11&date[dr]=2013).

43 Poradňa pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ v Šarišských Michaľanoch, Rozsudok 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, s.12.

venoval aj novej náprave protiprávneho stavu. Aj keď pripustil, že začleňovanie rómskych detí nie je jednoduchou zmenou, škola aj obec sa o ňu musia usilovať. Poukázal na výhody inkluzívneho vzdelávania pre spoločnosť, rómskych a nerómskych žiakov, ako aj pre školu. Inkluzívne vzdelávanie totiž vychádza z princípu osobitného prístupu ku každému dieťaťu a rešpektuje jeho alebo jej osobnosť. Sudca uviedol, že „odlišnosť detí je potrebné vnímať ako príležitosť k rozvíjaniu rešpektu k sebe samému, ale aj ostatným. Rozvíja empatiu, toleranciu, ohľaduplnosť a zodpovednosť.“⁴⁴ Podľa súdu nie je potrebné vymedziť pomer detí v zmiešaných triedach. Takýto pomer je dokonca irelevantný. Rozdeľovanie do tried by malo prebiehať prirodzene. To znamená, že kritérium etnickej príslušnosti by nemalo zohrávať žiadnu úlohu. Sudca pripustil, že proces desegregácie môže trvať niekoľko mesiacov, pričom by mal prebiehať za spolupráce pedagógov a psychológov a za účasti rodičov rómskych detí. Apeloval pritom súčasne na vládu, aby škole finančne v týchto procesoch pomohla. Odstránenie protiprávneho stavu nariadil k prvému dňu výučby v nasledujúcom školskom roku, teda od septembra 2013.

Asistenciu pri desegregácii poskytuje základnej škole v Šarišských Michaľanoch občianske združenie eduRoma z vlastnej iniciatívy.⁴⁵ Podľa ich správy boli reakcie vedenia aj zriaďovateľa školy na nutnosť desegregácie skôr negatívne a obavy sa týkali prevažne odlivu nerómskych detí zo školy. Tieto obavy sa v skutočnosti ukázali ako neopodstatnené. V školskom roku 2012/2013 navštevovalo školu 425 žiakov. V školskom roku 2013/2014 má základná škola v Šarišských Michaľanoch 407 žiakov, z toho 253 rómskych (62%). Ako uviedol riaditeľ školy, v dôsledku súdneho rozhodnutia odišli počas školského roka 2012/2013 zo školy iba traja žiaci. V januári 2013 neabsolvovali zápis do školy štyria žiaci, z celkového počtu 26, ktorí mali trvalý pobyt v Šarišských Michaľanoch a pred septembrom 2013 mali dovrieť šesť rokov. Je možné konštatovať, že aj napriek počiatočným obavám o osud detí v zmiešaných rómsko-nerómskych triedach sa podarilo prekonať prvotné prekážky, stabilizovať situáciu v prebiehajúcom školskom roku a postupne meniť segregáciu kultúru a praktiky spojené so stravovaním a režimom školských prestávok.

V procese odstraňovania segregácie a zavádzania inkluzívneho vzdelávania na škole zohralo kľúčovú úlohu práve OZ eduRoma, ktoré sa snažilo „priviesť k jednému stolu“ všetkých relevantných aktérov tak, aby spolu hľadali riešenia problému oddeľovania detí. Už v úvode roka 2013 sa v priestoroch regionálnej kancelárie Úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity (ÚSVRK) v Spišskej Novej Vsi uskutočnilo prvé koordinačné stretnutie zástupcov obce a školy v Šarišských Michaľanoch, ÚSVRK a zástupcov OZ eduRoma. Aktéri sa dohodli, že OZ eduRoma pomôže škole s desegregáciou a vytvorí v nej podmienky pre inkluzívne vzdelávanie v kontexte definitívneho súdneho rozhodnutia Krajského súdu v Prešove, pričom ÚSVRK bude túto iniciatívu podporovať.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 14.

⁴⁵ Vlado Rafael a Igor André, *Od desegregácie k inkluzívnemu vzdelávaniu* (UNDP: Bratislava, 2014) manuscript.

Prvoradým zámerom OZ eduRoma bolo dostať riešenie prípadu segregácie v škole v Šarišských Michalčanoch pod nezávislú iniciatívu, ktorá by nepodliehala politickým a mediálnym tlakom, ale pracovala by výhradne na odbornom princípe. OZ eduRoma vytvorilo skupinu dobrovoľníkov pracujúcich tak s rómskymi, ako aj nerómskymi deťmi. Realizovala množstvo športových či kultúrnych aktivít s cieľom prekonať predsudky. Združeniu sa tiež podarilo zmeniť autobusovú dopravu z Ostrovian do Šarišských Michalčan tak, aby mohli rómske deti z Ostrovian participovať na poobedňajších školských aktivitách.

Jednou z dlhodobých výziev práce OZ eduRoma je práca s učiteľmi. Žiaľ, učiteľia sa k zmenám vo výchovno-vzdelávacom procese stavajú pomerne rezistentne. Združenie sa snažilo zapojiť učiteľov do programov vzdelávania v alternatívnych modeloch výučby, pomocou ktorých sa im podarí zvládnuť výučbu v sociálne a etnicky rôznorodej triede. Občianske združenie v škole taktiež vytvorilo prvé centrum kooperatívneho učenia, v ktorom sa učiteľia budú môcť počas vyučovacích hodín naučiť nové techniky výučby v zmiešanej triede pod supervíziou odborníkov z didaktického tímu eduRoma.

Po viac ako roku od právoplatnosti rozsudku Krajského súdu v Prešove sa v súčasnosti „rómske triedy“ nachádzajú aspoň na rovnakom podlaží ako ostatné triedy. Triedy sú však aj v tomto „novom“ usporiadaní umiestnené tak, aby rómski a nerómski žiaci na jednej chodbe využívali oddelené toalety a hygienické zariadenia.

Aktivítam, ktoré OZ eduRoma realizuje na škole v Šarišských Michalčanoch chýba podpora v podobe vynútiteľných platných pravidiel zákazu diskriminácie. Odstraňovanie diskriminácie vo vzdelávaní na Slovensku je v súčasnosti ponechané len na nezávislé iniciatívy a úsilie jednotlivcov.⁴⁶

2.7. NÁSILNÉ STERILIZÁCIE RÓMSKÝCH ŽIEN

Vo výročných správach za roky 2011 a 2012 sme písali o prípadoch násilných sterilizácií rómskych žien, v ktorých EŠLP konštatoval porušenie Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd v dôsledku takýchto nedobrovoľných zásahov do reprodukčných práv rómskych žien. Poukázali sme na to, že SR aj napriek trom prehratým prípadom existenciu problému násilných sterilizácií rómskych žien dlhodobo odmieta. Predstavitelia štátu sa tvária, že išlo o individuálne zlyhania lekárov, nie o prax, ktorá je *de facto* tolerovaná štátom. Neexistencia etnicky citlivých dát znemožňuje získanie spoľahlivých údajov, z ktorých by bolo možné usudzovať, že v dôsledku nedostatočnej legislatívy dochádza(lo) k nepriamej diskriminácii v ochrane reprodukčných práv rómskych žien. Štátni predstavitelia doposiaľ riadne neprešetřili okolnosti, za ktorých rómske ženy dali svoj súhlas k sterilizáciám, ktoré sa uskutočnili počas a po páde socializmu.

46 *Ibid.*

V roku 2013 sme zaznamenali zámer ministerstva zdravotníctva vydať smernicu, ktorá by upravovala štandardizovanú formu informovaného súhlasu so sterilizáciou v menšinových jazykoch, vrátane rómčiny.⁴⁷ Niekoľko ženských mimovládnych organizácií kritizovalo návrh ako nedostatočný na to, aby bol súhlas skutočne informovaný. Argumentovali, že mnoho rómskych žien často nerozumie písomnej rómčine.⁴⁸

47 „Súhlas so sterilizáciou bude musieť byť v jazyku menšín.“ SME, 30.9.2013, dostupné na <http://romovia.sme.sk/c/6952843/suhlas-so-sterilizaciou-bude-musiet-byt-v-jazyku-mensin.html>.

48 Ženské kruhy, 'Naše aktivity', informácia o projekte, 24.4.2013, dostupné na www.zenskekruby.sk/nase-aktivity/zenske-kruhy-v-mediach/item/221-tlacivo-suhlasu-so-sterilizaciou-v-osmich-jazykoch-neriesi-podstatu-problemu.

3. SYMBOLICKÁ POLITIKA

Naše hodnotenie menšinovej politiky sa zameriava aj na jej symbolický rozmer, ktorým je uznanie rovnakej hodnoty príslušníkov menšín a ich historického či prebiehajúceho znevýhodnenia. Dôležitosť symbolického rešpektu vychádza z princípu ľudskej dôstojnosti a smeruje k uznaniu etnokultúrnych odlišností, prínosu menšín či historických krívd, ktorých obeťami menšiny boli. Neuznanie a projekcia primitívnosti, ponižovanie či hanenie môže vážne poškodiť identitu jednotlivca patriaceho k marginálnej skupine. A to do takej miery, že neuznanie seba samého a akceptovanie statusu podriadenosti sa môže stať jedným z najsilnejších nástrojov utlačovania a sebaponižovania.

Medzi takéto politiky uznania patrí aj uctievanie si dní, ktoré sú v histórii menšín pamätné. Avšak na to, aby mali gestá úcty zmysel, musia byť úprimné. Na jednej strane preto veľmi vítame, že vládny splnomocnenec pre rómske komunity organizuje pri príležitosti pamätného dňa rómskeho holokaustu rôzne podujatia, ktorých cieľom je uctiť si pamiatku obetí a upozorniť na túto často opomínanú súčasť našej histórie. Tento deň sa viaže k udalostiam z 2. augusta 1944, kedy bolo v plynových komorách koncentračného tábora Auschwitz II.-Birkenau zavraždených 2897 Rómov. Základom rómskeho holokaustu bola „vedecká“ teória psychiatra Dr. Roberta Rittera, o tom, že „Cigánov charakterizuje vrodená asociálnosť a zločinnosť a tento znak ich rasy je nevykoreniteľný.“⁴⁹ Táto téza ospravedľovala prijímanie diskriminačných protirómskych zákonov, zriaďovanie táborov nútených prác, vysťahovanie osád a masakre aj na území fašistického Slovenského štátu. Donedávna patrili tieto tragické udalosti druhej najpočetnejšej menšiny na Slovensku medzi neznáme a neuznané aspekty slovenskej histórie. Je mimoriadne dôležité, aby si vysokí štátni predstavitelia uctili tento deň a vyjadrili ľútosť nad tragédiou, ktorej obeťami boli aj predkovia Rómov žijúcich na Slovensku, a to len preto, že nemali ten „žiaduci pôvod.“

Na strane druhej je však problematické, ak členovia vlády a rómsky splnomocnenec vyzývajú k minútam ticha za obeť tejto tragédie a súčasne zastávajú politiku, ktorá je založená na kauzálnom spájaní etnicity a kriminality. Ako uvádzame vyššie, politický dokument, ktorý vláda predstavila ako tzv. rómsku reformu vo svojej ťa-

49 Pozri v Arne B. Mann, „Najstrašnejšia kapitola: tragické osudy počas druhej svetovej vojny. Aby na ne väčšinové obyvateľstvo nezabudlo.“ *Mosty*, 26.3.2011, s. 8.

žiskovej časti s názvom „Vymožitelnost práva“ síce nepriamo, ale celkom zreteľne pracuje s tézou rómskej kriminality.

Ako premiér Robert Fico potvrdil svojím prejavom na pôde Matice slovenskej vo februári 2013, vrcholní predstavitelia štátu majú problém prezentovať Slovensko ako multietnickú krajinu, ktorej každý obyvateľ si zaslúži rovnaký rešpekt a uznanie bez ohľadu na to, či patrí k etnickej majorite alebo minoritám. Neuznanie multietnického charakteru Slovenska je zrejme dôvodom, prečo majú slovenské vlády od roku 1989 problém s uznaním historických krívd, ktorých obeťami boli ďalšie národnostné menšiny. Národnostné menšiny by sa tiež cítili slobodnejšie, keby štát intenzívnejšie vysielal signál o tom, že sú plnohodnotnou súčasťou spoločnosti a že ich kultúrne a jazykové odlišnosti nie sú niečo, za čo sa majú hanbiť, ba práve naopak.

4. JAZYKOVÉ PRÁVA

Jazykové práva sú podľa Ústavy SR jednými z najdôležitejších menšinových záruk. Ako uvádza Ústava SR, „občanom patriacim k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám sa za podmienok ustanovených zákonom zaručuje okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka aj

- a) právo na vzdelanie v ich jazyku,
- b) právo používať ich jazyk v úradnom styku.⁵⁰

Vymedzenie obsahu jazykových práv je obsiahnuté najmä v Európskej charte regionálnych alebo menšinových jazykov.⁵¹ Na účely Charty SR uznáva ako regionálne alebo menšinové nasledovné jazyky: bulharský, chorvátsky, český, nemecký, poľský, rómsky, rusínsky a ukrajinský.

Rozsah implementovaných práv sa pritom odlišuje v závislosti od veľkosti menšín. SR sa zaviazala najrozsiahlejšie implementovať jazykové práva najpočetnejšej, teda maďarskej, menšiny (v predškolskej výchove, na základných a stredných školách, na technických a učňovských školách, na univerzitnom a vyššom vzdelávacom stupni, pri ďalšom vzdelávaní dospelých, v súdnictve, občianskom a správnom konaní, zabezpečení fungovania aspoň jedného masmédiá a pod).⁵² V druhej skupine čo do rozsiahlosti uplatňovania jazykových práv je rusínsky a ukrajinský jazyk. Na tieto sa garancia jazykových práv vzťahuje v menšom rozsahu a v ešte menšom sa aplikuje na jazyky ostatných uznaných národnostných menšín (okrem ruského, ako uvádzame nižšie).

K zlepšeniu ochrany jazykových práv príslušníkov menšín došlo v dôsledku novely zákona o používaní jazykov menšín, o ktorej sme písali vo výročnej správe za rok 2011. V nadväznosti na prijatú novelu zriadil PPVL ešte v závere roka 2011 pracovnú skupinu zloženú z historikov a jazykovedcov ovládajúcich jazyky príslušných menšín, ktorí mali pripraviť nový zoznam označení obcí v jazykoch národnostných menšín. „Zoznam označení obcí v jazykoch národnostných menšín uvedený v návr-

50 Čl. 34 ods. 2 písm b) a c) Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

51 Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov, 5.11.1992, CETS No.148.

52 Pozri detailnejšie záväzky pre SR, dostupné na <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>.

hu novely nariadenia vlády vychádza z tradičného používania označení príslušných obcí, pričom berie ohľad na súčasné požiadavky miestnych obyvateľov a na mierové spolunažívanie rôznych národností.⁵³ Uznanie používania tradičných názvov obcí a miest, najmä maďarských, dlhodobo vyvoláva odmietanie zo strany relevantných úradov.

V oblasti používania menšinových jazykov sa stala spornou aj otázka označovania železničných staníc a zastávok aj v jazykoch národnostných menšín. Na nedostatky v tejto oblasti dlhodobo upozorňovali niektoré obce aj občianski aktivisti. Podľa správy o používaní jazykov menšín Úrad splnomocnenca vlády pre národnostné menšiny (SVNM) na základe rokovaní s rezortom dopravy identifikoval potrebu riešenia tohto problému prostredníctvom pracovnej skupiny. Tá vypracovala odborné stanovisko, v ktorom sa konštatuje potreba novelizovať zákon č. 513/2009 Z.z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.⁵⁴

Úrad SVNM pripravil návrh novely zákona o dráhach, ktorý by umožnil dvojjazyčné označovania železničných staníc v tzv. menšinových obciach, teda v obciach, v ktorých menšina tvorí minimálne 15% obyvateľov. Oslovení členovia vlády ho však odmietli na rokovanie vlády predložiť. Návrh novely nepodporili ani poslanci SMERu, keď ho ako poslanecký návrh predložila strana Most/Híd.⁵⁵

Pri hodnotení návrhu zákona by sme rady pripomenuli, že etnicky neutrálna verejná sféra neexistuje. Oznamy či rozhodnutia verejných inštitúcií, vyučovanie na školách či nápisy označujúce železničné zástavky nie sú v „neutrálnej“ jazyku, ale v jazyku majority. Tváriť sa, že tento stav majú menšiny akceptovať znamená nútiť ich, aby sa asimilovali. Tváriť sa pritom, že Slovensko rešpektuje menšinové práva a za legitímnu menšinovou požiadavkou, akou je používanie jazyka menšín na označenia železničných staníc, hľadať „bratovražedný boj menšinových strán“,⁵⁶ je urážkou. Menšinové práva, ktoré umožňujú zachovanie vlastnej etnickej, národnej či jazykovej identity napríklad prostredníctvom jazykových práv, vytvárajú prostredie, v ktorom sa menšiny môžu cítiť ako plnohodnotní členovia a členky spoločnosti. Menšinové práva sú vyjadrením rovnosti príležitostí zachovať si svoju jazykovú identitu, aké má etnická majorita.

Zamietnutie novely zákona o dráhach viedlo k odstúpeniu Laszló A. Nagya z funkcie splnomocnenca pre národnostné menšiny. Jeho odstúpenie je potvrdením toho, že vláda zvolená v predčasných parlamentných voľbách nezachovala *status quo*

53 Úrad splnomocnenca pre národnostné menšiny, *Správa o stave používania jazykov národnostných menšín* (Bratislava, 2012) s. 15, dostupné na <http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/dokumenty-svsrnm/>.

54 *Ibid.*, s. 23.

55 „Nagy odovzdal premiérovi list s abdikáciou na post splnomocnenca.“ PRAVDA, 5.6.2013, dostupné na <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/282833-most-hid-vyzval-splnomocnenca-nagya-na-odstupenie/>.

56 „Splnomocnenec pre menšiny Laszló Nagy končí vo funkcii.“ *webnoviny.sk*, 5.6.2013, dostupné na <http://www.webnoviny.sk/slovensko/most-hid-vyzval-splnomocnenca-pre-mens/683057-clanok.html>.

v ochrane menšinových práv. Zrušením postu podpredsedu vlády pre národnostné menšiny a ľudské práva a jeho nahradenie splnomocnencom, ktorý je odkázaný na „ochotu“ iného člena vlády predložiť jeho materiál do vlády, došlo k výraznému zníženiu prinajmenšom práv menšín rozhodovať o veciach, ktoré sa ich týkajú.

V oblasti ochrany menšinových jazykov je potrebné ďalej pripomenúť, že v roku 2011 a 2012 sme upozornili na závažný nedostatok, ktorým bolo neuznanie jazyka ruskej národnostnej menšiny ako jazyka požívajúceho ochranu v zmysle zákona o používaní jazykov národnostných menšín. K posunu v tejto oblasti za sledované obdobie nedošlo.

4.1. VZDELÁVANIE V JAZYKOCH NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Právo na vzdelávanie v materinskom jazyku, rovnako ako právo na používanie materinského jazyka vo verejnom styku, patrí medzi dôležité ústavné menšinové práva.⁵⁷ V zmysle záväzkov Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov je v najväčšom rozsahu, t.j. od predškolskej až po univerzitné vzdelávanie financované štátom, zaručené pre maďarskú národnostnú menšinu.⁵⁸ Vo výročnej správe za rok 2011 sme upozornili na výrazne zvýšené administratívne nároky, ktorým čelia menšinové školy v súvislosti s požiadavkou zákona o štátnom jazyku viesť celú školskú agendu bilingválne. V tejto oblasti nedošlo ani v roku 2013 k zmene, ktorá by smerovala k zníženiu nákladov spojených s takýmto nanúteným bilingválizmom.

V roku 2012 sme tiež upozornili na problematickú aplikáciu modelu vzdelávania v druhom najpoužívanejšom menšinovom jazyku, teda v rómčine. Argumentovali sme, že v zmysle ústavných aj medzinárodných záväzkov má štát povinnosť umožniť vzdelávanie aj v rómskom jazyku. Podľa dostupných informácií kurikulárna rada na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVŠ SR) schválila v roku 2011 štandardy vzdelávania v rómskom jazyku pre stupne ISCED 1-3.

Vo výročnej správe za rok 2012 sme písali o úmysle ministerstva školstva implementovať projekt bilingválneho vzdelávania pre rómske deti, ktorý by mal byť financovaný predovšetkým z grantovej schémy Nórskeho finančného mechanizmu na programovacie obdobie 2009 – 2014. Projekt s názvom *Vzdelávanie Rómov a pre Rómov* sa mal realizovať v spolupráci so Štátnym pedagogickým ústavom a Ústavom romologických štúdií (bývalá Katedra rómskej kultúry) na Fakulte sociálnych vied a zdravotníctva Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre.⁵⁹ Koncom roka 2012 MŠVVŠ SR vyhlásilo verejné obstarávanie na učebnice a pomocné učebné materiály na vzdelávanie v rómskom jazyku. K realizácii tohto projektu nedošlo.

57 Článok 34 ods. 2 písm.a) Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

58 Pozri detailnejšie o spôsobe financovania menšinových škôl vo výročnej správe za rok 2011, Lajčáková, *supra* poznámka 3, s. 49-50.

59 Informácia, ktorú nám poskytlo MŠVVŠ SR vo februári 2013.

5. FINANČNÁ PODPORA MENŠINOVÝCH KULTÚR

Ďalším dôležitým menšinovým ústavným právom je zachovanie kultúry a kultúrnej identity národnostných menšín. Podpora menšinovej kultúry sa aktuálne realizuje prostredníctvom grantovej schémy na financovanie projektov organizácií deklaráujúcich podporu a zachovanie menšinových kultúr. Od roku 2011 bola štátna podpora menšinových kultúr presunutá z ministerstva kultúry pod gesciu Úradu PPVL. V dôsledku zrušenia postu PPVL bola začlenená pod novovytvorený úrad SVNM.

Na rok 2013 bolo na financovanie menšinových kultúr vyčlenených 4,25 milióna eur,⁶⁰ ktoré sa prerozdeľovali dotačnou schémou na tieto programy: živá kultúra, periodická tlač, neperiodická tlač a kultúrna politika. V rámci týchto programov boli vyčlenené prostriedky na podporu festivalov, divadiel, folklórnych, umeleckých, výstavných, literárnych a výskumných aktivít, pôvodnú tvorbu národnostných autorov, prekladovú literatúru, spoločenskovednú a umenovednú literatúru, multikultúrne prezentačné aktivity, odborné multikultúrne semináre, výskumy a konferencie.⁶¹

Pri hodnotení podpory menšinových kultúr je dôležitý nielen celkový objem prerozdeľovaných finančných prostriedkov, ale aj spôsob ich prerozdeľovania. V roku 2012 sa prihliadalo nielen na výsledky sčítania obyvateľstva, ktoré sú zrejme skresľujúce, najmä v prípade menšín, ktoré sú a boli v minulosti stigmatizované a diskriminované. Podľa informácií Sekcie národnostných menšín Úradu vlády SR sa uplatňoval aj princíp pozitívnej diskriminácie, keď menej početné menšiny (podľa údajov zo sčítania obyvateľstva) dostali viac prostriedkov, ako by im prináležalo iba na základe sčítania. Tento kľúč prerozdeľovania financií sme hodnotili veľmi pozitívne, keďže svedčí o snahe o kontextualizáciu menšinovej politiky, o ktorej sme písali, t.j. zohľadnenie odlišností, napr. v historickom vylučovaní a znevýhodňovaní menšín.

V roku 2013 sa však metodika delenia financií čiastočne zmenila v nadväznosti na výsledky sčítania obyvateľov v roku 2011. Najpočetnejšia menšina, teda maďarská, tak dostala celkovo viac prostriedkov, a to aj napriek klesajúcemu počtu oby-

60 Výzva Úradu vlády Slovenskej republiky na predkladanie žiadostí o dotáciu na rok 2013 zverejnená 19.1.2013, dostupná na <http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/kultura-narodnostnych-mensin-2013/>.

61 Informácie dostupné na internetovej stránke Sekcie národnostných menšín Úradu vlády SR.

vateľov hlásiacich sa k tejto národnostnej menšine. Vyšší objem peňazí dostala aj rómska menšina, ktorej počet príslušníkov naopak stúpol.⁶² S návrhom nesúhlasili najmä zástupcovia poľskej a rusínskej menšiny.⁶³

V diskusii o modeloch financovania je potrebné uvedomiť si, že otvára azda najzásadnejšie teoretické otázky menšinových práv. Tvorba veľmi konkrétnych pravidiel bez dostatočného zodpovedania náročnejších otázok je však pre Slovensko typická. Najnovší spor ohľadom financovania prebehol na pôde VNMES na jeho 11. zasadnutí v novembri 2013. VNMES na návrh svojej pracovnej skupiny prijal nové pravidlá alokácie finančných prostriedkov jednotlivým menšinám na ďalšie obdobie. 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 počítalo s priemerom prostriedkov za posledné tri roky.⁶⁴

Pred hodnotením tohto nového vzorca je nutné vzniknúť niekoľko teoretických otázok, ktoré zostávajú otvorené. Prvá veľká a stále nedoriešená otázka sa prirodzene týka objektu ochrany – čo je národnostná, resp. etnická menšina. Tému definovania menšiny sa pritom vyhli aj oveľa lepšie teoreticky podkutí hráči, ako napríklad poradný výbor k Rámcovému dohovoru pre ochranu národnostných menšín. Aj keby tvorcovia menšinovej politiky neprišli priamo s definíciou národnostnej menšiny, bolo by vhodné 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.⁶⁵ Nie je teda zrejmé, prečo by napríklad vietnamská menšina mala znášať všetky náklady spojené so zachovaním odlišnej jazykovej identity tým, že musí sama financovať

62 „Dotácie rozhádali menšiny. Maďari nahnevali Poliakov a Čechov.“ SME, 30.1.2013, dostupné na <http://www.sme.sk/c/6685695/dotacie-rozhadali-mensiny-madari-nahnevali-poliakov-acechov.html>.

63 *Ibid.*

64 Zápisnica, XI. zasadnutie Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, Úrad vlády SR, 12.11.2013, s.8 a 1.

65 Lajčáková, *supra* poznámka 3, (kapitola 13.2.).

vzdelávanie svojich detí vo vietnamčine, zatiaľčo množstvu uznaných menšín (aj keď nie všetkým) štát garantuje právo a podporu zachovania jazykovej identity.

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 nezväčšil, iba by sa ten existujúci prerozdelený medzi viaceru subjektov. Tvorba politik, 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 keby napríklad maďarská menšina požiadala o zvýšenie objemu financií na podporu všetkých menšín, predstavitelia štátu by takúto žiadosť zamietli. Najskôr so zdôvodnením, že ide o ďalší prejav „požadovateľných rúk“ a možno aj snahy ohroziť suverenitu Slovenska.

Sekuritizácia menšinovej politiky je zrejme aj dôvodom, prečo tvorcovia politik 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 spolužitia 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 nereprezentatívnosť dát o počte príslušníkov niektorých menšín zo sčítania obyvateľov a snažil sa ich korigovať v prospech menej početných menšín.

Autori a autorky najnovšieho návrhu pravidiel finančnej podpory menšín matematicky spresnili výpočet tým, že špecifikovali dva faktory. Prvý 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 faktoru 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 dlhodobo stigmatizovaných menšín, ako je najmä rómska či židovská. Zástupcovia rómskej menšiny navrhli využitie dát z tzv. Atlasu rómskych

komunit, ktoré vychádzajú z metódy pripísanej identity.⁶⁶ 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 ukazuje 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 nášho 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 regionálnych alebo menšinových jazykov (aj keď, samozrejme, aj o tých možno viesť polemiku). Možno by sme sa takto vyhli 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.

Mimochodom, na stole zostáva stále 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.⁶⁷ Je prinajmenšom zvláštne, že podmienkou nie je, aby tieto subjekty boli menšinové, t.j. založené osobami, ktoré pociťujú prináležanie k národnostným menšinám. Myslíme si, že tento okruh subjektov by bolo vhodné zredukovať 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 prináležanie 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 prináležanie 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. Vítaná je aj podpora interkultúrnych podujatí, a to z toho dôvodu, že množstvo ľudí pociťuje prináležanie k viacerým menšinám či majorite. Občianske združenia môžu mať príslušníkov z rady rôznych menšín aj majority.

⁶⁶ Pozri v zápisnici, *supra* poznámka 64, s. 9-11.

⁶⁷ Odsek 10, *supra* poznámka 60.

6. PARTICIPATÍVNE MENŠINOVÉ PRÁVA

Ústava SR okrem substantívnych práv zabezpečujúcich kultúrnu a jazykovú reprodukciu zaručuje príslušníkom národnostných menšín aj právo zúčastňovať sa na rozhodovaní o veciach týkajúcich sa národnostných menšín alebo etnických skupín.⁶⁸

Ústavná interpretácia tohto práva je veľmi zúžená na možnosť vyjadriť sa v rámci bežných zákonných procesov. Neznamená to, že musia súhlasiť, resp. stotožniť sa s prijímanými rozhodnutiami. Nezaručuje ani právo na konkrétnu formu a priebeh rozhodovania.⁶⁹ Obsah práva na participáciu menšín je výrazne širšie zadenované v článku 15 Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín (Rámcový dohovor). Zaručuje participáciu príslušníkov národnostných menšín na kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote a na správe vecí verejných, obzvlášť tých, ktoré sa ich týkajú.⁷⁰ Podľa toho, ako poradný výbor Rámcového dohovoru interpretoval článok 15, je stupeň účasti príslušníkov menšín na ekonomickom živote krajiny ukazovateľom stupňa demokracie v spoločnosti. Udržiavanie príslušníkov menšín na okraji spoločnosti môže viesť k rôznym formám marginalizácie a sociálneho vylúčenia.⁷¹

Účinná participácia sa vzťahuje na široké spektrum oblastí hospodárskeho a ekonomického života vrátane prístupu k primeranému bývaniu, zdravotnej starostlivosti, sociálnej ochrane, akou je sociálne poistenie a systém sociálnej pomoci, až po prístup na pracovný trh a možnosť samostatnej zárobkovej činnosti.⁷² Interpretácia článku 15 Rámcového dohovoru spolu s článkom 4 (rovnosť pred zákonom a zákaz diskriminácie) vyžaduje presadzovanie tzv. úplnej a účinnej rovnosti príslušníkov národnostných menšín vo všetkých oblastiach života, teda zabezpečenie ochrany pred diskrimináciou a súčasne prijímanie osobitných opatrení na odstrá-

68 Čl.34 ods. 3 Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

69 I ÚS 191/03 uznesenie z 5.novembra 2003.

70 Čl. 15 Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín, 1.2.1995, CETS No.157.

71 Poradný výbor pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín, *Komentár č. 2 o účinnej účasti príslušníkov národnostných menšín na kultúrnom, sociálnom a hospodárskom živote a verejných záležitostiach*, 27.2.2008, s. 8.

72 *Ibid.* s. 10 – 11.

nenie štrukturálnej alebo historickej nerovnosti. Ako poukazujeme nižšie v diskusii venovanej tzv. dočasným vyrovnávacím opatreniam, práve v tejto oblasti došlo k pozitívnemu vývoju. Naopak, k negatívnemu vývoju došlo v inštitucionálnom rámci menšinovej participácie.

6.1. POLITICKÁ PARTICIPÁCIA NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Politická participácia národnostných menšín je ponechaná na štandardné demokratické procesy. Štát síce umožňuje zakladanie politických strán na etnickom princípe, ale žiadnym spôsobom sa nesnaží vytvoriť menšinám rovnosť príležitostí v politickom zápase, napríklad znížením kvóra potrebného pre vstup do parlamentu či vytvorením kvót. Práve naopak, spôsob zakreslenia administratívnych celkov má za cieľ znížiť možnosť najväčšej a zároveň teritoriálne koncentrovanej maďarskej menšiny uspieť v samosprávnych voľbách.

V roku 2013 sa konali voľby do orgánov samosprávnych krajov, v ktorých uspeli aj menšinoví kandidáti. Z celkového počtu 408 poslancov, získala strana Most/Híd štyri poslanecké miesta, čo je 0.98% (všetky v Trnavskom samosprávnom kraji) a SMK získala 34 poslaneckých miest (14 v Nitrianskom samosprávnom kraji, 5 v Banskobystrickom, 4 v Košickom a 11 v Trnavskom samosprávnom kraji). Takýto počet kresiel predstavuje 8.33% hlasov pre poslancov SMK. Poslanci za jediné dve úspešné menšinové strany boli zvolení aj v rámci koalície s ďalšími stredo-pravými stranami v bratislavskom kraji.

6.2. ŠPECIALIZOVANÉ VLÁDNE AGENTÚRY

Poradný výbor k Rámcovému dohovoru vo svojej interpretácii článku 15 uvádza, že minimálne záväzky vyplývajúce z participatívnych práv menšín spočívajú vo vytváraní špecializovaných vládnych inštitúcií, ktoré sa zaoberajú oblasťami dotýkajúcimi sa národnostných menšín na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.⁷³ Takéto agentúry by nemali nahrádzať prácu vládnych inštitúcií, ktoré v oblasti ochrany menšín predstavujú kľúčových aktérov. Úlohou špecializovaných inštitúcií je „inicovať a koordinovať vládnu politiku v oblasti ochrany práv menšín. Sú preto považované za dôležité komunikačné kanály medzi vládou a menšinami.“⁷⁴

Takýmto orgánom bol predovšetkým Úrad PPVL, ktorý bol ešte v závere roka 2010 výrazne posilnený jeho úpravou v kompetenčnom zákone. Vláda zvolená v predčasných voľbách v marci 2012 však tento úrad krátko po svojom nástupe zrušila a jeho agendu následne rozdelila medzi niekoľko ministerstiev, konkrétne medzi Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR), Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR), Ministerstvo kultúry SR (MK SR) a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR). Ľudsko-právnu grantovú schému

⁷³ *Komentár č. 2, supra* poznámka 71, s. 22.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 22 -23.

prevzalo MZVaEZ SR, zatiaľčo zodpovednosť za antidiskriminačnú legislatívu prebralo MS SR.

Ako sme podrobnejšie popísali vo výročnej správe za rok 2012, post PPVL bol čiastočne nahradený novovytvoreným postom SVNMM, pričom za prvého splnomocnenca bol vymenovaný László A. Nagy, člen opozičnej strany Most/Híd. Právomoci SVNMM sú pritom v porovnaní s PPVL menšie. SVNMM napríklad nie je členom vlády. Podlieha vedúcemu Úradu vlády SR (z vládnucej strany SMER – SD) aj v prípade predloženia materiálov na rokovanie vlády alebo pod iného člena vlády. Právomoci SVNMM koordinovať a zasahovať do oblastí, ktoré majú kľúčový význam pre ochranu menšín, napr. vzdelávanie, boli navyše taktiež obmedzené len na konzultácie. SVNMM teda nie je orgánom podieľajúcim sa na tvorbe politiky. Ako sme argumentovali vyššie, skutočnosť, že SVNMM a jeho možnosti presadiť menšinovú politiku závisia od „dobrej vôle“ členov vlády, potvrdilo aj odstúpenie László A. Nagya, na ktorého miesto doposiaľ nebol vymenovaný riadny splnomocnenec. Vedením úradu bola poverená zamestnankyňa úradu vlády.

Ďalším špecializovaným orgánom, ktorý má pobočky aj v regiónoch, je Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK). Úrad je poradným orgánom vlády, ktorého pozícia bola čiastočne posilnená zmenou štatútu v roku 2010 a ktorý bol v minulom volebnom období podriadený predsedníčke vlády.⁷⁵ ÚSVRK je predovšetkým orgánom koordinácie, prípravy strategických materiálov a implementácie programov financovaných zo štrukturálnych fondov. Zároveň je aj centrálnou koordinačnou jednotkou implementácie Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020.

V dôsledku nástupu novej vlády po predčasných parlamentných voľbách v marci 2012 bol ÚSVRK presunutý do organizačnej štruktúry MV SR. ÚSVRK má podľa nového štatútu⁷⁶ zachované postavenie poradného orgánu vlády. Dňa 1. októbra 2012 bol na základe nominácie ministra vnútra vymenovaný na pozíciu SVRK Peter Pollák, prvý poslanec v NRSR v histórii samostatnej SR, ktorý sa hlási k rómskej národnosti. Ako sme uviedli vo výročnej správe za rok 2012, vymenovanie poslanca Národnej rady SR (NRSR) do výkonného úradu istým spôsobom narušá rovnováhu medzi zákonodárnou a výkonnou mocou. Za nevhodný považujeme tiež presun ÚSVRK pod gesciu ministra vnútra, ktorý tak istým spôsobom narušil jeho koordinačnú a zastrešujúcu pozíciu.⁷⁷ MV SR je najväčším ministerstvom so zložitou byrokratickou štruktúrou, ktorá výrazne paralyzuje fungovanie úradu. Začlenenie ÚSVRK pod silový rezort je symptomatické pre vnímanie Rómov ako bezpečnostného problému. Súčasný splnomocnenec svojím návrhom tzv. rómskej reformy, o ktorej sme písali vyššie, tiež prispel k redefinícii problému sociálneho vylúčenia Rómov na bezpečnostnú záležitosť.

75 Štatút splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, uznesenie Vlády SR č. 308/2012 zo dňa 27.6.2012.

76 *Ibid.*

77 Na tento negatívny posun upozorňovali úradníci už niekoľko mesiacov po presune úradu.

6.3. KONZULTATÍVNE A PORADNÉ ORGÁNY

Podľa poradného výboru k Rámcovému dohovoru je v krajinách, kde neexistuje menšinová samospráva a kolektívne práva, ktoré priamo zabezpečujú participáciu menšín, kľúčové vytvoriť silné a stabilné konzultatívne orgány. Úlohou takýchto orgánov je zabezpečiť dialóg s menšinami a umožniť im spolurozhodovať o veciach týkajúcich sa ich komunit.

V roku 2011 došlo v tejto oblasti k výraznému posunu vytvorením poradného orgánu Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktorá vznikla ako nástupkyňa dovtedy existujúcej Rady vlády pre národnostné menšiny (RVNM).⁷⁸ V rámci rady vznikol okrem iných výborov aj VNMES ako *stály odborný orgán pre otázky týkajúce sa národnostných menšín a etnických skupín*.

Založenie VNMES sme dlhodobo hodnotili ako jedno z najpozitívnejších opatrení v menšinovej politike za ostatných niekoľko rokov. 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-SD ani v tomto volebnom období neubránil svojej inertnej potrebe obmedzovať ľudské a menšinové práva. Najskôr prišlo k zrušeniu postu PPVL. 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 takého právomoci nemal. Ako ilustrovalo krátke pôsobenie László A. Nagya vo funkcii splnomocnenca, členovia vlády nevykazovali priveľa „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 priestorom pre znižovanie menšinových práv sa stalo fungovanie VNMES 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.⁷⁹ Aby však nedochádzalo k po-

78 Pozri štatút Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (RVLP), prijatý uznesením Vlády SR č. 158/2011 zo dňa 2.3.2011 a zmien v zmysle uznesenia Vlády SR č. 346/2011 zo dňa 1.6.2011.

79 Päť zástupcov za maďarskú menšinu, štyria zástupcovia za rómsku menšinu, dvaja zástupcovia za českú menšinu, dvaja zástupcovia za rusínsku menšinu, dvaja zástupcovia za ukrajinskú

tlačovaniu 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 problematickú interpretáciu 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 neznamená, 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.“⁸⁰

S návrhom pána Ribiča nesúhlasil ani zástupca rómskej národnostnej menšiny pán Štefan Mirga. Naopak, podporila ho pani Dagmar Takácsová 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.“⁸¹ 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 nespravodlivosti. 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 nášho 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, teda 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 nášho názoru vytvárajú živnú pôdu pre také podivné a účelové interpretácie princípu rovnosti, ako prezentoval pán Ribič.

menšinu a po jednom zástupcovi mali 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 12.4.2011.

80 Zápisnica, *supra* poznámka 64, s. 13.

81 *Ibid.*

6.4. ÚRAD VEREJNEJ OCHRANKYNE PRÁV AKO NOSITEĽ ALTERNATÍVY K SEKURITIZÁCI

Inštitút verejného ochrancu práv v uplynulých dvoch rokoch prešiel výraznou transformáciou, ktorú so sebou priniesla zmena na tomto poste koncom roka 2011. Ombudsmankou sa vtedy stala bývalá sudkyňa Jana Dubovcová. Od roku 2001, kedy bol tento úrad zriadený, bol len neviditeľnou a málo efektívnou zložkou štátneho aparátu, ktorý pristupoval k dodržiavaniu ľudských práv tak, ako to bolo na Slovensku zvykom – laxne a len naoko. Úrad bol zriadený ako podmienka predstupových rokovaní o členstve SR v Európskej únii. Až donedávna boli výročné správy ombudsmana len súhrnom veľmi povrchne konštatovaných porušení ľudských práv, ktoré sa viac-menej výlučne zameriavali na prieťahy v súdnom konaní. Neviditeľnosť tohto úradu sa prejavila aj vo výskumoch, kde len necelá pätina ľudí poznala tento inštitút.⁸²

Nová ombudsmanka sa po svojom nástupe ujala svojej funkcie výrazne proaktívnejšie. Už v prvom roku vytýčila viaceré priority, ktorým sa doposiaľ verejný ochranca práv nevenoval ani okrajovo. Sociálne – právna ochrana detí a pomoc maloletým deťom, ktoré sa ocitli v cudzine bez sprievodu rodičov boli hlavnými prioritnými témami roku 2012.

V roku 2013 sa ombudsmanka spolu so svojím tímom právnikov začala zaoberať témami, ktorým doposiaľ žiadny štátny úrad nevenoval adekvátnu pozornosť – porušovanie práv Rómov. Napriek tomu, že mnohé mimovládne aj medzinárodné organizácie neustále a dôrazne poukazujú na závažné porušovania práv a diskrimináciu tejto skupiny občanov Slovenska, štátne inštitúcie boli voči tejto téme akoby imúnne.

Verejná ochrankyňa práv už začiatkom roku 2013 začala pripravovať rozsiahle šetrenie dodržiavania práv rómskych detí na vzdelávanie, pričom konzultovala rôzne aspekty tohto porušovania s mimovládnymi organizáciami a ako základ šetrenia využila rôzne správy a výskumy týchto organizácií. Už predbežné zistenia naznačovali, že správa ombudsmanky do veľkej miery potvrdí všetky zistenia mimovládnych organizácií za uplynulé roky.

Druhou témou, ktorou sa kancelária na základe podnetov zaoberala, bolo násilné vysťahovávanie rómskych obydľí, pri ktorých posudzovala adekvátnosť postupu dvoch samospráv v konaní voči Rómom.

Tretím podnetom, ktorý kancelária verejnej ochrankyne práv v tomto období obdržala, bol postup pri policajnej akcii v Moldave nad Bodvou, ktorá vyvolala veľkú mediálnu pozornosť.

Vo všetkých troch prípadoch bolo zistené, že konaním niektorých orgánov došlo a stále dochádza k závažnému porušovaniu práv, ktoré sa navyše týkajú väčšieho

82 Alena Kotvanová *et al.*, *Vnímanie ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania u dospeljej populácie v SR* (Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2009).

počtu osôb, vrátane maloletých (rómskych) detí. Ombudsmanka preto využila svoje právo⁸³ predložiť mimoriadnu správu Národnej rade SR a požiadala o jej prerokovanie na najbližšej schôdzi parlamentu.⁸⁴ Tento krok možno vnímať ako prelomový, pretože prvýkrát v histórii Slovenska nejaký štátny orgán takto otvorene a dôrazne poukázal na systematické a rozsiahle porušovanie práv určitej skupiny osôb a žiadal, aby sa tým zodpovedné inštitúcie seriózne zaoberali. Poslanci SMERu odmietli prerokovanie mimoriadnej správy v parlamente. Viaceré mimovládne organizácie vrátane CVEKu správu ombudsmanky podporili a potvrdili jej závery. Zároveň sa vyjadrili, že v súčasnej dobe je kľúčové, aby sa takouto dôležitou správou začali zaoberať aj poslanci NRSR a iné štátne orgány, ktoré nesú zodpovednosť za dodržiavanie ľudských práv na Slovensku.

83 §24 zákona č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

84 Verejný ochranca práv, *Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (Bratislava, 2013).

7. POZITÍVNE OPATRENIA NA PREKONÁVANIE SOCIÁLNEHO A EKONOMICKÉHO ZNEVÝHODNENIA

CVEK dlhodobo zdôrazňuje potrebu prijímania politik tv. dočasných vyrovnávacích opatrení (DVO, slovenský termín pre „affirmative action“). Mimoriadne pozitívne hodnotíme prijatie novely antidiskriminačného zákona, ktorá vytvorila pomerne jasný právny rámec na prijímanie takýchto opatrení aj na etnickom a národnostnom základe. Návrh schválený vládou uznesením č. 598/2012 z 31. októbra 2012 bol následne prijatý aj parlamentom uznesením č. 402/2013 z 5. februára 2013 s účinnosťou od 1. apríla 2013 a umožňuje „*prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení orgánmi verejnej správy alebo inými právnickými osobami smerujúcich k odstráneniu znevýhodnení vyplývajúcich z dôvodov rasového alebo etnického pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine, rodu alebo pohlavia, veku alebo zdravotného postihnutia, ktorých cieľom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi.*“⁸⁵

Ako sme argumentovali vo výročných správach za roky 2011 a 2012, prijatiu takéhto ustanovenia za obdobie ostatných desiatich rokov bránil zrejme nielen vplyv konzervatívne zmysľajúcich politikov, ale aj mäťúca interpretácia princípu rovnosti zo strany ústavného súdu.⁸⁶ Veľmi pozitívne hodnotíme snahu ministerstva spravodlivosti pripraviť v rámci pracovnej skupiny v spolupráci s CVEKom implementačný manuál k ustanoveniu. Odborná pracovná skupina vznikla v septembri 2013.

85 Podľa návrhu sú dočasnými vyrovnávacími opatreniami „najmä opatrenia a) zamerané na odstránenie sociálneho alebo ekonomického znevýhodnenia, ktorými sú nadmerne postihnutí príslušníci znevýhodnených skupín, b) spočívajúce v podporovaní záujmu príslušníkov znevýhodnených skupín o zamestnanie, vzdelávanie, kultúru, zdravotnú starostlivosť a služby, c) smerujúce k vytváraniu rovnosti v prístupe k zamestnaniu, vzdelávaniu, zdravotnej starostlivosti a bývaniu, a to najmä prostredníctvom cielených prípravných programov pre príslušníkov znevýhodnených skupín alebo prostredníctvom šírenia informácií o týchto programoch alebo o možnostiach uchádzať sa o pracovné miesta alebo miesta v systéme vzdelávania.“

86 *Ibid.*

8. POLITIKA VOČI NOVOVZNIKAJÚCIM KOMUNITÁM MIGRANTOV

Politika SR voči novovznikajúcim komunitám prisťahovalcov nie je začlenená do rámca ochrany národnostných menšín a etnických skupín.⁸⁷ Kultúrna a jazyková reprodukcia je na rozdiel od národnostných menšín z výraznej časti prenechaná ich súkromnej sfére a na ich vlastné náklady. Slovensko nemá v prípade prisťahovalcov ani systematický prístup k financovaniu kultúrnych aktivít, ako je to pri uznaných národnostných menšinách. Prisťahovalci môžu v rámci slobody združovania zakladať kultúrne spolky s cieľom zachovať a rozvíjať svoju odlišnú kultúrnu identitu. Príležitostne môžu získať nie veľmi rozsiahlu finančnú podporu z fondu ministerstva kultúry v rámci podpory kultúry znevýhodnených skupín obyvateľstva, z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (European Integration Fund – EIF), ktorý administruje MV SR, a z dotačných schém MZVaEZ SR zameraných na podporu ľudských práv, prípadne prostredníctvom samosprávnych organizácií (napr. VÚC).

Slovensko taktiež nefinancuje bilingválne vyučovanie alebo vyučovanie v materinskom jazyku pre prisťahovalcov. Napriek tomu, že vláda sa dištancuje od asimilačného modelu, koncept integrácie v mnohých ohľadoch zostáva nepochopený, keďže napríklad opatrenia v oblasti vzdelávania cudzincov smerujú výlučne k osvojeniu si slovenského jazyka.⁸⁸ Postupné sprísňovanie podmienok na získavanie štátneho občianstva zároveň naznačuje, že Slovensko sa prisťahovalectvu, najmä z tretích krajín, výrazne bráni. Aj tí cudzinci, ktorí sa na Slovensko dostanú, majú

87 Pozri o definícii národnostnej menšiny v časti 3 vyššie.

88 Jarmila Lajčáková, „Právne postavenie a politika k novovznikajúcim etnickým, jazykovým a náboženským menšinám na Slovensku“ in Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková a Jarmila Lajčáková, *Migranti – nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku* (Bratislava: CVEK, 2009) s. 85, dostupné na: http://www.cvek.sk/uploaded/files/CVEK_migranti_final.pdf.

na rozdiel od príslušníkov uznaných národnostných menšín výrazne sťažené podmienky nielen na kultúrnu či jazykovú reprodukciu, ale aj na požívanie práv, ktoré sú podmieňované občianstvom. Možnosti získania občianstva naturalizáciou boli v ostatných rokoch výrazne obmedzené. Občianstvo je pritom nevyhnutnou podmienkou integrácie.⁸⁹

V oblasti integrácie cudzincov sme zaznamenali úsilie o zlepšenie možností cudzincov s medzinárodnou ochranou vstupovať na trh práce, a to zjednodušením uznávania odborných kvalifikácií. Koncom októbra 2013 schválil parlament novelu zákona o uznávaní odborných kvalifikácií,⁹⁰ ktorá do istej miery, aspoň formálne, zohľadňuje situáciu cudzincov, ktorí svoje krajiny opustili nedobrovoľne a ktorým bol na Slovensku udelený azyl alebo doplnková ochrana. Novela transponuje čl. 28 ods. 2 smernice 2011/EÚ/95⁹¹, podľa ktorej „má členský štát vyvinúť maximálne úsilie, aby osoby s medzinárodnou ochranou, ktoré nemôžu poskytnúť listinné dôkazy o svojom vzdelaní, mali prístup k vhodným programom na zhodnotenie ich predchádzajúceho vzdelania.“

Novela zákona o uznávaní odborných kvalifikácií tak prináša do istej miery pozitívnu zmenu, kedy azylanti a cudzinci s doplnkovou ochranou nebudú musieť na účely uznania ich kvalifikácie predkladať žiadne doklady. Svoju kvalifikáciu budú môcť preukázať pred odbornou trojčlennou komisiou, ktorá preverí ich odborné znalosti z príslušnej oblasti. Žiaľ, domnievame sa však, že toto opatrenie bude môcť využiť minimálny počet cudzincov.

Skúška, ktorá má písomnú, ústnu a v prípade potreby aj praktickú časť, sa má vykonávať v štátnom jazyku. Z našich skúseností vieme, že cudzinci vo všeobecnosti majú na Slovensku minimálne šance navštevovať kvalitné kurzy slovenčiny. Ešte horšiu pozíciu majú v tejto oblasti žiadatelia o azyl, ktorí musia celé mesiace až roky tráviť v pobytových centrách. V tých síce výučba slovenčiny prebieha, avšak jej kvalita je diskutabilná. Takéto kurzy väčšinou vedú oduševnení učitelia zo základných škôl či pracovníci mimovládnych organizácií, ktorí však kvôli mimoriadne obmedzeným zdrojom nemôžu robiť zázraky. Cudzinci žijúci v týchto centrách majú zároveň obmedzený kontakt s domácim obyvateľstvom, a tak nemožno predpokladať, že sa štátny jazyk naučia z každodennej interakcie s ľuďmi. Odborná skúška si navyše vyžaduje vyššiu úroveň ovládania jazyka, než je hovorová slovenčina, ktorú sa môžu naučiť v rámci bežnej konverzácie. Nové ustanovenie tohto zákona preto budú môcť azylanti pravdepodobne využiť až po niekoľkých rokoch strávených v zamestnaniach, na ktoré sú prekvalifikovaní (za predpokladu, že sa im vôbec podarí zamestnať sa).

89 Pozri v Lajčáková, *supra* poznámka 3, kapitola 11.

90 Zákon č. 375/2013 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

91 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

Novela zákona zároveň neurčuje lehoty, v ktorých sa má skúška vykonať. V §24a ods. 3 síce uvádza, že o žiadosti o absolvovanie takejto skúšky ministerstvo školstva rozhodne do 30 dní od jej doručenia, avšak ďalej neuvádza, v akom časovom horizonte sa musí uskutočniť samotná skúška. Tento aspekt je pritom mimoriadne dôležitý predovšetkým pre cudzincov s doplnkovou ochranou, ktorá sa na Slovensku udeľuje len na jeden rok. Otázne je, či vôbec cudzinci s takouto formou medzinárodnej ochrany budú vidieť zmysel v získavaní uznania svojej kvalifikácie, ak nemajú istotu, že sa o pár mesiacov nebudú musieť vrátiť do svojej krajiny pôvodu.

Ďalším aspektom, na ktorý by sme rady upozornili, sú medzikultúrne rozdiely v oblasti vzdelávania v rôznych odboroch. Je zrejmé, že tak všeobecné, ako aj odborné vzdelávanie v rôznych krajinách kladie dôraz na rôzne aspekty a je inak organizované. Novela zákona vo svojom §24a ods. 5 uvádza, že komisia overí „na akej úrovni obsah a rozsah uvedeného vzdelávania zodpovedá obsahu a rozsahu porovnateľného vzdelávania v Slovenskej republike.“ Nie je však zrejmé, ako bude komisia prihliadať na kultúrne špecifiká a rozličné vzdelávacie systémy v rôznych krajinách. Taktiež je dôvodné predpokladať, že nebude mať k dispozícii učebnú osnovu konkrétnych študijných odborov z krajín pôvodu cudzincov. Za zváženie by možno stála nejaká forma „rozdielových skúšok“ v prípade, že obsah študijného odboru v zahraničí je do značnej miery odlišný od toho na Slovensku.

Táto novela je krokom dobrým smerom, avšak obsahuje viacero momentov, ktoré by si vyžadovali hlbšiu úvahu a poznanie situácie, v ktorej sa cudzinci s medzinárodnou ochranou nachádzajú. Jej prepracovanie by mohlo byť prínosom pre omnoho väčšiu skupinu cudzincov. V súčasnej podobe totiž pre absolútnu väčšinu z nich zrejme nebude mať veľký význam.

8.1. VÝVOJ V AZYLOVOM A CUDZINECKOM PRÁVE

Koncom novembra 2013 sa verejná ochrankyňa práv Jana Dubovcová obrátila na Ústavný súd Slovenskej republiky (ÚS SR) z dôvodu, že je presvedčená o nesúlade niektorých ustanovení zákona o azyle⁹² a zákona o pobyte cudzincov⁹³ s Ústavou SR a niektorými medzinárodnými dohovormi. 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 MV SR prostredníctvom Migračného úradu (MÚ MV SR) a Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ÚHCP 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 zákon-

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

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

né 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, prečo 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 (SIS) oznámi migračnému úradu alebo ÚHCP, že disponuje utajovanými informáciami, z ktorých vyplýva, že zotrvanie účastníka konania na Slovensku nie je v bezpečnostnom záujme krajiny.⁹⁴ 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 ja 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 tento prístup mu ani nemôže byť umožnený.⁹⁵ Súd má právo preskúmať správnosť a zákonnosť

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

95 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.

rozhodnutia, ale zákon mu neumožňuje vniesť rovnováhu medzi dve strany sporu sprístupnením podstaty veci účastníkovi konania a vypočutím si jeho obhajoby.

Účastník konania je odsunutý do role štatistu, ktorý sa prizerá 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.

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 zvykneme 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 otvára a o ktorej bude ústavný súd rozhodovať.

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

Vo všeobecnosti, oba sudy uznali, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k nesprístupneniu dôkazov. Tieto obmedzenia ale 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.*⁹⁶

Minimálnym štandardom, ktorý zaručuje právo na účinný opravný prostriedok je podľa ESĽP *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 nesprístupnenie dôkazov*, resp. že vôbec existuje v konkrétnom prípade ohrozenie národnej bezpečnosti.⁹⁷ Zároveň *na strane dotknutej osoby musí existovať účinný nástroj, prostredníctvom ktorého môže dotknutá osoba prezentovať svoj prípad.*⁹⁸ Účin-

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

97 *Ibid.*

98 Nolan a K. proti Rusku, rozsudok zo dňa 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, musí

nosť 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.⁹⁹ Vo svojom nedávnom rozhodnutí¹⁰⁰ Súdny dvor zdôraznil úlohu súdov v prípadoch, kedy štátna moc rozhodne o nesprístupnení 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.¹⁰¹

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.¹⁰²

Čo môžeme podriaďiť pod ohrozenie verejnej bezpečnosti? Aké konanie alebo správanie sťažovateľov môže predstavovať ohrozenie národnej bezpečnosti? Podľa názoru súdov, určenie toho, čo ohrozuje národnú bezpečnosť, prináleží v prvom rade orgánom štátu, avšak jeho vymedzenie *nesmie presiahnuť jeho prirodzený význam*. Štát nemôže pod ohrozenie národnej bezpečnosti podriaďiť akékoľvek konanie osoby, ktoré sa mu nepozdáva, ale len to, čo skutočne ohrozuje národnú bezpečnosť.¹⁰³

Je zrejmé, že súčasná právna úprava v zákone o pobyte cudzincov a zákone o azyle, v spojení so zákonom o ochrane utajovaných skutočností, nezabezpečuje účastní-

nezávislý orgán 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).

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

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

101 *Ibid.*, body 58 a nasledujúce.

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

103 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.

kom konania právo na spravodlivý proces. Účastník konania sa môže obrátiť na súd, ktorý však nemá možnosť rozhodnúť o tom, či existuje dôvod na utajenie dôkazov a či tieto majú byť účastníkovi konania sprístupnené 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 pochybuje súčasné nastavenie migračnej politiky štátu.¹⁰⁴ V skutočnosti však jej podanie smeruje k dodržiavaniu najzákladnejších práv, ktoré Ústava SR 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 zákonodárnou, výkonnou a súdnou mocou patrí medzi základné piliere demokracie a právneho štátu. V prípadoch, ktorých sa týka podanie verejnej ochrankyne sa javí, že zákonodarca 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.

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

9. OCHRANA NÁBOŽENSKÝCH MENŠÍN

Ako sme v predchádzajúcich rokoch argumentovali, charakteristickou črtou politiky voči náboženským menšinám na Slovensku je ignorovanie toho, že náboženská menšina môže byť oproti početnejším náboženským skupinám, najmä dominantnej Rímsko-katolíckej cirkvi (RKC), za určitých okolností vo výrazne znevýhodňujúcej pozícii, a to práve z dôvodu menšieho počtu členov. Náboženské menšiny sú Ústavne a zákonne chránené presne tak ako náboženská väčšina. Podľa článku 24 Ústavy SR sloboda náboženského vyznania sa zaručuje absolútne. Sloboda prejavu náboženstva alebo viery sa zaručuje buď súkromne, alebo spoločne s inými, a to bohoslužbou, náboženskými úkonmi, zachovávaním obradov alebo zúčastňovaním sa na jeho vyučovaní. Prejav náboženstva pritom možno obmedziť, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.¹⁰⁵

Problémom na Slovensku je, že okrem uznania základného ľudského práva na slobodu a prejav náboženstva, sa SR skrýva za čl. 1 ods.1 Ústavy SR, podľa ktorého sa štát neviaže na žiadne náboženstvo. Štát sa teda navonok tvári, že je sekulárny. V praxi to tak však nie je. V prvom rade sa náboženstvo, a to najmä to, ku ktorému sa hlási majorita v spoločnosti, odráža v organizácii pracovného kalendára, v štátnych sviatkoch (Veľká noc, Vianoce, Sviatok Sedembolestnej Panny Márie) či dokonca aj v zákonoch. Tie nie sú neutrálne. Zákon o rodine napríklad odráža ideál kresťanskej rodiny a manželstva jedného muža a jednej ženy.

Upozorňovali sme tiež, že k diskriminácii niektorých menej početných náboženských spoločenstiev, a to najmä tých, ktoré si so sebou prinášajú prisťahovalci, dochádza v dôsledku právnej úpravy registrácie cirkví. Zmyslom právnej úpravy je regulácia prejavov náboženstva a úprava registrácie cirkevných spoločností štátom. Zákon priznáva náboženským spoločnostiam právo na prejav náboženstva, ako je napríklad právo zúčastňovať sa na náboženských úkonoch a obradoch, a to bez ohľadu na to, či sú registrované.¹⁰⁶ Cirkvi a náboženské spoločnosti majú ďalej prá-

¹⁰⁵ Čl. 24 ods. 1, 2, 3 Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

¹⁰⁶ § 5 zákona č. 308/1991 Z.z. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v platnom znení.

vo spravovať svoje spoločnosti, zriaďovať svoje duchovné a rehoľné organizácie, určovať svoje obrady a podobne.¹⁰⁷ Za ostatné roky však zákon prešiel výrazným sprísnením požiadavky týkajúcej sa podmienok registrácie. Kým v roku 1991 na registráciu postačovalo, ak sa k nej hlásilo 20 000 sympatizantov, podľa súčasného právneho stavu cirkev alebo náboženská spoločnosť musí na svoju registráciu preukázať, že sa k nej „hlási najmenej 20 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky.“¹⁰⁸

Registrácia je pritom kľúčová z hľadiska možností náboženskej reprodukcie komunit. Štát „uznáva“ len tie „cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované.“¹⁰⁹ Registráciou „získava náboženský subjekt značné množstvo výhod, ako je najmä možnosť žiadať štát o finančné príspevky a platové náležitosti svojich duchovných a cirkevných ústredí (biskupských úradov), na prevádzku cirkevných škôl, vyučovanie náboženstva v štátnych školách.“¹¹⁰

V uplynulom roku sme nezaznamenali žiadne legislatívne zmeny, ktoré by smerovali k vytvoreniu rovných podmienok na prejav náboženstva alebo viery bez ohľadu na početnosť jej členov či sympatizantov.

107 *Ibid*, § 5 a 6.

108 *Ibid*, § 11.

109 *Ibid*, § 4(2).

110 Dôvodová správa k zákonu č. 201/2007 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení zákona č. 394/2000 Z.z., s. 2.

110 § 5, supra poznámka 106.

10. ZÁVER A ODPORÚČANIA

V roku 2013 mohol byť zdrojom alternatívneho príbehu o menšinách a menšinových požiadavkách novelizovaný antidiskriminačný zákon. Jeho ustanovenie umožňujúce prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení na základe etnicity či národnosti poskytuje rámec zdôvodňovania politik na základe rovnosti a rešpektu ľudskej dôstojnosti. Napriek tomu, že sa súčasnej vláde podarilo presadiť takéto ustanovenie, ktoré neprešlo za posledných desať rokov, nebolo základom tvorby menšinovej politiky.

Naopak zákon o pomoci v hmotnej núdzi, policajný zásah v Moldave nad Bodvou, neuznanie referenda v Tešedíkove či zmena štatútu VNMES sú prejavmi pokračujúcej snahy konštruovať menšiny ako ohrozenie záujmov väčšiny. Politikom vyhovuje udržiavanie majority v stave ohrozenia. Oveľa jednoduchšie prechádzajú zákony, ktoré obmedzujú základné ľudské práva všetkých. V dôsledku nového zákona o pomoci v hmotnej núdzi tak napríklad dôjde k obmedzeniu záruky na ochranu pred stavom hmotnej núdze pre všetkých, nielen pre nepopulárnu menšinu. V takomto politickom nastavení neprekvapuje, že vstúpenie pravicového extrémistu na štandardnú politickú scénu vyvolá skôr súťaž o to, kto ponúkne radikálnejšie riešenia, než odsúdenie jeho návrhov.

V nadväznosti na odporúčania krátkodobých a dlhodobých zmien, ktoré sme zaradili do výročných správ o menšinovej politike za roky 2011 a 2012 načrtávame, ako sme v týchto odporúčaníach pokročili a kde vidíme priestor na zmenu.

10.1. KRÁTKODOBÉ OPATRENIA

Zákaz a eliminácia segregácie Rómov

V roku 2011 sme odporúčali prijať stratégiu desegregácie, ktorá by podporovala zmeny vo fungovaní väčšinových inštitúcií tak, aby vytvárali priestor pre inklúziu a súčasne ponúkali komplexný prístup rozvoja marginalizovaných rómskych komunit (MRK). Argumentovali sme, že štát a jeho agentúry by mali prístupovať k Rómom ako k rovnocenným partnerom, nie ako k objektu intervencie. V roku 2012 potrebu takéhoto prístupu, ktorý rešpektuje rómske deti ako rovnocenné a obhajuje systémovú zmenu podporil rozsudok prešovského súdu v prípade ZŠ s MŠ v Šarišských Michaľanoch. Ukazuje sa, že dať zmysel rozsudku bude pre túto aj ďalšie školy mimoriadne náročné, keďže vyžaduje nielen finančnú a technickú asistenciu,

ale najmä zmenu vo vnímaní „normálnosti.“ Naďalej preto odporúčame, aby štát využil všetky prostriedky na to, aby podporil desegregačné praktiky v školách, ktoré sú prvou a azda najdôležitejšou inštitúciou, ktorá má byť základom pre budovanie solidárnej a tolerantnej spoločnosti. Súčasne by mal prijať aj škálu sankcií, ktoré budú trestať školy za pokračovanie v delení na základe etnicity.

Zavádzanie dočasných vyrovnávacích opatrení na etnickom základe

V roku 2011 sme obhajovali legislatívnu zmenu, ktorá by umožňovala prijímanie DVO tak, aby spĺňali požiadavku právnej istoty a jasne sa odlišovali od trvalej pozitívnej diskriminácie. K takejto pozitívnej legislatívnej zmene došlo začiatkom roku 2013. Odporúčame, aby najmä ústredné orgány štátnej správy začali aktívne presadzovať takéto opatrenia do praxe.

Symbolická politika

Ako sme zdôrazňovali v rokoch 2011 a 2012, oblasť symbolickej politiky nemožno podceňovať. Namiesto rámcovania menších ako hrozby či niekoho, kto žije na úkor majority, je mimoriadne dôležité, aby štát a majorita vyslali signál o tom, že príslušníci menších sú rovnocenní členovia komunity. Samozrejmosťou by mali byť jasné stanoviská politikov a najvyšších verejných činiteľov odsudzujúce segregáciu či extrémizmus. Vyjadrenia ospravedlňujúce takéto praktiky by nemali byť vo verejnom diskurze vôbec prítomné. Za veľmi dôležité považujeme aj ospravedlnenie a odškodnenie za historické krivdy či porušovanie ľudských práv, akými bolo napríklad odoberanie rómskych detí do detských domovov počas komunizmu, násilné sterilizácie rómskych žien počas aj po skončení komunizmu či vyvlastňovanie majetku Maďarov žijúcich na území Slovenska po 2. svetovej vojne.

Zmena zákona o štátnom občianstve SR

Problematickou a neriešenou témou naďalej zostáva zákon o občianstve, a to z dvoch perspektív: vo vzťahu k budúcim (pristáhovalcom) aj existujúcim (maďarská menšina) členom politickej komunity. Naďalej preto podporujeme odporúčanie návratu pred spornú novelu z roku 2010 tak, aby slovenskí občania mohli nadobúdať aj občianstvo iných štátov bez toho, aby sa toho slovenského museli vzdať (bez ohľadu na to, či majú alebo nemajú v druhom štáte trvalý alebo prechodný pobyt). Odporúčame aj zjednodušiť a uvoľniť mimoriadne prísne podmienky na získavanie občianstva naturalizáciou.

Zmeny v jazykovej politike

Odporúčame zmenu zákona o používaní jazykov národnostných menších v obciach, v ktorých príslušníci menších tvoria najmenej 10% populácie. Označovanie železničných zastávok v jazykoch menších by malo byť samozrejmosťou. Súčasne by sa rovnaká ochrana jazykových práv mala zabezpečiť aj v prípade ruskej národnostnej menšiny. Ruština by teda mala byť zaradená medzi jazyky požívajúce ochranu

zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Naďalej podporujeme novelu zákona o štátnom jazyku, a to tak, aby sa výrazne zúžila verejná sféra, v ktorej sa vynucuje používanie slovenského jazyka práve na úkor, resp. s úmyslom potlačenia používania jazykov národnostných menšín. Odstrániť by sa mali tiež sankcie za porušenie zákona.

Zvýšenie participácie menšín na rozhodovacích procesoch

Odporúčame návrat k inštitucionálnej štruktúre umožňujúcej participáciu menšín pred marca 2012, vrátane postu PPVL a spôsobu fungovania VNMES pred poslednou zmenou pravidiel týkajúcich sa prijímania rozhodnutí. Odporúčame začlenenie nových menšín do týchto štruktúr menšinovej participácie. Podobne ako v roku 2011, odporúčame, aby boli vytvorené menšinové a konzultatívne orgány pri NRSR a na úrovni krajských samospráv.

Zmena podmienok registrovania cirkevných a náboženských spoločností

Naďalej podporujeme zmenu vnímania vzťahu medzi štátom a cirkvou, ktorá by viedla k uznaniu znevýhodnenej situácie náboženských menšín. V krátkom čase by bolo vhodné novelizovať podmienky registrácie náboženských a cirkevných spoločností, najmenej na pôvodné pred roku 2007.

10.2. STREDNODOBÉ A DLHODOBÉ OPATRENIA

Kontextuálna menšinová ochrana

Ako sme v tomto roku upozorňovali najmä v kontexte fungovania VNEMS a financovania menšinových kultúr, zásadným nedostatkom menšinovej politiky na Slovensku je jej nedostatočná citlivosť k odlišnostiam medzi menšinami, či už uznanými alebo nie. Vyrovnanie sa s touto výzvou nie je jednoduché, ale z dlhodobého hľadiska je dôležité pre vytvorenie solidnej menšinovej politiky, ktorá vychádza z princípov ľudskej dôstojnosti a materiálnej rovnosti.

V roku 2011 sme preto obhajovali začlenenie novovznikajúcich menšín do menšinovej politiky. Naznačili sme tiež dve stratégie, ako takéto začlenenie možno zrealizovať, a to prostredníctvom vytvorenia jednej alebo viacerých kategórií menšín.¹¹¹ Pozitívnym, aj keď nie celkom dotiahnutým pokusom o kontextualizáciu menšinovej politiky boli novoprijaté pravidlá na financovanie menšinových kultúr. Pretrvávajúci *status quo*, ktorý vylučuje novovznikajúce skupiny prisťahovalcov z ochrany v rámci menšinovej kultúry, však zrejme vyhovuje tak štátu, ako aj už uznaným menšinám.

Menšinové samosprávy

Posun sme nezaznamenali ani v diskusii ohľadom našich odporúčaní týkajúcich sa menšinových samospráv. Roky 2012 a 2013 pritom potvrdili našu tézu o tom, že

¹¹¹ Pozri Lajčáková, *supra* poznámka 3 (kapitola13.2).

individuálne menšinové práva nezaručujú, že menšiny budú mať reálnu možnosť rozhodovať o veciach týkajúcich sa ich vlastných komunít. Možnosť ich participácie je prenechaná na dobrú vôľu väčšiny, ktorá rozhoduje o menšinových právach. Ako ukazuje výročná správa za rok 2011, vôľa majority podporiť menšinové práva bola v tom roku výrazne väčšia v porovnaní s rokmi 2012 a 2013. Téma menšinovej samosprávy v zmysle našich odporúčaní z roku 2011 zostáva naďalej relevantná.

Ochrana náboženských menšín

Ochrana náboženských menšín na Slovensku je podmienená uznaním toho, že niektoré cirkevné a náboženské spoločenstvá sú v znevýhodnenej pozícii vzhľadom na svoju nedominantnosť a nižšiu početnosť. Takéto uznanie by malo podľa nášho názoru sprevádzať takú zmenu v spôsobe registrácie, aby nielen nezvýhodňovala najpočetnejšie skupiny, ale aj vyrovnávala znevýhodnenie najmenších skupín. Uznanie znevýhodnenia by malo mať nielen finančný charakter, ale aj iné formy náboženských menšinových práv, ako napríklad výnimky zo zákonov a iné formy akomodácií, ktoré umožnia príslušníkom náboženských menšín dôstojný život na Slovensku.

11. PRÍLOHY

11.1. PRÍPAD OBCE TEŠEDÍKOVO/PERED ODHAĽUJÚCI LIMITY JAZYKOVÝCH A PARTICIPATÍVNYCH MENŠINOVÝCH PRÁV

V kontexte menšinových a jazykových práv považujeme za dôležité upozorniť na nežiaduci nebezpečný trend striktne formalistického výkladu zákonov a obhajovania politik i praxe, ktoré sa priamo, ale i nepriamo týkajú národnostných menšín. Príkladom v roku 2013 bol prípad obce Tešedíkovo.

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.¹¹² 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 zriadení¹¹³ a §3a zákona o štátnom jazyku.¹¹⁴ Podľa zákona o obecnom zriadení sa názov obce a jej častí uvádza v štátnom jazyku, pričom označenie obce v inom jazyku upravuje osobitný zákon, konkrétne zákon o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ 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 formy.¹¹⁷ Konečné slovo v otázke určovania alebo zmeny názvov obcí má vláda,¹¹⁸ ktorá nepovolila obci zmenu názvu z Tešedíkovo na Pered.

112 Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 612 zo dňa 16.10.2013.

113 Zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

114 Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku SR v znení neskorších predpisov.

115 § 1a ods.1, *supra* poznámka 113 a zákon č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín v znení neskorších predpisov.

116 § 3a, *supra* poznámka 114.

117 *Supra* poznámka 112.

118 § 1a ods. 2, *supra* poznámka 113: *“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.“*

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 ochranu práv sa nevzťahuje na vládu, tento podnet bol odložený. Verejná ochrankyňa práv preskúmala problematiku zmenu názvu obcí podľa platného zákonného rámca a vyjadrila sa k právu obyvateľov obce zúčastňovať sa na správe vecí verejných.¹¹⁹ Obec Tešedíkovo sa plánuje obrátiť i na Najvyšší súd SR, aby ten preskúmal, či vláda zamietla premenovanie Tešedíkova v súlade s ústavou. Podľa právnikov (Petra Kresáka¹²⁰ a Jany Dubovcovej¹²¹) bolo rozhodnutie vlády o nepremenovaní v súlade so zákonom.

Vyjadrenia ministra vnútra Róberta 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,*“¹²² 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 tisíckami 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.

Problém premenovania Tešedíkova 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 „zneužitú“ vládnuou 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 SR bolo pritom len hrou na slovíčka, a nie kontextuálnym a spoločensky zodpovedným rozhodnutím.¹²³ 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, Sloven-

119 Verejný ochranca práv, *Preskúmanie podnetu zmeny názvu obce Tešedíkovo na Pered* (Bratislava, 2013), dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/tesedikovo-vop.pdf>.

120 „Tešedíkovo smeruje na súd, 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>.

121 *Supra* poznámka 119.

122 „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>.

123 *Supra* poznámka 20. Viac na <http://www.romainstitute.sk/data/files/169.pdf> a <http://www.sme.sk/c/6798812/najvyssi-sud-podla-helsinskeho-vyboru-legitimizoval-ponizovanie-romov.html>.

sko je týmito princípmi viazané nielen ústavou, ale aj viacerými medzinárodnými dohovormi a členstvom v Európskej únii.

V druhom rade sa v prípade Tešedíkova 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.*“¹²⁴ 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.*“¹²⁵ Občania teda majú ústavou garantované právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, a to buď priamo alebo slobodnou voľbou zástupcov.¹²⁶ Priamu účasť na správe vecí verejných môžu občania realizovať prostredníctvom petície, referenda, zhromaždení občanov obce a miestnym referendom.¹²⁷ Obec je samostatným územným samosprávnym celkom, ktorého základnou úlohou pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj obce a potreby jej obyvateľov.¹²⁸ Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia hlasovaním a verejným zhromaždením obyvateľov obce.¹²⁹ Za účelom výkonu samosprávy môže obec organizovať hlasovanie obyvateľov o dôležitých otázkach života a rozvoja obce.¹³⁰ Obyvatelia Tešedíkova 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. Zastávame 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 obyvatelia zákonné právo hlasovať o zmene názvu obce v miestnom referende,¹³¹ tak má byť ich právo nielen formálne, ale i skutočne realizovateľné. Tento prípad tak poukazuje na naliehavosť otázky právnej záväznosti referenda, ktorú by bolo potrebné upraviť tak, aby sa vytvorili reálne podmienky na realizáciu výsledkov občianskej participácie a výkon miestnej samosprávy.

124 Mária Strussová, Dagmar Petříková, „Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji“ (2009) 41(4) Sociológia 354.

125 Čl. 2, ods. 1 Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

126 *Ibid.*, čl. 30, ods. 1.

127 Petičné právo čl. 27, odsek 1, referendum, čl. 93, územná samospráva, čl. 67, ods. 1 Ústavy SR, *supra* poznámka 8, a Miestne referendum, § 3a ods. (b), a zhromaždenie obyvateľov obce, § 3a ods. (c) zákona o obecnom zriadení, *supra* poznámka 113.

128 § 1 odsek 1 (a) 2, *supra* poznámka 113.

129 *Ibid.*, § 4 ods. (b) a (c).

130 *Ibid.*, § 4 ods. (l).

131 *Ibid.*, § 11a ods. (a).

V neposlednom rade sa možno na prípad Tešedíkova pozeráť i cez optiku menšínových 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.¹³² Efektívna participácia pritom znamená, že reprezentanti menšín sú nielen zapojení do rozhodovacích procesov, ale že ich hlas má váhu a je braný do úvahy. Toto právo bolo obyvateľom Tešedíkova umožnené len formálne.

Ďalším momentom menšinových práv, ktorý je v tomto prípade dôležitý, je aspekt používania jazykov menšín. Európska charta pre regionálne alebo menšinové jazyky, ktorá rieši postavenie jazykov ako takých, tiež hovorí, že menšinové jazyky sú spoločným kultúrnym dedičstvom Európy a majú rovnakú hodnotu bez ohľadu na právny režim. Inými slovami, aj napriek tomu, že slovenský jazyk je štátnym jazykom na Slovensku, nemal by byť nijakým spôsobom nadradený menšinovým jazykom. Existencia jedného a 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 obec otvorila a týka sa právnej úpravy štátneho jazyka a jazykov menšinových. Podľa medzinárodného štandardu nemôže štát menšinám upierať právo na používanie svojho jazyka.¹³³ Jazyk sa považuje za jeden zo základných prvkov identity národnostných menšín.¹³⁴ Podľa Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, ku ktorému SR 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.“¹³⁵ Ústava¹³⁶ a aj zákon o používaní jazykov národnostných menšín¹³⁷ garantujú používanie menšinových jazykov aj v úradnom styku. Prečo potom oficiálne názvy obcí, kde žijú národnostné menšiny (a dokonca 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

132 Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským alebo jazykovým menšinám, 3.2.1992, A/RES/47/135, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38d0.html>.

133 Čl. 27 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, 16.12.1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>.

134 Čl. 5 ods. 1 Rámcového dohovoru na ochranu práv národnostných menšín, 1.2.1995, ETS No. 157, dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>.

135 *Ibid.*, čl. 10 ods. 1.

136 Čl. 6 ods. 2 Ústavy SR, *supra* poznámka 8.

137 § 2 odsek prvý zákona č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov.

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.¹³⁸ Súhlasíme s verejnou ochrankyňou práv a jej záverom, ale nemyslíme 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 ústavnoprávne 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 odzrkadľujú spätosť 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.

V prípade žiadosti obce Tešedíkovo o zmenu názvu obce na Pered neexistuje žiaden 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 nášho názoru 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 robíť 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?

11.2. PROTIÚSTAVNÝ ZÁKON O POMOCI V HMOTNEJ NÚDZI

Koncom októbra 2013 schválil parlament novelu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorú splnomocnenec vlády pre rómske komunity Peter Pollák prezentoval ako jeden

¹³⁸ *Supra* poznámka 119.

zo základných pilierov tzv. rómskej reformy. Zákon schválil vládny SMER-SD s podporou piatich poslancov Obyčajných ľudí a nezávislých osobností (OĽaNO).¹³⁹ V parlamentnej rozprave proti zákonu najvýraznejšie vystúpil Rudolf Chmel (Most/Híd), ktorý namietal, že zákon porušuje základný rešpekt ľudskej dôstojnosti na základe sociálnej a etnickej príslušnosti. Jozef Mihál a Lucia Nicholsonová (obaja SaS) tiež namietali protiústavnosť navrhovaného zákona, pretože porušuje záruku, že štát zabezpečí minimálne prostriedky na prežitie pre každého, koho príjem je pod hranicou životného minima. Ani jeden z týchto poslancov však neuspel v stiahnutí návrhu zákona z rokovania.

Nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi rozširuje, okrem iného, tzv. princíp zásluhovosti aj na základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi. Základná dávka slúži skutočne len na prežitie človeka, ktorého príjem je nižší ako spoločensky uznaná minimálna hranica príjmu, po prekročení ktorej sa človek ocitá v hmotnej núdzi. V roku 2013 sa táto hranica pohybovala na úrovni 198,09 EUR, ak ide o jednu plnoletú fyzickú osobu, 138,19 EUR v prípade ďalšej spoločne posudzovanej osoby a 90,42 EUR, ak ide o nezaopatrené dieťa.¹⁴⁰ Základná dávka v hmotnej núdzi predstavuje 61,60 EUR, ak ide o jednočlennú domácnosť. So zvyšujúcim sa počtom členov domácnosti sa výška dávky na osobu úmerne znižuje. Napríklad v prípade šesťčlennej rodiny jej výška dosahuje približne 26 EUR na osobu a mesiac.

Podstatu princípu zásluhovosti splnomocnenec pre rómske komunity opakovane zdôvodňuje prostredníctvom floskuly, že „bez práce nie sú koláče.“ To má v praxi znamenať, že v prípade, že chudobný dostane ponuku „odpracovať“ si základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi a odmietne ju, stráca 61,60 EUR. Túto sumu na osobu pritom strácajú aj tí poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorí žijú vo viacpočetnej domácnosti a výška dávky v hmotnej núdzi pre nich predstavuje napríklad spomínaných 26 EUR, čím sa znižuje aj podpora nezaopatrených detí.

CVEK v spolupráci s množstvom mimovládnych organizácií už od predloženia návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi upozorňoval na protizákonnosť, nemorálnosť, neodbornosť a povrchnosť tohto zákona.¹⁴¹ Upozorňovali sme, že tento zákon v skutočnosti nerieši žiadny reálny problém okrem toho, že chce získať voličov sýtených mýtom o dávkach pre Rómov zadarmo. Rozhodne nie je riešením komplexného problému nezamestnanosti chudobných Rómov žijúcich v regiónoch s minimálnymi možnosťami na zamestnanie. Poukazovali sme aj na zvrátenú logiku zákona, ktorý už dopredu vie, že treba zaviesť tresty, ak chcete chudobných (Rómov) prinútiť k akti-

139 Hlasovanie v treťom čítaní je dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze%2Fhlasovanie%2Fhlasklub&ID=33129>

140 §1 a 2 zákona č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

141 Pozri tiež sériu textov Jarmila Lajčáková, „Zavádzajú sa dobrovoľné práce alebo bič na Rómov?“ SME, 1.10.2013, dostupné na <http://romovia.sme.sk/c/6955069/zavadzaju-sa-dobrovolne-prace-alebo-bic-na-romov.html>; Jarmila Lajčáková, „Pomoc či nútená práca?“ PRAVDA, 10.10.2013, dostupné na <http://nazory.pravda.sk/analyza-a-postrehy/clanok/295653-pomoc-ci-nutene-prace/>; Jarmila Lajčáková, „Zákon o pomoci v hmotnej núdzi pomôže len splnomocnencom.“ *www.JeToTak.sk*, 30.10.2013, dostupné na <http://www.jetotak.sk/editorial/zakon-o-pomoci-v-hmotnej-nudzi-zrejme-pomoze-len-splnomocnencovym-preferenciam>.

vite. Zákonodarcovia vsadili na represiu aj napriek tomu, že o dobrovoľnícku prácu v komunitných centrách pôsobiacich v chudobných osadách je vždy veľký záujem. Upozorňovali sme tiež na riziká vzniku šikany, keďže pôjde o selektívny prístup – dávku budú musieť odpracovať iba tí, ktorým bude zo strany obce ponúknutá možnosť. Varovali sme tiež pred rozširovaním priestoru na neformálnu aj formálnu úžeru, ako aj na riziko vzniku lokálnych konfliktov a nepokojov. Základom našej kritiky bol právny argument, ktorý v plnom znení uvádzame nižšie. Argumentujeme, že zákon porušuje zákaz nútenej práce a nepriamej diskriminácie Rómov. Našu právnu argumentáciu sme poskytli tak ministerstvu práce, ako aj všetkým orgánom, ktoré majú povinnosť prihliadať na to, aby zákony v tejto krajine rešpektovali základné ľudské práva každého človeka bez ohľadu na to, či sa narodil v osade alebo v bratislavskej vile.

Ani počas medzirezortného pripomienkového konania, ani v rámci procesu schvaľovania návrhu zákona v parlamente sme sa (s výnimkou vyššie spomínaných troch opozičných poslancov) nestretli s argumentáciou predstaviteľov štátnej moci na akejkoľvek úrovni, ktorá by sa opierala o odborné dôkazy a poznatky – či už z verejnej politiky, ekonómie alebo ústavného a medzinárodného práva. Zástancov zákona dokonca netrápilo nielen to, že zákon je protiústavný a nič nerieši, ale ani to, že je veľmi drahý a štát na ňom nič neušetrí. Práve naopak. Štátny rozpočet naň bude musieť vynaložiť ďalších 9 až 11 miliónov eur ročne, ktoré budú potrebné na zaplatenie koordinácie nútených prác.

Opäť sa potvrdzuje, že v čase vnímaného ohrozenia diskusia založená na racionálnych argumentoch končí. Väčšina, ktorú politici presvedčajú o tom, že za ich ekonomické strádanie môžu leniví Rómovia, ktorí dostávajú vysoké dávky zadarmo, podporuje riešenia, ktoré ich pred takýmito „parazitmi“ ochránia. Mobilizovať po stáročia konštruovaný anticigánizmus v slovenských sedliakoch nie je žiadny problém. Poslúži ako vďačná zásterka pre korupčné škandály a s nimi priamo súvisiace zvyšujúce sa daňové a odvodové zaťaženie „slušných“ zamestnancov, či nekompetentné ekonomické rozhodnutia mocných. V takto vykonštruovanom stave ekonomického či fyzického ohrozenia zo strany Rómov ľahko prechádzajú zákony, ktoré zjavne porušujú základné ústavné a ľudsko-právne princípy. Nejde predsa o ľudí, ale o nepriateľov.

S našou analýzou návrhu zákona opierajúcou sa o odborné a právne argumenty sme proti populizmu mocných neuspeli.

Zákon vstúpil do platnosti 1. januára 2014 po tom, čo parlament prelomil prezidentovo veto. Ide o najväčšie protirómske opatrenie prijaté parlamentom alebo vládou od roku 2004, kedy boli radikálne znížené sociálne dávky.

Pripomienka k návrhu novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi – právny argument

CVEK spoločne s Nadáciou Milana Šimečku a podporou ďalších 19 mimovládnych organizácií – **Krajské centrum pre rómske otázky, OZ Museion, Poradňa pre občianske a ľudské práva, OZ Pre lepší život, OZ Sara, OZ Síla pomoci, OZ Amari bach – Naše šťastie, Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF, OZ Rómskych žien –**

Lucia, Asociácia terénnych sociálnych pracovníkov, Nadácia Dobrá rómska víla Kesaj, Rómsky inštitút, Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku, Človek v tísi – pobočka Slovensko, Asociácia pre kultúru, vzdelávanie a komunikáciu, Liga za ľudské práva, OZ eduRoma, ETP Slovensko, Iniciatíva Inakosť, ku ktorým sa ako jednotlivci pripojili aj Marek Hojsík a Zuzana Balážová, predložili v júli 2013 v rámci medzirezortného pripomienkového konania zásadné pripomienky k návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Pripomienky sme distribuovali aj ďalším orgánom, vrátane členov Výboru NRSR pre ľudské práva a národnostné menšiny. V nasledujúcom texte uvádzame v skrátenej podobe našu právnu argumentáciu.

Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy je návrh zákona „v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, s inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná“.¹⁴² **Tvrdenie o súlade návrhu s ústavným a medzinárodným právom predkladateľ nepodložil žiadnym argumentom. Podľa nášho právneho názoru je nepravdivé.** Aj keď Ústava SR priznáva zákonodárnej a výkonnej moci určitý stupeň možnosti rozhodovať o obsahu napĺňania sociálnych práv, právna úprava musí rešpektovať normatívne ústavné a ľudsko-právne ohraničenia.

Navrhovaná právna úprava je v rozpore, okrem iných, so zákazom nútenej práce tak, ako ho definuje **čl. 29 Dohovoru o zákaze nútenej alebo povinnej práce Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „Dohovor MOP“)**¹⁴³ a **čl. 4 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)**.¹⁴⁴

Návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi a zákaz nútenej práce

Podľa predkladacej správy má návrh zákona pri poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi klásť dôraz na „adresnosť, zásluhovosť, ako aj ochranu tých, ktorí si vlastným pričinením nemôžu alebo nevedia zabezpečiť alebo zvýšiť príjem vlastnou prácou, pričom vychádza z ústavnej garancie zabezpečenia základných životných podmienok“.¹⁴⁵

Jedným z nosných pilierov navrhovaného zákona je **presun princípu zásluhovosti aj na priznanie dávky v hmotnej núdzi** na základe aktivity „plnoletého práceschopného člena domácnosti, a to účasťou na menších obecných službách alebo na dobrovoľníckej činnosti,“ a to len v prípade, ak mu bude takáto činnosť ponúknutá.

Princíp je premietnutý do návrhu §10 ods. 3, podľa ktorého sa dávka na zabezpečenie základných životných podmienok, ktorej výška závisí od počtu spoločne posudzovaných osôb žijúcich v jednej domácnosti, znižuje „o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizá-

142 Dôvodová správa k všeobecnej časti návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, s.3.

143 Dohovor bol uverejnený v zbierke zákonov pod číslom 506/1990 Z.z., záväzný pre SR k 1.1.1993.

144 *Ibid.*

145 *Supra* poznámka 142, s. 1.

ciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo organizátorom dobrovoľníckej činnosti v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne na vykonávaní

- a) menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo
- b) dobrovoľníckej činnosti.“

Návrh zákona tak fakticky rozširuje tzv. princíp aktivácie aj na základnú dávku pomoci osobám v hmotnej núdzi. Núti bližšie nedefinovanú skupinu poberateľov dávok v hmotnej núdzi k činnosti obdobnej pracovnému vzťahu pod hrozbou straty minimálnej finančnej pomoci potrebnej na prežitie. Návrh zákona tak rozširuje princíp zásluhovosti pri vymedzení obsahu ústavného práva na pomoc v hmotnej núdzi.

Máme za to, že tento návrh je v rozpore so základným ľudsko-právnym rešpektom ľudskej dôstojnosti, ktorý je chránený zákazom nútenej práce z nasledujúcich dôvodov.

Rešpekt ľudskej dôstojnosti a zákaz nútenej práce

Rešpekt ľudskej dôstojnosti je základným normatívnym princípom všetkých ľudských práv a podľa článku 19 Ústavy SR je garantovaný každému človeku. Aj keď neexistuje jednotná definícia ľudskej dôstojnosti, v práve je táto hodnota artikulovaná dvoma spôsobmi. Prvým je referencia na autonómiu a rovnosť. Zákony či opatrenia, ktoré rešpektujú a zvyšujú autonómiu ľudského rozhodovania, podporujú aj rešpekt ľudskej dôstojnosti. Druhý spôsob chápania ľudskej dôstojnosti vychádza z princípu rovnosti a nediskriminácie. Politika, ktorá rešpektuje ľudskú dôstojnosť, je taká, ktorá zaobchádza (nielen) s menšinami nehierarchizovaným a nediskriminačným spôsobom.¹⁴⁶

Kanadský najvyšší súd má jednu z najrozsiahlejších judikatúr zameraných na interpretáciu základných práv a slobôd, najmä rovnosti v hmotno-právnom zmysle. Rešpektovanie ľudskej dôstojnosti interpretoval ako stav, keď „*jednotlivcov alebo skupinu pocitujú sebaúctu a pocit vlastnej hodnoty. Ľudská dôstojnosť sa týka fyzickej aj psychickej integrity. Je poškodená nespravodlivým zaobchádzaním, ktoré je založené na osobných charakteristikách alebo situáciách, ktoré nesúvisia s individuálnymi potrebami, kapacitami alebo schopnosťami. Je naopak podporovaná zákonmi, ktoré sú citlivé k potrebám, kapacitám a schopnostiam rôznych jednotlivcov, berúc do úvahy kontext ich odlišných situácií. Ľudská dôstojnosť je poškodzovaná, keď sú jednotlivci alebo skupiny marginalizované, ignorované, podceňované, a naopak, je podporovaná zákonmi, ktoré uznávajú plnohodnotné miesto všetkých jednotlivcov a skupín v kanadskej spoločnosti.*“¹⁴⁷

Zákaz nútenej práce obsiahnutý v Dohovore MOP je relevantný aj pre interpretáciu čl. 4 Dohovoru, ktorý tiež obsahuje zákaz nútenej a otrockej práce.¹⁴⁸

146 Pozri detailnejšie napr. v Jeff Malpas a Norelle Lickiss, *supra* poznámka 7.

147 *Law v. Canada* (Minister of Employment & Immigration) (1999) 1S.C.R. 497 para. 53.

148 *Van der Musselle v. Belgium*, Application no. 8919/80, para. 32.

Dohovor MOP v čl. 2 ods. 1 definuje „**nútenú alebo povinnú prácu**“ ako „**každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.**“

Pre potreby tohto Dohovoru podľa čl. 2 ods. 2 však výraz „nútená alebo povinná práca“ nezahŕňa

e) menšie obecné služby, ktoré vykonávajú členovia obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.

Nútená práca zahŕňa v zmysle definície čl. 2 ods. 1 Dohovoru MOP tri aspekty:

1. **výkon práce alebo služby,**
2. **výkon práce alebo služby pod hrozbou trestu,**
3. **výkon práce, pre ktorú sa osoba neponúkla dobrovoľne.**

Ad1). Výkon práce alebo služby

Podľa §52 ods 2. zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov sú menšie obecné služby pre obec organizované obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, definované ako

„forma aktívnej činnosti dlhodobo nezamestnaného občana vykonávaním prác, ktoré sú určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.“

Podľa ods. 1 toho istého ustanovenia je aktívnou činnosťou formou menších obecných služieb „*podpora udržiavania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi.*“

Menšie obecné služby sú vykonávané na základe dohody s obcou osobne, pričom dohoda ďalej špecifikuje miesto aj výkon práce a možnosť kontroly zo strany obce, resp. úradu práce. Ide o vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Ide teda o formu činnosti, ktorá **má znaky závislej práce.**¹⁴⁹

Ad2). Pod hrozbou sankcií

Menšie obecné služby v zmysle návrhu zákona tiež spĺňajú druhý aspekt nútenej práce – majú sa realizovať „pod hrozbou“. Podľa výboru expertov Medzinárodnej

¹⁴⁹ §1 ods. 2 Zákonníka práce, zákon č. 341/2011 Z.z. v znení neskorších predpisov.

organizácie práce (International Labour Organisation – ILO) by sa táto podmienka mala interpretovať pomerne široko a nezahŕňať len trestné sankcie, ale aj stratu akýchkoľvek práv alebo privilégií.¹⁵⁰ Účasť na prácach sa má vymáhať **pod hrozbou sankcie nevyplatenia základnej dávky na prežitie človeka.**

Ad3). Bez dobrovoľného súhlasu

Výkon menších obecných služieb v zmysle navrhovaného zákona tiež nemožno pokladať za prácu vykonávanú na základe dobrovoľného súhlasu. **Súhlas s výkonom práce pod hrozbou sankcie v takej ekonomickej tiesni, ktorá ohrozí šancu človeka na základné prežitie, nemožno považovať za slobodný súhlas.**¹⁵¹

Máme za to, že výkon tzv. dobrovoľníckej práce v rámci návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi je zneužitím termínu „dobrovoľníctvo“ a je v rozpore s platnou slovenskou legislatívou.

Podľa §3 ods. 1 zákona č. 406/2011 Z.z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov dobrovoľnícku činnosť vykonáva dobrovoľník. Podľa §2 od. 1 tohto zákona je dobrovoľník „*fyzická osoba, ktorá na základe svojho slobodného rozhodnutia bez nároku na odmenu vykonáva pre inú osobu v jej prospech dobrovoľnícku činnosť založenú na svojej schopnosti, zručnosti alebo vedomosti.*“

Z uvedeného je zjavné, že o „**dobrovoľníctvo**“ v zmysle §2 ods. 1 zákona o dobrovoľníctve zjavne nejde v prípade, že má osoba v hmotnej núdzi, ktorej príjem nedosahuje úroveň životného minima, pod hrozbou odňatia základnej dávky v hmotnej núdzi vykonávať určitú prácu. Túto činnosť, ktorá evidentne tiež vykazuje známky závislej práce treba posudzovať ako nútenú prácu v zmysle čl. 2 ods. 1 Dohovoru MOP.

Je zrejmé, že ustanovenie §10 ods. 3 je formou nútenej, nie dobrovoľnej, resp. dobrovoľníckej práce.

Otázka znie, či je navrhovaná schéma menších obecných služieb výnimkou z ustanovenia zákazu nútenej práce podľa písm. e) čl. 2 ods. 2 Dohovoru MOP o tzv. menších obecných službách.

Menšie obecné služby v zmysle dohovoru MOP sa vyznačujú tromi znakmi:

1. musí ísť o „menšie služby“, ktoré výbor expertov MOP definoval ako tie, ktoré predstavujú primárne tzv. *maintenance work* (udržiavacie služby),

¹⁵⁰ *Abolition of forced labour*, General Survey of 1979, para. 21; pozri tiež *Eradication of forced labour*, General Survey of 2007, para. 37.

¹⁵¹ Porovnaj tiež Poradňa pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ Šarišské Michalany, Rozsudok 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, kde sudca konštatoval, že „(N)ajväčší paradox spočíva v tom, že stav segregácie žalovaná škola a obec zdá sa s nevlou odmietajú a obe tejto segregácie, teda rómske deti a ich rodičia, ako keby s jasotom akceptovali, že môžu byť oddelení a ‚sami svojí‘. Je preto osobitne dôležité dôsledne vyhodnocovať tzv. ‚informovaný súhlas‘ od zástupcov rómskeho etnika.“ s. 12-13, dostupné na <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/11/PDF-129-MB.pdf>.

2. musí ísť o tzv. *communal services*, t.j. služby priamo v prospech komunity, ktorá ich realizuje, nie v prospech širšej skupiny („not relate to the execution of works intended to benefit a wider group“),

3. členovia tejto komunity (komunity, ktorá realizuje tieto služby) alebo ich priami zástupcovia (napríklad obecné zastupiteľstvo) musia mať zaručené právo na to, aby s nimi bola konzultovaná potreba realizácie takýchto služieb.¹⁵²

Podľa nášho právneho názoru navrhovaná schéma menších obecných služieb, resp. dobrovoľníctva v rámci zákona o pomoci v hmotnej núdzi výrazne presahuje rámec výnimky podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

Ad1). Menšie služby

V prvom rade treba zdôrazniť, že pri posudzovaní rozsahu navrhovaných prác v zmysle §52 ods. 2 zákona č. 5/2004 sú menšie obecné služby zadefinované výrazne širšie ako predpokladá Dohovor MOP. V zmysle zákona sú určené „*na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.*“ **Tieto činnosti napríklad nevyučujú stavebné práce (tvorba životného prostredia, ochrana a zachovanie kultúrneho dedičstva) alebo poskytovanie sociálnych činností, ktoré výrazne presahujú rámec tzv. udržiavacích prác.**

Aj súčasná prax napríklad ukazuje, že táto definícia je natoľko široká, že v rámci aktivačných prác umožňuje zneužívanie poberateľov dávky v hmotnej núdzi na stavebné či výkopové práce. Do pozornosti v tomto ohľade dávame prípad z Veľkej Británie, kde odvolací súd posúdil štátnu schému tzv. *welfare for work* za formu nútej práce práve z dôvodu nejednoznačnosti právnej úpravy, ktorá umožňovala jej zneužívanie tak, že napĺňala znaky nútej práce.¹⁵³

Po druhé, navrhovaný rozsah menších obecných služieb najmenej **32 hodín mesačne**¹⁵⁴ je nad rámec tzv. menších služieb. Do pozornosti si dovoľujeme dať stanovisko Výboru expertov MOP, podľa ktorého zákonná úprava v Kambodži, ktorá predpokladala výkon menších obecných služieb **v rozsahu 7 alebo 15 dní v roku**, presahovala rámec tzv. menších obecných služieb v zmysle ustanovenia čl. 2 ods. 2

152 Direct Request (CEACR) adopted 2008, published 98 ILC session (2009), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Malawi, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2298479.

153 *The Queen on the application of Caitlin Reilly and Jamison Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions*, Case no: B3/2012/2138/2141, Court of Appeal.

154 Zákon bol napokon v parlamente schválený v znení 32 hodín mesačne, čo síce mierne znížilo priestor na zneužívanie, ale rozsah práce s ohľadom na výnimku Dohovoru MOP zostáva neprimeraný aj pri takomto rozsahu hodín.

písm. e) Dohovoru MOP.¹⁵⁵ Je zjavné, že nielen nestanovenie hornej hranice, ale aj minimálna požiadavka presahuje definíciu tzv. „menších“ služieb. Aj v tomto ohľade presahuje navrhovaná úprava možnosti výnimky v zmysle č. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

Ad2). Služby PRIAMO v prospech komunity, ktorej sa práce realizujú

V zmysle dohovoru MOP **musí ísť o služby, ktoré sú realizované v záujme komunity**, ktorá ich vykonáva. Zákonná úprava tzv. menších obecných služieb v SR predpokladá, že ide **o služby v záujme obce**. Máme za to, že pri právnom posudzovaní by slovenské či medzinárodné súdy prihliadli na reálny kontext toho, či za služby v záujme obce možno považovať aj služby, ktoré v skutočnosti realizuje len časť obyvateľov obce, vo väčšine prípadov členovia a členky marginalizovaných rómskych komunít žijúci v segregovanej alebo separovanej komunite na okraji obce, ba dokonca v niektorých prípadoch mimo tzv. intravilánu obce.

O tom, kto je skutočne zamýšľanou cieľovou skupinou navrhovaného zákona, t.j. členovia a členky marginalizovaných rómskych komunít, svedčí fakt, že navrhovanú úpravu odprezentoval štátny tajomník ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny **spoločne so splnomocnencom vlády pre rómske komunity**.¹⁵⁶ Navrhované opatrenie je jedným z hlavných princípov dokumentu s názvom Rómska reforma – správna cesta.¹⁵⁷ Aj keď návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi používa navonok neutrálny jazyk, splnomocnenec vlády pre rómske komunity ho komunikuje v súbore opatrení, resp. návrhov s názvom Rómska reforma. Možno sa preto odôvodnene domnievať, že cieľovou skupinou sú primárne obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít žijúci pod hranicou životného minima, ktorí sú odkázaní na štátnu pomoc v hmotnej núdzi, a to z dôvodu diskriminácie na trhu práce a nedostatočnej kvalifikácie (tiež v dôsledku štrukturálnej diskriminácie v oblasti vzdelávania) znásobenej nedostatkami pracovných príležitostí v regiónoch, v ktorých žijú.

Aj dostupné dáta napokon potvrdzujú, že cieľovou skupinou súčasného systému tzv. aktívnych prác, a to aj napriek zjavnej neutrálnosti tohto opatrenia, sú najmä obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít.¹⁵⁸ Tých charakterizuje to, že sú vo väčšine prípadov priestorovo, symbolicky aj sociálne vylučovaní zo života obce

155 Direct Request (CEACR) adopted 1995, published 82 ILC session (21995), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Cambodia, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2145480.

156 Pozri napríklad <http://aktualne.atlas.sk/kto-nebude-aktivny-pride-o-cast-socialnej-davky/slovensko/spolocnost/>

157 Princíp č. 1 „Forma a výška sociálnej pomoci štátu, ako aj prístup štátu k občanovi bude výrazne zohľadňovať prístup občana k rodine, spoločnosti a štátu.“

158 Podľa štúdie UNDP z roku 2010 takmer polovica ekonomicky aktívnej rómskej populácie mala skúsenosť s aktívnymi prácami (46,6 %). V prípade geograficky blízkej nerómskej populácie to bolo iba 5,1%. V porovnaní s rokom 2005 podiel Rómov na aktívnych prácach ešte výraznejšie narástol (v roku 2005 to bolo 37,2 % v prípade Rómov a 11,1 % v prípade nerómov). UNDP, *Správa o životných podmienkach rómskych domácností v roku 2010* (Bratislava, 2012) s. 167.

a tvoria samostatnú separovanú, resp. segregovanú komunitu.¹⁵⁹ **Z týchto dôvodov teda realizáciu menších obecných služieb v tzv. „bielej“, resp. nerómskej časti obce, ako predpokladá §52 ods. 2 zákona č. 5/2004, nemožno považovať za služby v prospech komunity. Ustanovenie aj v tomto ohľade presahuje výnimku podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.**

Ad3). Právo byť konzultovaný pri príprave schémy menších obecných služieb

Ustanovenie podľa čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP umožňujúce výnimku zo zákazu nútenej práce vyžaduje, aby účastníci menších obecných prác boli konzultovaní a aby mali možnosť podieľať sa na rozhodovaní o potrebe takýchto prác. Dohovor MOP predpokladá stav určitej rovnosti postavenia osôb, ktorých sa dotýka, a možnosti ovplyvniť rozhodovacie procesy ohľadne potreby takýchto služieb. ***S ohľadom na extrémnu chudobu a mnohonásobné vylúčenie rómskych komunit na Slovensku je takýto stav rovnosti vo väčšine komunit fikciou. Návrh zákona takýto postup konzultácií a možnosti spolurozhodovania ani nepredpokladá, ale navrhuje, že takéto „služby“ by mali byť ponúknuté.*** Rozhodovanie o tom, či budú alebo nebudú ponúknuté, ako aj ich obsah je v právomoci vedenia obce, ktoré uzatvára dohodu s úradom práce. Keďže cieľovou skupinou navrhovaného opatrenia je *de facto* rómska menšina, ktorá vo väčšine obcí svojho zástupcu nemá a je dlhodobo vylúčená z možnosti participácie, návrh zákona ani v tomto ohľade nespĺňa navrhovaný systém požiadavky výnimky v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru MOP.

Máme za to, že všetky vyššie vymenované okolnosti ohľadom dopadu navrhovaného ustanovenia by museli slovenské súdy a následne medzinárodné súdne alebo kvázi súdne orgány vziať do úvahy. Práve na to upozorňuje Európsky súd pre ľudské práva aj pri interpretácii čl. 4 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd. Ten v §3 písm. d) obsahuje výnimku z nútených prác, ktorými sú práce alebo služby, ktoré sú súčasťou **bežných občianskych povinností**. Je zjavné, že navrhovaná schéma menších obecných služieb výrazne presahuje tzv. bežné občianske povinnosti. Ide skôr (aj v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. b) Dohovoru MOP) o povinnú službu v súdnictve (angl. compulsory jury service, *Zarb Adami v. Malta*) alebo povinnosť poskytnutia bezplatnej zdravotnej služby (*Paul Reitmazr v. Austria*). Je potrebné zohľadniť aj skutočnosť, že pri posudzovaní kritérií tzv. bežných občianskych povinností ESĽP posudzuje to, čo je „bežný chod v danej oblasti“ (angl. normal course of business). V prípade, že síce ide o „normálnu činnosť,“ ale fakticky vytvára nenormálne podmienky napríklad tým, že je diskriminačná, nejde o výnimku zo všeobecného zákazu nútenej práce.¹⁶⁰ Povinnosť menších obecných služieb, resp. dobrovoľníckej

159 Pozri Martina Jurásková, Elena Kriglerová, Jana Rybová, *Atlas rómskych komunit na Slovensku 2004* (Bratislava: Úrad splnomocnenkyne vlády pre rómske komunity, 2004), ako aj najnovšie výsledky, ktoré má už podľa našich informácií k dispozícii Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.

160 Key Case –Law Issues: Prohibition of Slavery and Forced Labour, Article 4 of the Convention, Council of Europe, European Court of Human Rights, para 44, dostupné na http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ENG.pdf.

práce pod hrozbou odobratia minimálnej dávky v hmotnej núdzi vytvára abnormálnu a diskriminačnú situáciu pre ľudí odkázaných na pomoc v hmotnej núdzi a zároveň má nepriamy diskriminačný dopad na členov a členky marginalizovaných rómskych komunít.

Pri posudzovaní zákonnosti navrhovaného opatrenia treba vziať do úvahy aj skutočnosť, že **nie všetci dlhodobo nezamestnaní uchádzači o zamestnanie majú možnosť zúčastniť sa aktivačných prác**. Tento moment je mimoriadne dôležitý z hľadiska praktického dopadu návrhu zákona. Návrh zákona totiž predpokladá, že tí, ktorí sa zúčastňujú aktivačných prác nebudú mať povinnosť účasti na menších obecných službách či dobrovoľníckych službách na „odpracovanie“ základnej dávky. **Vytvorila by sa tým diskriminačná situácia, kedy by niektorí mali možnosť získať aktivačný príspevok nad rámec základnej dávky bez toho, aby ju museli odpracovať**. Tí, ktorí by nemali možnosť nastúpiť na aktivačné práce by nielen nemali možnosť získať aktivačný príspevok, ale museli by odpracovať aj základnú dávku v hmotnej núdzi. Táto situácia by mohla vytvárať priestor na zneužívanie rôzneho charakteru.

Diskriminačným momentom je zároveň aj skutočnosť, že nie všetci poberatelia dávky v hmotnej núdzi budú mať povinnosť ju odpracovať, čím sa tiež **vytvára priestor na zneužívanie**. Tento moment spochybňuje vhodnosť navrhovaného nástroja na zabezpečenie cieľa, t.j. udržiavania pracovných návykov.

Práve tento moment zneužívania *de facto* implikuje predpoklad navrhovateľa, že systém bude slúžiť ako nástroj prevýchovy. Je to ďalší zásadný argument, prečo by mala byť navrhovaná schéma posúdená ako forma nútej práce. Je totiž v rozpore so základným rešpektom ľudskej dôstojnosti. Od nej je odvodený práve zákaz nútej práce, ktorá by znamenala obmedzovanie toho, akým spôsobom bude jednotlivec viesť svoj život, aby pociťoval sebaúctu. Návrh zákona núti ľudí, ktorí reálne nemajú šancu získať riadne zamestnanie k ponižujúcim službám. S ľuďmi zaobchádza ako s vecou,¹⁶¹ ktorá si má zaslúžiť veľmi skromnú štátnu podporu, pričom ide o skupinu ľudí, ktorá nemá reálne šance benefitovať z možností, ktoré ponúka spoločnosť na Slovensku: od vzdelania, cez nadobudnutie práce, finančné prostriedky až po rešpekt.

Z týchto dôvodov máme za to, že navrhované ustanovenie §10 ods. 3 je v rozpore s čl. 2 Dohovoru MOP aj s čl. 4 Dohovoru.

Nepriama diskriminácia z dôvodu prináležania k etnickej skupine

Navrhovaný spôsob podmieňovania vyplácania základnej dávky v hmotnej núdzi podľa §10 ods. 3, ako aj sankcionovania detí, resp. rodičov za porušenie o.i. škol-

161 V prípade Poradne pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ Šarišské Michaľany, 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, sa sudca senátu prešovského krajského súdu stotožnil s definovaním ľudskej dôstojnosti českého ústavného súdu, podľa ktorého k porušeniu ľudskej dôstojnosti dochádza vtedy, keď sa konkrétny jednotlivec v dôsledku štátnej moci dostáva do role objektu a stáva sa výlučne prostriedkom „a je umenšen do podoby druhovú zamennitelné veličiny,“ s. 20, dostupné na <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/11/PDF-129-MB.pdf>

ského poriadku podľa §13 podľa nášho názoru predstavujú **zakázanú nepriamu diskrimináciu z dôvodu príslušnosti k etnickej skupine**.

Navrhovaná právna úprava je tak podľa nášho názoru v rozpore s ustanovením 2b vo vzťahu k ustanoveniam 3e a 3f smernice Rady EÚ 2000/43/ES, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (tzv. rasová smernica) a ktorá bola transponovaná do zákona č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, ktorý tiež zakazuje nepriamu diskrimináciu v oblasti sociálneho zabezpečenia. Navrhované ustanovenia porušujú tiež čl. 4 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ako aj čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o sociálnych, hospodárskych a ekonomických právach.

V zmysle rasovej smernice, ktorej definície možno *mutatis mutandis* použiť aj v prípade spomínaných dohovorov, je nepriamou diskrimináciou „**prípady, ak by v dôsledku navonok neutrálneho predpisu, kritéria alebo zvyklosti bola znevýhodnená osoba určitej rasy alebo etnického pôvodu v porovnaní s inými osobami, iba ak uvedený predpis, kritérium alebo zvyklosť je objektívne odôvodnený legitímnym cieľom a prostriedky na jeho dosiahnutie sú primerané a nevyhnutné.**“

Navrhované ustanovenie podmieňovania priznania základnej dávky v hmotnej núdzi, ako aj finančný spôsob sankcionovania detí za porušovanie tzv. školských poriadkov a absenciu na vyučovaní, je síce navonok formulovaný etnicky neutrálnym jazykom. Máme však za to, že skutočnou cieľovou skupinou, ktorá bude neprimerane postihnutá navrhovanými opatreniami, budú príslušníci marginalizovaných rómskych komunít. Navrhované opatrenia sú predstavované ako súčasť tzv. **rómskej reformy**, ktorú predstavil člen vlády, minister vnútra a podpredseda vlády Robert Kaliňák spoločne so splnomocnencom vlády SR pre rómske komunity Petrom Pollákom. Podľa ich verejných vyjadrení mali práve zmeny v poskytovaní dávok v hmotnej núdzi patriť medzi prvé legislatívne návrhy, ktoré budú premietnutím tejto reformy.¹⁶²

Znevýhodnenie vyplývajúce z navrhovaných právnych úprav nemožno objektívne odôvodniť legitímnym cieľom dosahovaným prostriedkami, ktoré spĺňajú podmienku nevyhnutnosti a primeranosti. Aj keď možno považovať ciele návrhov, t.j. „aktívna účasť občana na riešení hmotnej núdze“ a „podpora výchovy, vzdelávania a všestranného rozvoja dieťaťa pri plnení školskej dochádzky“ za legitímne, zvolené prostriedky nespĺňajú podmienku nevyhnutnosti ani primeranosti. Ako sme argumentovali vyššie, spôsob podmieňovania vyplácania základnej dávky v hmotnej núdzi je formou nútenej práce a nemožno ho považovať ani za nevyhnutný, ani za primeraný prostriedok. Sankcionovanie detí za porušenie arbitrárnych a le-

162 Pozri napríklad <http://romovia.sme.sk/c/6842711/pollak-predlozi-prve-zakony-chce-zmenu-v-davkach.html>.

gislatívne nezadeinovaných školských poriadkov tak, že budú ohrozené ich práva na základné prežitie, v žiadnom prípade nespĺňa podmienky nevyhnutnosti a primeranosti.

Z týchto dôvodov považujeme navrhované ustanovenia za nepriamu diskrimináciu v prístupe k sociálnym výhodám a sociálnej ochrane podľa ustanovenia čl. 3 písm. e) a písm. f) rasovej smernice.

Diskriminácia z dôvodu iného statusu

Navrhovaná právna úprava podľa §10 ods. 3 a podľa §12 je v rozpore s čl. 26 Paktu o občianskych a politických právach, podľa ktorého „*všetci sú si pred zákonom rovní a majú právo na rovnakú ochranu zákona bez akejkoľvek diskriminácie. Zákon zakáže akúkoľvek diskrimináciu a zaručí všetkým osobám rovnakú a účinnú ochranu proti diskriminácii z akýchkoľvek dôvodov, napr. rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku a rodu.*“

Navrhované ustanovenia vytvárajú tri skupiny poberateľov dávok v hmotnej núdzi:

1. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorým nebola poskytnutá možnosť menších obecných služieb či dobrovoľníckej práce, a teda **nemusia odpracovať základnú dávku**,
2. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorým bola poskytnutá možnosť menších obecných služieb či dobrovoľníckej práce, a teda **musia odpracovať základnú dávku**,
3. poberateľov základnej dávky pomoci v hmotnej núdzi, ktorí majú možnosť zúčastňovať sa aktívnej činnosti podľa §12, a teda **nemusia odpracovať základnú dávku a súčasne majú nárok na aktívny príspevok** nad rámec základnej dávky.

Nie všetci dlhodobozamestnaní uchádzači ozamestnanie majú možnosť zúčastniť sa aktívnych prác. Tí, ktorí sa zúčastňujú aktívnych prác nebudú mať povinnosť účasti na menších obecných službách či dobrovoľníckych službách na „odpracovanie“ základnej dávky. Vytvorí sa tým diskriminačná situácia, kedy by niektorí mali možnosť získať aktívny príspevok nad rámec základnej dávky bez toho, aby ju museli odpracovať. Tí, ktorí by nemali možnosť nastúpiť na aktívne práce by nielen nemali možnosť získať aktívny príspevok, ale museli by odpracovať aj základnú dávku v hmotnej núdzi. V odlišnej situácii budú tiež tí, ktorým by bola ponúknutá účasť na menších obecných službách či dobrovoľníckej činnosti a museli by základnú dávku odpracovať, a tými, ktorým by takáto účasť ponúknutá nebola. **Je zjavné, že obyvatelia odkázaní na pomoc v hmotnej núdzi sa môžu ocitnúť vo výrazne odlišnej situácii tak vzhľadom na výšku finančnej podpory, ako aj rozsahu vykonávanej práce bez ohľadu na ich vlastné rozhodnutie.** Naopak, oz tom, či sa poberatelia dávok v hmotnej núdzi ocitnú v jednej z troch kategórií s nerovnými pravidlami podpory, rozhodujú úrady práce spoločne s obcami. **Máme za to, že ani takáto diferenciacia nespĺňa podmienky primeranosti a nevyhnutnosti s cieľom**

aktivácie v hmotnej núdzi, ba práve naopak, vytvára priestor na zneužívanie.

V tomto ohľade preto považujeme navrhované opatrenia za porušenie čl. 26 Paktu o občianskych a politických právach, ktorý chráni pred diskrimináciou na základe „iného statusu,“ vrátane bydliska, vo vzťahu k akýmkoľvek právam zaručeným v právnych poriadkoch signatárskych štátov.

Práva dieťaťa

Spôsob sankcionovania podľa navrhovaného §10 ods. 3 je tiež v rozpore s čl. 2 ods. 1 v spojitosti s čl. 6 ods. 2, čl. 26 a čl. 27 Dohovoru o právach dieťaťa. Navrhovateľ predpokladá, že povinné osoby, ktoré sa nezúčastnia menších obecných alebo dobrovoľníckych prác budú mať zníženú základnú dávku pomoci v hmotnej núdzi o 61,60 eura. **Týmto spôsobom sa najmä maloleté deti môžu ocitnúť bez akéhokoľvek príjmu, čím dôjde k porušeniu ich práv na všestranný rozvoj, sociálne zabezpečenie a životnú úroveň.** V tomto ohľade budú znevýhodnené z dôvodu svojej etnicity,¹⁶³ ako aj etnicity ich rodičov.

163 Pozri argument o nepriamej diskriminácii na základe etnicity vyššie.

LITERATÚRA

Súdne rozhodnutia

Al Nashif proti Bulharsku, sťažnosť číslo 50963/99, rozhodnutie zo dňa 20.6.2002.

Atzeni a ostatní (C-346/03), Marco Scalas a Renato Lilliu (C-529/03) proti Regione autonoma della Sardegna, rozsudky zo dňa 23.2.2006, Zb. s. I-1875, bod 73, dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionId=9ea7d0f130d-54f952af36114422d833dcd365540f21c.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaxmMe0?-text=&docid=56215&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=144476>.

C.G. a ostatní proti Bulharsku, sťažnosť číslo 1365/07, Rada Európy: Európsky súd pre ľudské práva, 24.4.2008, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/48215e422.html>.

Direct Request (CEACR) adopted 1995, published 82 ILC session (21995), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Cambodia, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2145480.

Direct Request (CEACR) adopted 2008, published 98 ILC session (2009), Forced Labour Convention, 1930 (No.29) – Malawi, dostupné na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2298479.

E a F, prípad číslo C- 550/09, rozsudok zo dňa 29.6.2010, dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84750&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=150727>.

I ÚS 191/03, uznesenie zo dňa 5.novembra 2003, publikované v Zbierke Ústavného súdu SR pod číslom 347/2003.

Kaushal a ostatní proti Bulharsku, sťažnosť číslo 1537/08, rozhodnutie zo dňa 2.9.2010.

Key Case –Law Issues: Prohibition of Slavery and Forced Labour, Article 4 of the Convention, Council of Europe, European Court of Human Rights, para 44, dostupné na http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ENG.pdf.

Komisia v. Rada, C-370/07, rozsudok zo dňa 1.10.2009, Zb. s. I-8917, bod 37 a ďalšie, dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&>

docid=78367&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=144790.

Law v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1999) 1S.C.R. 497 para. 53.

Liu proti Rusku, sťažnosť číslo 29157/09, rozhodnutie zo dňa 26.7.2011.

Nolan a K. proti Rusku, sťažnosť číslo 2512/04, rozsudok zo dňa 12.2.2009.

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

Poradňa pre občianske a ľudské práva proti ZŠ s MŠ Šarišské Michaľany, Rozsudok 20 Co 125/2012, 20 Co 126/2012, dostupné na <http://poradna-prava.sk/wp-content/uploads/2012/11/PDF-129-MB.pdf>.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu z 19.3.2014, spisová značka 4 Tdo49/2012, dostupné na http://www.supcourt.gov.sk/data/att/27207_subor.pdf.

Sťažnosť číslo 14927/12 a 30415/12, rozhodnutie zo dňa 21.5. 2013.

The Queen on the application of Caitlin Reilly and Jamison Wilson proti The Secretary of State for Work and Pensions, Case No: B3/2012/2138/2141, Court of Appeal.

Van der Mussele proti Belgicku, sťažnosť číslo 8919/80.

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

Normatívne akty, strategické dokumenty a dôvodové správy k zákonom

Abolition of forced labour, General Survey of 1979.

Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským alebo jazykovým menšinám, 3.2.1992, A/RES/47/135, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38d0.html>.

Dohovor o zákaze nútenej alebo povinnej práce Medzinárodnej organizácie práce, uverejnený v Zbierke zákonov pod číslom 506/1990 Z.z., záväzný pre SR k 1.1.1993.

Dôvodová správa k zákonu č. 201/2007 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/1991 Z.z. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení zákona č. 394/2000 Z.z.

Druhá správa o implementácii Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín v Slovenskej republike, Bratislava 2004 (ACFC/SR/II (2005) 001).

Eradication of forced labour, General Survey of 2007.

Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov, 5.11.1992, CETS No.148.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, 16.12.1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, s. 171, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>.

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, 'Nový stavebný zákon zodpovedá potrebám nového tisícročia' (Bratislava, 2013), dostupné na [www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=36301&prm2=144426&sword=&date\[od\]=1&date\[om\]=1&date\[or\]=2005&date\[dd\]=12&date\[dm\]=11&date\[dr\]=2013](http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=36301&prm2=144426&sword=&date[od]=1&date[om]=1&date[or]=2005&date[dd]=12&date[dm]=11&date[dr]=2013).

Poradný výbor pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín, *Komentár č. 2 o účinnej účasti príslušníkov národnostných menšín na kultúrnom, sociálnom a hospodárskom živote a verejných záležitostiach*, 27.2.2008.

Rámcový dohovor na ochranu práv národnostných menšín, 1.2.1995, ETS No. 157, dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>.

Róbert Kaliňák, Igor Matovič, Peter Pollák a Marián Saloň, *Rómska reforma – Správna cesta* (Časť: vymožitelnosť práva), dostupné na http://www.minv.sk/?pravo_rr.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

Stanovisko Spoločenskovedného ústavu SAV k autochtónnosti ruskej národnostnej menšiny na území SR z 9.5.2005, v dokumentoch autorky.

Štatút Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (R-VLP), uznesenie Vlády SR č.158/2011 zo dňa 2.3.2011.

Štatút Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, uznesenie Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť č.3 zo dňa 12.4.2011.

Ústava SR, zákon č. 460/1993 Z.z. v platnom znení.

Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 612 zo dňa 16.10.2013.

Uznesenie Vlády SR č. 346/2011 zo dňa 1.6.2011.

Štatút splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, uznesenie Vlády SR č. 308/2012 zo dňa 27.6.2012.

Vyhlásenie MZVaEZ SR zo dňa 6.6.2013, dostupné na [http://www.mzv.sk/servlet/content?MT=/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_EA7419BDE7ECAA99C1257B4A-002DA134_SK&OpenDocument=Y&LANG=SK&TG=BlankMaster&URL=/App/WCM/Aktualit.nsf/\(vw_ByID\)/ID_7BE1E2CEF6AAB7F8C1257B820021EE46](http://www.mzv.sk/servlet/content?MT=/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_EA7419BDE7ECAA99C1257B4A-002DA134_SK&OpenDocument=Y&LANG=SK&TG=BlankMaster&URL=/App/WCM/Aktualit.nsf/(vw_ByID)/ID_7BE1E2CEF6AAB7F8C1257B820021EE46).

Výzva Úradu vlády Slovenskej republiky na predkladanie žiadostí o dotáciu na rok 2013 zverejnená 19.1.2013, dostupná na <http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/kultura-narodnostnych-mensin-2013/>.

Zákon č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku SR v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 308/1991 Z.z. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 341/2011 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 375/2013 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

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

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

Zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Úrad vlády SR, Zápisnica, XI. zasadnutie Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, 12.11.2013.

Monografie, odborné články a správy

Alena Kotvanová *et al.*, *Vnímanie ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania u dospelaj populácie v SR* (Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2009).

Anna Jurová, „Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“) (4/2002) internetový časopis Spoločenskovedného ústavu SAV v Košiciach, dostupné na <http://saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html>.

Arne B. Mann, „Najstrašnejšia kapitola: tragické osudy počas druhej svetovej vojny. Aby na ne väčšinové obyvateľstvo nezabudlo.“ *Mosty*, 26.03.2011, s. 8.

Athanasia Spiliopolou Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law* (London, the Hague, Boston: Kluwer Law International, 1996) s. 53.

Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková, *Verejná mienka v oblasti právového extrémizmu* (Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2012).

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

Iveta Radičová, „Rómovia na prahu transformácie“ in Michal Vašečka (ed.), *Čačipen Pal o Roma – Súhrnná správa o Rómoch* (Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003) s.86 a nasled.

Jarmila Lajčáková (ed.), *Menšinová politika na Slovensku v roku 2011: Výročná správa* (CVEK: Bratislava, 2012), dostupné na <http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%20v%20roku%202011.pdf>.

Jarmila Lajčáková, „Ako (ne)vyliešiť zákon o občianstve.“ *Menšinová politika na Slovensku 1/2011*, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/2011_01_mensinova_politika.pdf.

Jarmila Lajčáková, „Právne postavenie a politika k novovznikajúcim etnickým, jazykovým a náboženským menšinám na Slovensku“ in Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková a Jarmila Lajčáková, *Migranti – nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku* (Bratislava: CVEK, 2009) s. 85, dostupné na: http://www.cvek.sk/uploaded/files/CVEK_migranti_final.pdf.

Jeff Malpas a Norelle Lickiss (eds.), *Perspectives on Human Dignity: a Conversation* (Dordrecht: Springer, 2007).

Mária Strussová, Dagmar Petříková, „Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji“ (2009) 41(4) Sociológia 354.

Martina Jurásková, Elena Kriglerová, Jana Rybová, *Atlas rómskych komunit na Slovensku 2004* (Bratislava: Úrad splnomocnenkyne vlády pre rómske komunity, 2004).

Median SK, „Tlačová správa. Prieskum Aktuálnych tém. Voľby do Národnej rady SR, volebné preferencie a ich vývoj. November a december 2013.“ 9.1.2014, dostupné na <http://www.median.sk/pdf/PAT2013/PAT1312P.pdf>.

Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

Štefan Ivanco, „Kľukatá cesta k spravodlivosti v prípadoch policajného násilia.“ *Menšinová politika na Slovensku, 3/2013*, s.7, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/Mensinova%20politika%20na%20Slovensku%203_2013.pdf.

UNDP, *Správa o životných podmienkach rómskych domácností v roku 2010* (Bratislava, 2012).

Úrad splnomocnenca pre národnostné menšiny, *Správa o stave používania jazykov národnostných menšín* (Bratislava, 2012), dostupné na <http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/dokumenty-svsrnm/>.

Verejný ochranca práv, *Upovedomenie o výsledkoch vybavenia podnetu ETP Slovensko-Centrum pre udržateľný rozvoj, 3513/2013/K VOP* (Bratislava, 2013).

Verejný ochranca práv, *Mimoriadna správa verejného ochranca práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov* (Bratislava, 2013).

Verejný ochranca práv, *Preskúmanie podnetu zmeny názvu obce Tešedíkovo na Pered* (Bratislava, 2013), dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/tesedikovo-vop.pdf>.

Vlado Rafael a Igor André, *Od desegregácie k inkluzívnemu vzdelávaniu* (UNDP: Bratislava, 2014) manuscript.

Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

Yael Tamir, *Liberal Nationalism* 3rd Printing (New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 1995).

Príhovory a novinové články

„A Neo-Nazi wins.“ *The Economist*, 28.11.2013, dostupné na <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/11/slovakia>.

„Dotácie rozhádali menšiny. Maďari nahnevali Poliakov a Čechov.“ *SME*, 30.1.2013, dostupné na <http://www.sme.sk/c/6685695/dotacie-rozhadali-mensiny-madari-nahnevali-poliakov-a-cechov.html>.

„Fico si chybu za Kotlebu nepriznal. Viní SDKÚ a SaS.“ *Hospodárske noviny online*, 24.11.2013, dostupné na <http://hn.hnonline.sk/slovensko-119/fico-si-chybu-za-kotlebu-nepriznal-vini-sdku-a-sas-595550>.

Jarmila Lajčáková, „Pomoc či nútená práca?“ *PRAVDA*, 10.10.2013, dostupné na <http://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/295653-pomoc-ci-nutene-prace/>.

Jarmila Lajčáková, „Zákon o pomoci v hmotnej núdzi pomôže len splnomocnencom.“ *www.JeToTak.sk*, 30.10.2013, dostupné na <http://www.jetotak.sk/editorial/zakon-o-pomoci-v-hmotnej-nudzi-zrejme-pomoze-len-splnomocnencovym-preferenciam>.

Jarmila Lajčáková, „Zavádzajú sa dobrovoľné práce alebo bič na Rómov?“ *SME*, 1.10.2013, dostupné na <http://romovia.sme.sk/c/6955069/zavadzaju-sa-dobrovolne-prace-alebo-bic-na-romov.html>.

„Ľudová platforma kritizuje vládu za Tešedíkovo.“ *TA3*, 18.10.2013, dostupné na <http://www.ta3.com/clanok/1028775/ludova-platforma-kritizuje-vladu-za-tesedikovo.html>.

„Nagy odovzdal premiérovi list s abdikáciou na post splnomocnenca.“ *PRAVDA*, 5.6.2013, dostupné na <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/282833-most-hid-vyzval-splnomocnenca-nagy-na-odstupenie/>.

„Ombudsmanka vidí tvrdý zákon proti cudzincom, dala ho na Ústavný súd.“ *SME*, 27.11.2013, dostupné na <http://www.sme.sk/c/7020580/ombudsmanka-vidi-tvrdy-zakon-proti-cudzincom-dala-ho-na-ustavny-sud.html>.

„Pollák predloží prvé zákony, chce zmenu v dávkach.“ *SME*, 20.6.2013, dostupné na <http://romovia.sme.sk/c/6842711/pollak-predlozi-prve-zakony-chce-zmenu-v-davkach.html>.

„Riešenie rómskej kriminality: dávky, odkazuje vládný splnomocnenec.“ JOJ, 4.3.2013, dostupné na <http://udalosti.noviny.sk/politika/04-03-2013/riesenie-romskej-kriminality-davky-odkazuje-vladny-splnomocnenec.html>.

„Splnomocnenec pre menšiny Laszló Nagy končí vo funkcii.“ webnoviny.sk, 5.6.2013, dostupné na <http://www.webnoviny.sk/slovensko/most-hid-vyzval-splnomocnenca-pre-mens/683057-clanok.html>.

„Súhlas so sterilizáciou bude musieť byť v jazyku menšín.“ SME, 30.9.2013, dostupné na <http://romovia.sme.sk/c/6952843/suhlas-so-sterilizaciou-bude-musiet-byt-v-jazyku-mensin.html>.

„Tešedíkovo smeruje na súd, 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>.

„Župan Kotleba otvára politikom ústa. Prečo zvíťazil, vedia všetci.“ Pluska, 24.11.2013, dostupné na <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/zupan-kotleba-otvara-politikom-usta-preco-zvitezil-vedia-vsetci.html>.

Príhovor predsedu vlády SR Roberta Fica na pôde Matice slovenskej zo dňa 26.2.2013, dostupné na internetovej stránke Úradu vlády SR: <http://www.vlada.gov.sk/prihovor-roberta-fica-na-konferencii-o-matici-slovenskej-v-martine/>.

Robert Fico, „Európsky súd nám dal za pravdu.“ PRAVDA, 16.7.2013, dostupné na <http://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/287092-europsky-sud-nam-dal-za-pravdu/>.

Stanislava Harkotová, „Kto nebude aktívny, príde o časť dávky.“ Aktuálne.sk, 3.7.2013, dostupné na <http://aktualne.atlas.sk/kto-nebude-aktivny-pride-o-cast-socialnej-davky/slovensko/spolocnost/>.

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.

Vyhlasenie reprodukované v SITA, „Občianstvo nie je o ľudských právach, rozhodol Európsky súd.“ webnoviny.sk, 6.6.2013, dostupné na <http://www.webnoviny.sk/slovensko/obcianstvo-nie-je-o-ludskych-pravach/683592-clanok.html>.

Ženské kruhy, 'Naše aktivity', informácia o projekte, 24.4.2013, dostupné na www.zenskekruby.sk/nase-aktivity/zenske-kruhy-v-mediach/item/221-tlacivo-suhlasu-so-sterilizaciou-v-osmich-jazykoch-neriesi-podstatu-problemu.

O AUTORKÁCH

Jarmila Lajčáková získala titul Masters of Law (SJD) and Doctor of Juridical Sciences (SJD) na University of Toronto v Kanade. Od roku 2007 pôsobí v Centre pre výskum etnicity a kultúry, kde vedie program Monitorovanie menšinovej politiky na Slovensku. Venuje sa teórii menšinových práv, rovnosti, občianstvu a medzinárodnej ochrane ľudských práv. Tieto témy externe vyučuje na Fakulte sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave. Je autorkou viacerých štúdií venovaných menšinovým právam, napríklad “Old Concept, New Rhetoric? Zero Classes for Romani Children as an example of Minority Governance in Slovakia” in Timofey Agarin, Karl Cordell and Alexander Osipov (eds.) *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection* (London: Routledge, 2013), “Advancing Empowerment of the Roma in Slovakia through a Non-territorial National Autonomy” (2010) 9(2) *Ethnopolitics* 171 a “The Uneasy Road towards Remedying the Economic & Cultural Disadvantage of the Roma in Slovakia” (2007) 14 (1) *International Journal on Minority and Group Rights* 59.

Elena Gallová Kriglerová vyštudovala sociológiu na Univerzite Komenského v Bratislave a pôsobí ako riaditeľka Centra pre výskum etnicity a kultúry. Vo svojej práci sa venuje predovšetkým oblasti vzdelávania rómskych detí a detí migrantov. Participovala na viacerých projektoch zameraných na inkluzívne vzdelávanie, interetnické vzťahy a integráciu migrantov do spoločnosti. Je autorkou a spoluautorkou viacerých odborných a výskumných štúdií, medzi inými Eben Friedman, Elena Gallová Kriglerová, Martina Kubánová, Martin Šlosiarik, “School as a ghetto. Systemic Overrepresentation of Roma in Special Education in Slovakia” (Budapest: Roma Education Fund 2009), či najnovšej publikácie Miroslava Hapalová, Elena Gallová Kriglerová, “O krok bližšie k inklúzii” (Bratislava: Človek v tísi Slovensko a CVEK, 2013). Medzi najvýznamnejšie projekty, ktoré realizovala, patrí *Sociografické mapovanie rómskych osídlení na Slovensku*, výskum *Škola ako geto. Nadmerné zaradovanie rómskych detí do systému špeciálneho školstva*, a tiež *Vzdelávanie detí cudzincov v základných školách*.

Alena Chudžíková vyštudovala aplikovanú sociálnu psychológiu na University of Sussex vo Veľkej Británii, kde sa podieľala na medzinárodnom výskume pod vedením prof. Petera B. Smitha z oblasti medzikultúrnej psychológie.

V súčasnosti pokračuje v doktorandskom štúdiu sociálnej psychológie na Univerzite Komenského v Bratislave, kde sa venuje téme politického diskurzu o menšinách na Slovensku, najmä maďarskej a rómskej. Od roku 2009 pôsobí v Centre pre výskum etnicity a kultúry ako výskumníčka. Vo svojej práci sa venuje predovšetkým témam predsudkov, etnických stereotypov a otázkam konštrukcie národnej identity na politickej úrovni [pozri napr. “Representations of National Identity in the Political Discourse in Slovakia.” (2011) 1 *Romanian Sociology* 110]. Je tiež spoluautorkou štúdie o migrácii slovenských Rómov [Elena Gallová Kriglerová, Alena Chudžíková “‘There is no life here’. Migration of Roma from Slovakia to Canada” in Suzsanna

Vidra (ed.) *Roma Migration to and from Canada. The Czech, Hungarian and Slovak Case* (Budapest: Center for Policy Studies CEU, 2013)].

Svetluša Surová vyštudovala politológiu na Univerzite Komenského v Bratislave a medzinárodné vzťahy a diplomaciu na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici. Na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov UMB získala aj doktorský titul z teórie politiky. Odborne sa venuje teórii menšinových práv, multikulturalizmu a etnicite. Externe učí na Katedre politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave predmety súvisiace s právami národnostných menšín a multikulturalizmom. Momentálne sa zameriava na výskum koncepcií autonómie pre národnostné menšiny s osobitným zreteľom na kultúrnu autonómiu pre slovenskú národnostnú menšinu v Srbsku. Medzi najdôležitejšie projekty, ktorých sa zúčastnila patria: Centrum výskumu a vzdelávania v oblasti ľudských práv, Ústav európskych štúdií a medzinárodných vzťahov (2011-2012) a Národný konvent o budúcnosti Európskej únie (2005-2009). Je autorkou alebo spoluautorkou viacerých vedeckých a výskumných štúdií [pozri napr. „Národné menšiny a právo na samosprávu - prípad Srbska“ in *Ekonomické, politické a právne otázky medzinárodných vzťahov 2012* (Bratislava: Ekonóm, 2012); „Analýza právnej regulácie postavenia národných menšín v Srbsku a Čiernej Hore po roku 2000“ in *Ekonomické, politické a právne otázky medzinárodných vzťahov* (Bratislava: Ekonóm, 2006)].

Zuzana Številová v roku 2006 absolvovala Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave. Už počas školy pôsobila v občianskom združení Liga za ľudské práva ako právnička špecializujúca sa na oblasť azylového práva, cudzineckého práva a medzinárodného a európskeho práva (najmä ľudské práva). Podieľala sa na správach, štúdiách a odborných článkoch pre UNHCR, EÚ a mimovládne organizácie u nás aj v zahraničí. Je štatutárnou zástupkyňou Ligy za ľudské práva; publikuje na odborných fórach v SR, ako aj na európskej úrovni. V súčasnosti vedie Klinikum azylového práva na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave. Venuje sa tiež problematike maloletých bez sprievodu [pozri napr. Katarína Fajnorová, Zuzana Številová, *Dieťa alebo dospelý* (Bratislava: Liga za ľudské práva, 2013)]

Zuzana Balážová získala Think Tank Fund Roma Research Fellowship a od svojho nástupu v CVEKu sa podieľa na pilotných programoch dočasných vyrovnávacích opatrení pre rómskych študentov v spolupráci s Ekonomickou univerzitou a Trnavským samosprávnym krajom. Zuzana je doktorandkou na Univerzite sv. Alžbety. V roku 2006 získala titul magister v odbore sociálna práca na Univerzite Konštantína Filozofa v Nitre. S CVEKom spolupracovala aj v minulosti (2011-2013), a to najmä na projektoch zameraných na inkluzívne vzdelávanie rómskych detí. Okrem toho spolupracovala s organizáciou Človek v tísni ako koordinátorka pre oblasť zamestnanosti Rómov. Zuzana absolvovala niekoľko zahraničných stáží, je členkou Mladej rómskej generácie a publikovala viacero odborných textov venovaných rómskym témam.

MENŠINOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU V ROKU 2013 – VÝROČNÁ SPRÁVA

© Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2014

VYDANIE: prvé

NÁKLAD: 150ks

ISBN: 978-80-970711-6-5