



Editorka:

Jarmila Lajčáková, LL.M, SJD

Autorský tím:

Jarmila Lajčáková, LL.M, SJD (kapitoly 1až 9.1 a 10 až 13)

Mgr. Elena Gallová Kriglerová (kapitola 11.2)

Mgr. Jana Kadlečíková (kapitola 11.2)

Mgr. Zuzana Bargerová (kapitoly 11.1 a 11.2)

Mgr. Tina Gažovičová (kapitoly 9.2 a 14.2)

Mgr. Alena Chudžíková, MSc. (kapitola 14.1)

Vydalo:

Centrum pre výskum etnicity a kultúry

Klariská 14

811 03 Bratislava

Grafická úprava: Renesans, s. r. o.

Jazyková korektúra: Jana Lučeničová

Náklad: 300 ks

Vydanie: prvé

ISBN: 978-80-970711-2-7

Publikácia vychádza v rámci projektu *Monitorovanie menšinovej politiky na Slovensku*, ktorý Centrum pre výskum etnicity a kultúry realizuje s podporou **Think Tank Fund Open Society Foundations**.

M E N Š I N O V Á
P O L I T I K A
N A S L O V E N S K U
V R O K U 2 0 1 1

V Ý R O Č N Á S P R Á V A

OBSAH

1. Úvod	7
2. Metóda zdôvodnenia právnych noriem	11
2.1 Tri zdôvodnenia (princípy) menšinových práv	13
2.1.1 Mier a bezpečnosť	13
2.1.2 Kultúra a kultúrna diverzita	17
2.1.3 Ľudská dôstojnosť	20
3. Definícia menšiny	25
3.1 Menšiny a občianstvo	25
3.1.1 Problém zbavovania občianstva	26
4. Ochrana pred etnicky motivovaným násilím, hanobením rasy a diskrimináciou na základe etnicity a národnosti	29
4.1. Koncepcia v boji proti extrémizmu	30
4.2 Kriminalizácia Rómov	31
4.3 Stavanie múrov oddeľujúcich rómske komunity	32
4.4 Búranie nelegálnych rómskych chatrí	33
4.5 Zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti rodičov za priestupky svojich detí	35
4.6 Diskriminácia rómskych detí vo vzdelávaní: Prípád Šarišské Michaľany	36
4.7 Násilné sterilizácie rómskych žien: prípad V.C. proti Slovensku	38
4.8 Parlamentné voľby a populizmus	40
5. Symbolická politika	43
6. Jazykové práva	45
6.1 Novela zákona o používaní jazykov menšín	47
6.2 Problém neuznania ruského jazyka ako národnostného jazyka	48
6.3 Vzdelávanie v jazykoch národnostných menšín	49
7. Finančná podpora menšinových kultúr	51
8. Participatívne menšinové práva	53
8.1 Politická participácia národnostných menšín	54
8.2 Špecializované vládne agentúry	55
8.3 Konzultatívne a poradné orgány	56

9. Pozitívne opatrenia na prekonávanie sociálneho a ekonomického znevýhodnenia	59
9.1. Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015	62
9.2 Opatrenia na zlepšenie vzdelávania rómskych detí z pohľadu inkluzívnosti: Zhrnutie výskumných zistení.....	65
9.2.1 Vnímanie rómskych detí školami.....	66
9.2.2 Nulté ročníky	67
9.2.3 Asistent učiteľa	68
9.2.4 Rómsky jazyk	69
9.2.5 Multikultúrna výchova.....	69
9.2.6 Individuálna integrácia	70
9.2.7 Finančné nástroje	71
9.2.8 Závery	72
10. Limity výkonu menšinových práv: ohrozenie zvrchovanosti, územnej celistvosti a diskriminácia ostatného obyvateľstva	73
11. Menšinová politika a novovznikajúce komunity prisťahovalcov	75
11.1 Nový zákon o pobyte cudzincov.....	76
11.2 Podmienky na udeľovanie štátneho občianstva Slovenskej republiky: prípadová štúdia	80
12. Politika voči náboženským menšinám.....	103
12.1.Registrácia cirkví a náboženských spoločností.....	105
13. Záver a návrhy ďalšieho smerovania menšinovej politiky na Slovensku	109
13.1.Krátkodobé opatrenia	109
13.2.Strednodobé a dlhodobé opatrenia.....	112
14. Príloha: Menšinová politika v politickom diskurze	119
14.1 Menšiny v politickom diskurze	119
14.2.Menšiny a jazyk v politickom diskurze	131

1. ÚVOD

Slovensko je krajinou s pomerne vysokým stupňom národnostnej a náboženskej heterogenity. Podľa výsledkov sčítania obyvateľstva v roku 2011 sa k majoritnej národnosti prihlásilo 80,7 % obyvateľov na Slovensku, pre 80,3 % bol slovenský jazyk materinským, ale len 73,3 % ho uviedlo ako najčastejšie používaný jazyk v domácnosti. Podiel obyvateľov hlásiacich sa k majoritnej národnosti klesol v porovnaní so sčítaniami v rokoch 1991 a 2001 približne o 5 percent.

Podľa posledného sčítania 8,5 % obyvateľov uviedlo maďarskú národnosť, 2,0 % rómsku, 0,6 % českú a rusínsku, 0,1 % ukrajinskú, nemeckú a poľskú a menej ako 0,1 % obyvateľov pocíťuje prináležanie k chorvátskej, srbskej, ruskej, židovskej, moravskej a bulharskej národnosti. Ostatné národnosti uviedlo 0,2 % a nezistených bolo 7,0 %. Z dostupných dát nevieme zistiť, aké je zloženie v rubrike „ostatné“. Čo sa týka náboženskej heterogenity, k najpočetnejšej náboženskej skupine – k rímskokatolíckej cirkvi sa prihlásilo 62 % obyvateľov. Menej početnými cirkvami sú evanjelická (5,9 %), gréckokatolícka (3,8 %), reformovaná kresťanská cirkev (1,8 %), pričom k ďalším registrovaným cirkvám sa hlásilo menej ako 1 % obyvateľov. Z dát nevieme, koľko ľudí sa hlásilo k neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločenstvám. Počet ľudí, ktorí uviedli, že sú bez vyznania, bolo 13,4 %.¹

Vzhľadom najmä na národnostnú heterogenitu je téma menšinových práv už od založenia prvej česko-slovenskej republiky centrálna vo verejnej a v politickej diskusii. Dominantnou perspektívou nazerania na kultúrne a náboženské rozdielnosti nie je jej pozitívne vnímanie. Menšiny a menšinové požiadavky sú politickými elitami vykresľované ako rôzne formy ohrozenia majority a štátu. Menšinám, a to najmä maďarskej, rómskej, a komunitám prisťahovalcov sú prisudzované ambície ohrozenia teritoriálnej integrity Slovenska, kultúrnej asimilácie väčšiny či sociálnej, demografickej alebo fyzickej hrozby.

Najčastejšou stratégiou obhajoby menšinových práv na Slovensku sa stáva apel na medzinárodné právne záväzky. Takáto stratégia je pochopiteľná vzhľadom na prevládajúcu dynamiku interetnických vzťahov, ktorej prevláda téma bezpečnosti. Menšiny a ich zástupcovia sa pri presadzovaní svojich požiadaviek odvolávajú na medzinárodné právo. Medzinárodné právo slúži ako neutrálna autorita, ktorú nemožno obviňovať z toho, že by mala záujem ohroziť existenciu Slovenska a Slovákov.

Cieľom projektu CVEK *Monitorovanie menšinovej politiky*, ktorého súčasťou je aj **Výročná správa o menšinovej politike na Slovensku 2011**, je obohatiť diskusiu o menšinových právach na Slovensku teoretickou úvahou vychádzajúcou najmä z politickej filozofie, bezpečnostných

1 Pozri dáta na internetovej stránke Slovenského štatistického úradu, www.statistics.sk.

štúdií a z právnej teórie. Našou ambíciou je poskytnúť nielen odpočet politík týkajúcich sa práv menšín z hľadiska medzinárodných záväzkov. Vychádzame z tézy, že spravodlivá a trvalo udržateľná menšinová politika by mala vychádzať nielen z medzinárodných záväzkov, ale aj z princípov spravodlivosti a rovnosti, berúc do úvahy špecifický slovenský kontext.

Aj keď nespochybňujeme legitimitu a záväznosť medzinárodného práva na Slovensku, obhajobu menšinových práv odkazovaním výlučne na medzinárodné právo považujeme za nedostačujúce z viacerých teoretických a praktických dôvodov. Menšinové práva garantované v medzinárodnom práve nie sú nevyhnutne výsledkom debaty o spravodlivosti. Sú politickým kompromisom medzi štátmi, podľa ktorých spravodlivosť pre menšiny vyžaduje uznanie kolektívnych práv, a štátmi, ktoré si myslia, že postačuje ochrana pred diskrimináciou. Kompromisným riešením sú tzv. individuálne menšinové práva garantované príslušníkom menšín, nie menšinám. Takéto menšinové práva však predpokladajú existenciu skupiny, lebo inak by ich nebolo možné realizovať.² Rozsah a obsah menšinovej ochrany na Slovensku by podľa nášho názoru nemal považovať za maximum politický kompromis medzi rôznymi štátmi. Napokon, množstvo krajín sveta vrátane našich susedov uznáva kolektívne práva, ktoré prispievajú k tomu, aby aj príslušníci menšín mali rovnaké práva ako majorita. Kolektívne práva na druhej strane môžu predstavovať riziko systematického porušovania individuálnych práv menšín v menšinách, akými sú najmä ženy a deti. Na predchádzanie vzniku takýchto konfliktov však existujú inštitucionálne riešenia, ktorými by sme mali zaoberať. V zajať existujúcej dynamiky sekuritizácie sme sa k debate o riešení konfliktu kolektívnych vs. individuálnych práv na Slovensku ani nedostali. Úvahy o takejto ochrane sú z verejnej diskusie takmer vylúčené.

Individuálne menšinové práva garantované v najdôležitejších medzinárodných dohovoroch, akými sú Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín alebo v článku 27 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, tiež neponúkajú dostatočne diferencovaný model ochrany menšín, ktoré sa nachádzajú v kvalitatívne odlišných situáciách. Najvypuklejším príkladom na Slovensku je prípad rómskej národnostnej menšiny. Existujúca menšinová ochrana nie je dostatočne citlivá k sociálnemu, ekonomickému a politickému znevýhodneniu časti tejto komunity.³ Nahrádza ju preto prístup cez vzťahové kategórie, akými sú Rómovia ako sociálne znevýhodnená skupina, ktorá redukuje komplexnosť problémov, ktorým časť komunity čelí na sociálny aspekt.

Odvolávanie sa na medzinárodné právo nám tiež nepomôže pri nahrádzaní existujúcej dynamiky sekuritizácie. Práve naopak, upínanie sa výlučne na medzinárodné právo bez toho, aby sme hľadali zdôvodnenia ochrany menšinových práv aj v hodnotách, akými sú spravodlivosť, rovnosť či rešpekt ľudskej dôstojnosti, ktoré sú základom aj Ústavy SR, vo svojich dôsledkoch podporuje *status quo*.

Ambíciou nášho projektu je nahradiť, resp. doplniť paradigmu bezpečnosti paradigmou, ktorej základom sú práve princípy rešpektu ľudskej dôstojnosti a spravodlivosti. V tomto procese preto poukazujeme na riziká a obmedzenia sekuritizáci v hodnotení menšinovej politiky a navrhujeme alternatívnu optiku nazerania na menšiny, ich postavenie v SR a ich práva.

V projekte sa zameriavame na menšinovú politiku, nie na menšinové práva. Menšinová politika je širší pojem ako menšinové práva, ktoré priznávajú právne záujmy príslušníkom menšín

2 Pozri bližšie Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford: Oxford University Press, 1991) s. 173; Jarmila Lajčáková, *Ethnocultural Justice for the Roma in Slovakia* (SJD thesis, University of Toronto, 2007) s. 146 – 148.

3 Lajčáková 2007, *ibid.* kapitola 1.3.

alebo menšinám. Anathasia Akermark, právnička špecializujúca na medzinárodné menšinové právo, používa termín menšinová politika na označenie „celej siete (právných) metód a mechanizmov, ktoré podporujú menšiny“.⁴ Pri monitorovaní a vyhodnocovaní menšinovej politiky skúmame právne, administratívne alebo strategické opatrenia, ktoré môžu nielen podporovať záujmy menšín, ale môžu mať na ne negatívny dosah ako napríklad stavenie múrov. Pod politikou rozumieme aj absenciu nejakých opatrení, napríklad v oblasti symbolickej politiky.

Menšinami rozumieme skupiny alebo komunity, ktorých jednotlivci sa definujú etnickými, národnostnými, jazykovými alebo náboženskými charakteristikami odlišnými od majority a ktoré sa vnímajú ako menšiny vzhľadom na ich početnosť aj nedominantný charakter. V centre našich monitorovacích aktivít sú tak nielen už uznané národnostné menšiny, ale aj politika voči novovznikajúcim komunitám migrantov, ako aj náboženským menšinám a to bez rozdielu toho, či boli oficiálne registrované, alebo nie.

Výročná správa svojou štruktúrou čiastočne akceptuje delenie na tzv. staré a nové menšiny. Zhodnotenie menšinovej politiky voči komunitám prisťahovalcov, teda novým menšinám, je zaradené vo väčšine prípadov v osobitnej časti. Delenie reflektuje právny stav, ktorý rozdielne zaobchádza už s uznanými národnostnými menšinami. Tým však nechceme naznačiť, že ich práva na uznanie majú alebo nemajú odlišnú hodnotu. Ako sa podrobnejšie zaoberáme v časti venovanej definícii národnostnej menšiny, delenie menšín je pomerne komplexná téma, pričom menšinová politika by mala smerovať ku kontextuálnej ochrane. To znamená začlenenie nových menšín do rámca ochrany menšinovej politiky rešpektujúc odlišnosti medzi skupinami, čo sa týka počtov, histórie, znevýhodnenia, teritoriálnej koncentrácie a podobne. Ako detailne popisujeme v záverečnej kapitole, právne riešenia sú pritom dve: vytvorenie odlišných právnych kategórií pre odlišné skupiny alebo ponechanie jednej kategórie, v rámci ktorej bude dostatočný priestor na ochranu, ktorá rešpektuje odlišnosti medzi skupinami.

Vychádzajúc z právneho delenia, ktoré existuje na Slovensku a čiastočne v medzinárodnom práve, sme sa oddelene zaoberali aj diskusiou o právach náboženských menšín. Základná dynamika sekuritizácie do istej miery ovplyvňuje aj debatu o právach náboženských menšín, ktoré sú často súčasne aj novovznikajúcimi komunitami prisťahovalcov. Právny poriadok nepozná termín či dokonca koncepciu náboženskej menšiny. Diferencuje len medzi tzv. uznanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami a neuznanými. S tým súvisí aj celková právna úprava, ktorá síce navonok deklaruje istý stupeň sekularizmu, ale tým, že uplatňuje rovnaké pravidlá pre náboženské menšiny ako dominantné náboženské skupiny, dochádza podľa nášho názoru k priamym aj nepriamym formám diskriminácie. Ak v prípade národnostných menšín štát nezamieňa 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 kapitoly.

Výročná správa o menšinovej politike na Slovensku je rozdelená do piatich základných častí. V prvej sa zaoberáme metodológiou prístupu, ktorý vychádza z medzinárodného práva, ústavného práva a z politickej filozofie. V nasledujúcich častiach podrobne hodnotíme vývoj v menšinovej politike za obdobie roka 2011 voči uznaným národnostným menšinám, novovznikajú-

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

cim skupinám prisťahovalcov a náboženským menšinám. Do časti o prisťahovaleckej politike sme zaradili aj prípadovú štúdiu, ktorá sa detailne zaoberá skúmaním podmienok potrebných na získanie slovenského občianstva naturalizáciou. Prílohu výročnej správy tvorí analýza diskurzu politických elít o dôležitých menšinových politikách, ktorá tiež približuje dynamiku obhajovania respektíve odmietania ochrany menšín.

Keďže výročná správa vychádza prvý rok, súčasťou hodnotenia je aj poskytnutie obsahu menšinových práv a doterajšej politiky. Posledná časť je venovaná krátkodobým, strednodobým a dlhodobým odporúčaniam ďalšieho žiaduceho smerovania menšinovej politiky.

2. METÓDA ZDÔVODNENIA PRÁVNÝCH NORIEM

Náš prístup vychádza a premostuje slovenské ústavné právo, medzinárodné právo a politickú filozofiu. Pri takejto interpretácii menšinových noriem vychádzame zo štúdie medzinárodnej právničky Athanasie Akermark s názvom *Justifications of Minority Protection in International Law* (Zdôvodnenia medzinárodnej ochrany menšinových práv v medzinárodnom práve)⁵. Práca Akermark vychádza z podobnej potreby, akú sme identifikovali v prípade Slovenska: vytvorenia kontextuálnej ochrany menšín, ktoré sa nachádzajú v odlišných situáciách.

Akermark argumentuje, že vytváranie menšinovej ochrany na základe zdôvodnení menšinových práv prispeje ku koherentnému teoretickému prístupu pri aplikovaní a expandovaní štandardov medzinárodnej ochrany.⁶ Medzinárodné normy podľa Akermark nemôžu regulovať všetky možné situácie týkajúce sa menšín. Principiálny prístup prostredníctvom zdôvodnení pomôže pri aplikácii existujúcich noriem v odlišných situáciách.⁷ Vytváranie menšinovej ochrany na základe ich zdôvodnení môže posilniť legitimitu a dodržiavanie medzinárodných pravidiel.

Zdôvodnením pritom Akermark rozumie „racionálnu konštrukciu, ktorá vychádza z kombinovania, porovnania odlišných dát, z vôle zainteresovaných strán, historického kontextu, potrieb medzinárodnej spoločnosti, ktorá vyhodnotila určité pravidlo (alebo princíp) logickej konštrukcie hierarchie pravidiel a praktík medzinárodných monitorovacích inštitúcií.“⁸ Prístup k vytváraniu menšinovej politiky cez zdôvodnenia je širší a nezahŕňa len individuálnu vôľu zákonodarcu, ale je aj spôsobom myslenia o menšinových právach.⁹ Táto metóda je kľúčová pri teleologicom, t. j. účelovom výklade medzinárodného práva, ktorý je často používaný pri interpretácii menšinových práv medzinárodnými súdnymi a kvázi súdnymi orgánmi.¹⁰

Ambície nášho výskumného projektu sú skromnejšie. Nezameriavame sa na tému legitimity a dodržiavania medzinárodných noriem. Zaujíma nás skôr vývoj menšinových práv a menšinovej politiky, ktorý smeruje k vytváraniu kontextuálnej ochrany menšín tak, aby normatívne korešpondovala s existujúcimi princípmi. Metóda premostenia politickej filozofie s medzinárodným právom prostredníctvom troch zdôvodnení nám umožňuje navrhovať menšinovú

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* s. 55–57.

⁷ *Ibid.* s. 18.

⁸ *Ibid.* s. 18.

⁹ *Ibid.* s. 60–62.

¹⁰ *Ibid.* s. 56.

ochranu, ktorá je dostatočne citlivá k odlišnostiam medzi a vo vnútri skupín a pritom zostáva normatívne zakotvená na tých istých princípoch ako existujúci model.

Akermark identifikovala tri zdôvodnenia menšinových práv v medzinárodnom práve: mier a spravodlivosť, ľudskú dôstojnosť a kultúru. Tieto tri princípy sú relevantnými normatívnymi zdrojmi aj pre slovenský právny poriadok. Menšinová ochrana je síce ovplyvnená národnými a regionálnymi špecifikami a ideológiami,¹¹ medzinárodné právo však výrazne ovplyvnilo formu a obsah menšinových noriem v SR. Menšinové práva zakotvené v ústave a zákonoch prvej ČSR boli priamym prebratím ustanovení Saintgermanskej mierovej zmluvy s Československom.¹²

Medzinárodné právo je zdrojom práva na Slovensku. ¹³SR podpísalo a ratifikovalo množstvo medzinárodných dohovorov, ktoré garantujú menšinové práva vrátane Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov a Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín.¹⁴Menšinové práva a povinnosti štátu obsiahnuté v týchto dohovoroch slúžia ako dôležitý štandard pri obhajobe legislatívy týkajúcej sa ochrany národnostných menšín.¹⁵ SR sa tiež hlási k množstvu politických, právne nezáväzných vyhlásení, ktoré sú súčasťou medzinárodného režimu ochrany menšinových práv.¹⁶ Tri princípy, resp. hodnoty identifikované Akermark tak možno považovať za relevantné zdôvodnenia menšinovej ochrany aj v kontexte Slovenska.

11 Napr. Stalinova teória národnostnej menšiny a menšinových práv, pozri v Lajčáková 2007, *supra* poznámka 2, s.53-56.

12 Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Czechoslovakia, 10 September, 226 C.T.S. 170, články 2–9.

13 Na Slovensku platí dualistická doktrína vzťahu medzi medzinárodným a národným právom. Pozri v Jana Mogelská, “Platná právna úprava medzinárodnej zmluvy v Slovenskej republike” (1996) 79 Právny obzor 408, s. 409. Podľa dualistickej doktríny medzinárodné a národné právo sú dve odlišné entity. Louis Henkin *et al.*, *International Law: Cases and Materials*, 3d ed. (St. Paul, MN: WestGroup, 1993) s. 153–154. Medzinárodné ľudsko-právne dohovory sú slabšej normatívnej sily ako ústava a ústavné zákony. Majú však prednosť pred bežnými zákonmi, nariadeniami obcí či vykonávacími predpismi. Porušenie ratifikovaného medzinárodného dohovoru však môže byť napadnuté pred slovenskými súdmi, a to predovšetkým ústavným súdom. Medzinárodné dohovory a najmä rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sú tiež dôležitým zdrojom interpretácie ústavných základných práv a slobôd. Ústavný súd však žiaľ vo svojej judikatúre týkajúcej sa menšinových práv prejavil veľmi obmedzenú vôľu interpretovať ústavné garancie s ohľadom na medzinárodné záväzky. Pozri napr. Nález ústavného súdu US 3/2001 Z.z. zo dňa 20. 12. 2001 a najmä väčšinové rozhodnutie vo veci ústavnosti vyrovňovacích opatrení, Nález ústavného súdu US 539/2005 Z.z. zo dňa 18.10.2005.

14 Medzinárodný dohovor o občianskych a politických právach, 16.12. 1996, 99 UNTS 171 (vstúpil do platnosti 23.03.1976, SR ho ratifikovalo 1.1.1993; Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov, 5.11.1992, CETS No.148 (vstúpila do platnosti 1.3.1998), SR ratifikovala chartu 5.9.2001a vstúpila pre ňu do platnosti 1.1.2002; Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín, 1.2.1995, CETS No.157.

15 Medzi najnovšie príklady patrí novela zákona o č.184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení zákona č. 318/2009 Z.z. ktorým sa menia dopĺňajú niektoré zákony. Pozri dôvodovú správu k všeobecnej a osobitnej časti, ktoré sa obe intenzívne odvolávajú najmä na naše medzinárodné záväzky vychádzajúce z Charty menšinových alebo regionálnych jazykov a Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín. Dôvodové správy sú dostupné na webovej stránke NR SR <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=284>. Pozri tiež o mýte tzv. nadštandardu menšinovej ochrany na Slovensku v diskurzívnej analýze etnických, náboženských a jazykových menšín.

16 Medzi najdôležitejšie patrí Deklarácia OSN o právach príslušníkov národnostných alebo etnických, náboženských a jazykových menšín, prijatá rezolúciou GA 47/135 zo dňa 18.12. 1992; Odporúčanie 1201 (1993) o dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ľudských právach o právach národnostných menšín a i.

2.1 TRI ZDÔVODNENIA (PRINCÍPY) MENŠINOVÝCH PRÁV

2.1.1 MIER A BEZPEČNOSŤ

Právo na sebaurčenie národa rozhodnúť sa o svojom politickom statuse bolo základom organizácie medzinárodnej komunity v 19. a 20. storočí. Absolútnym prejavom vôle národa je samostatný národný štát. Organizácia politickej mapy na základe tohto princípu predpokladala koreláciu medzi hranicami štátu a národa.¹⁷ Vytvorenie etnicky homogénnych štátov sa však ukázalo ako nemožné.¹⁸ Množstvo malých národov zostáva odsúdených na žitie pod vládou odlišného národa. Najmä v dôsledku prekreslenia mapy strednej a východnej Európy po prvej svetovej vojne sa množstvo malých skupín ocitlo za hranicou svojho materského štátu. Napriek tomu, že sú tieto národnostné menšiny v menšom počte, môžu celkom dôvodne argumentovať, že súčasný systém zakreslenia hraníc štátov a neuznanie ich štátnej suverenity je neférové. Rovnako ako dominantný národ sú nositeľmi odlišnej kultúry, a tak majú normatívne tú istú požiadavku na to, aby mohli rozhodovať o svojom osude ako majorita.¹⁹ Medzinárodné právo však neuznáva právo menšín na tzv. externé sebaurčenie, t. j. vytvorenie samostatného štátu.

Predpokladá však, že takéto skupiny sa usilujú o presadzovanie požiadaviek menšinových práv, ktoré im umožnia zachovanie odlišnej etnokultúrnej identity a obmedzeného práva na rozhodovanie o vlastnom osude. Menšinové práva, ktoré medzinárodné právo priznáva národnostným a etnickým menšinám, sú z tejto perspektívy zdôvodňované ako špeciálne opatrenia, ktoré zabráňujú etnickej mobilizácii týchto skupín a možnosti, že by sa uchýlili k presadzovaniu svojich požiadaviek násilnými prostriedkami.²⁰

Situácia menšín si v medzinárodnom práve historicky zasluhovala vždy špeciálne miesto práve v úsilí ochrániť mier a bezpečnosť. Téma mieru a bezpečnosti je prítomná vo všetkých významných medzinárodných právnych dohovoroch a politických dokumentoch týkajúcich sa etnických, národnostných, jazykových alebo náboženských menšín.²¹

Obhajoba menšinových práv cez optiku bezpečnosti a mieru je orientovaná na ochranu skupín a zabránenie možnosti vzniku konfliktov medzi a vo vnútri štátov.²² Mierom sa zvyčajne rozumie absencia vojny alebo ozbrojeného konfliktu medzi štátmi alebo v ich vnútri. Koncept bezpečnosti bol vyvinutý najmä v teórii medzinárodných vzťahov a v bezpečnostných štúdiách.

Bezpečnosť je chápaná ako zmiernenie hrozieb za účelom ochrany nejakých zastávaných hodnôt. V rámci bezpečnostných štúdií je dominantným analytickým rámcom, v ktorých dochádza k vplyvom na bezpečnosť ľudských kolektívov faktormi, ktoré sú delené do piatich hlavných oblastí:

17 Thomas D. Musgrave, *Self-determination and National Minorities*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2002) s. 1–2.

18 *Ibid.* s. 1 a s. 10–12.

19 John McGarry, Michael Keating & Margaret Moore, "Introduction" in John McGarry & Michael Keating (eds.), *European Integration and the Nationalities Question* (London & New York, Routledge, 2006) 1 s. 7.

20 Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-States* (Oxford: Clarendon Press, 1998) s. 123.

21 Pozri prehľad v Akermark, *supra* poznámka 4, s. 71–74.

22 *Ibid.* s. 84. Napriek tomu, že bezpečnosť a ochrana mieru sú skupinovo orientované prístupy, v konečnom dôsledku sú zamerané na záujmy jednotlivca. Dôvodom je liberálny rámec analýzy, ktorý dominuje aj pozitívnemu právu. Základom morálnej úvahy liberalizmu je jednotlivec.

1. vojenskej (skúma vzťah medzi ofenzívnymi a defenzívnymi schopnosťami štátu a o ich vzájomných úmysloch);
2. politickej (zameriava sa na organizačnú stabilitu štátov, systém vlády a ideológie, ktoré ich legitimuje);
3. ekonomickej (študuje vzťah medzi zdrojmi, financiami a trhmi);
4. societnej (zameriava sa na udržiavanie a vývoj jazyka, kultúry, náboženskej a národnej identity a zvykov);
5. environmentálnej (zameriava sa na udržiavanie miestnej a planetárnej biosféry).²³

V úvahe o význame menšinových práv v záujme presadzovania bezpečnosti a mieru je centrálnou otázkou etnická a národnostná heterogenita ako možný zdroj konfliktu. Prečo a za akých okolností je heterogenita ohrozením stability?

Prominentná škola medzinárodných vzťahov a bezpečnostných štúdií konštruktivismu poskytuje užitočný analytický rámec na skúmanie vzťahu medzi etnokultúrnou heterogenitou a pocitom ohrozenia. Konštruktivisti odmietajú prijať univerzálnu abstraktnú definíciu bezpečnosti. Bezpečnosť totiž chápu ako sociálny konštrukt: „niečo konštruovať znamená vytvoriť z toho objekt alebo subjekt, ktorý objektívne neexistuje“. ²⁴Podľa nich to však neznamená, že niečo ako bezpečnosť neexistuje alebo že nemá význam. Bezpečnosť môže byť chápaná napríklad ako zachovanie centrálnych skupinových hodnôt. ²⁵Pri konštruovaní bezpečnosti a pocitov ohrozenia sa zameriavajú na skúmanie sociálnych, kultúrnych a historických faktorov, ktoré participujú na konštruovaní významov, ktoré sú prisudzované odlišným aktérom a ich zámerom. Vychádzajú z tézy, že nemateriálne a ideové faktory sú základom pre konštrukciu vnímania bezpečnosti vo svetovej politike. ²⁶Súčasne tiež upozorňujú na to, ako reprezentanti skupín konštruujú agendy strachu a ohrozenia a akým spôsobom získavajú niektoré agendy prioritu pred inými. ²⁷

Kritickí konštruktivisti bližšie skúmajú vzťahy medzi identitou a bezpečnosťou. Sledujú, ako sa v konkrétnych historických a sociálnych kontextoch stali niektoré príbehy a mýty národnej identity dominantnými a iné marginálnymi. Štúdium bezpečnosti osvetľuje, ako sa prostredníctvom témy bezpečnosti a hrozby odlišujú „my“ a „oni“ a ako sa téma bezpečnosti využíva v boji o politickú moc, ktorá privileguje určité identity a marginalizuje iné. ²⁸Výskum Kodanskej školy sa špecifickejšie zameriava na proces sekuritizácie, „v ktorom aktéri deklarujú určitý problém, dynamiku alebo aktéra ako „existenčnú hrozbu“ určitému objektu“. Konštrukcia hrozby a vyvolanie stavu ohrozenia umožňuje politickým elitám pozastavenie bežných politických procesov a prijímanie tzv. krízových reštriktívnych opatrení ako odpoveď k vnímanej kríze (napr. antiteroristická legislatíva). Bezpečnosť je v tomto zmysle miestom pre negociáciu medzi spíkom a verejnosťou, avšak podmienkou je, že spíker má určitú moc, resp. autoritu nad určitou skupinou. Úspešná sekuritizácia je podmienená tým, že konštruovanie hrozby vychádza

23 Paul D. Williams, „Security Studies, An Introduction“ in Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction* (Oxon: Routledge, 2008) s. 3–4.

24 Matt MacDonald, „Constructivism“ v Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction* (Oxon: Routledge, 2008) 58, s. 61 a zdroje tamtiež citované.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 Williams, *supra* poznámka 23, s. 8.

28 MacDonald, *supra* poznámka 24, s. 62.

z určitej pozície moci a elity. Frekventovane dochádza k sekuritizácii určitého problému, resp. skupiny ako ohrozenie národnej identity, suverenity alebo kohézie.²⁹

Kymlicka pri hodnotení debaty o menšinových právach v kontexte strednej a východnej Európy vychádza z teórie kritických konštruktivistov a argumentuje, že politické elity často zámerne reprodukovujú mýty nespravodlivosti z minulosti, ktorým bola vystavená väčšina predkov súčasných menšín. Táto stratégia narúša bežné demokratické procesy a legitimizuje prijímanie opatrení, ktoré sú v rozpore s princípmi spravodlivosti a sú zjavne diskriminačné. Sekuritizácia menšinových tém tiež veľmi efektívne zabráňuje tomu, aby diskusia o menšinových právach, ktorá by bola vedená v parametroch spravodlivosti dokonca aj v akademickej sfére. Vzťahy medzi väčšinou a menšinou sú totiž kladené ako priorita pri otázke národnej bezpečnosti, ktorá je podriadená témam v rámci spravodlivosti.³⁰

Sekuritizácia menšinovej témy môže viesť k dvom paradoxným reakciám. Na jednej strane je to odpoveď obhajcov menšinových práv. Akceptujú existujúci konštrukt kultúrnej, náboženskej a etnickej diverzity ako ohrozenie primárne väčšiny. Menšinové práva obhajujú ako prostriedok prevencie pred vznikom násillia. Tento prístup však zahmlieva, kto je v skutočnosti ohrozený.

Jacob Levy napríklad presvedčivo opisuje, že štáty majú tendenciu etnokultúrne homogenizovať svoju populáciu dvoma základnými praktikami: násilnou exklúziou alebo násilnou inklúziou.³¹

Príkladmi násilnej exklúzie sú vysťahovania, segregácia či praktiky násilných sterilizácií, ktorými sa chce štát zbaviť etnokultúrnych odlišností. Menšiny súčasne môžu byť vystavené aj praktickým násilnej inklúzie, t. j. asimilácie obmedzením používania vlastného jazyka alebo podmienením straty vlastnej identity participáciou vo väčšinovej spoločnosti. Z uvedeného je zrejmé, že sú to menšiny, ktoré sú ohrozené fyzicky, duševne, kultúrne, symbolicky alebo materiálne, čo je dôsledok praktík usilujúcich sa o etnokultúrnu homogenitu.

Diskurz naopak hodnotí menšiny ako zdroj hrozby pre väčšinu. Dôsledky represívnych opatrení v podobe štruktúrálnej diskriminácie, potlačovania základných a menšinových práv vedúce k chudobe a sociálnemu vylúčeniu menšiny vedú k posilneniu zacyklenia v sekuritizácii. Sú totiž vyhodnocované ako riziko vzniku konfliktu.

Známy projekt *The Minorities at Risk* vedený profesorom Tedom Robertom Gurrom z University of Maryland uvádza, že na Slovensku sú v ohrození dve menšiny: maďarská a rómska. Dva faktory indikujú riziko rebélie v prípade Maďarov na Slovensku: teritoriálna koncentrácia a vysoký stupeň skupinovej organizácie a kohézie. Projekt však konštatuje pretrvávajúcu diskrimináciu Maďarov na Slovensku, pričom jej prejavmi sú nielen obavy z maďarizácie a odtrhnutia južnej časti Slovenska, ale aj pretrvávajúci vyšší podiel nezamestnanosti a chudoby v porovnaní s väčšinovým obyvateľstvom. Tieto faktory môžu v priebehu času zvýšiť riziko vzniku konfliktu. Pokiaľ Maďari nebudú vystavení oficiálnej diskriminácii, podľa analytikov projektu je nepravdepodobné, že sa uchýlia k násilliu.³²

29 *Ibid.* s. 69 – 70.

30 Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007) 192.

31 Jacob T. Levy, *The Multiculturalism of Fear* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

32 Risk assesment, Hungarians in Slovakia, dostupné na <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupid=31701>

Riziko protestu či rebélie zo strany Rómov je vyhodnotené ako nízke z dôvodu nedostatku geografickej koncentrácie, politickej kohézie, chudoby a nízkej úrovne vzdelania. Správa však tiež opisuje štrukturálnu diskrimináciu a rasizmus zameraný voči rómskej menšine.³³

Sekuritizácia menšinového diskurzu vedie k začarovanému kruhu. Zdôvodňuje síce prijímanie opatrení na ochranu menšín do určitej miery, nie však kolektívnych práv, lebo tie sú vnímané ako ohrozenie medzinárodnej stability.³⁴Táto dynamika súčasne ospravedlňuje prijímanie reštriktívnych opatrení, akými bolo na Slovensku napríklad zrušenie dvojitého občianstva pre Slovákov, ktorému sa venujeme nižšie. Chudoba a diskriminácia je zas vyhodnocovaná ako faktor, ktorý môže zvyšovať riziko vzniku etnickej mobilizácie.

Na vnútorné protirečenie sekuritizačného prístupu poukázal aj Kymlicka v prípade postupu OBSE. OBSE vo vzťahu k národnostným menšinám v strednej a vo východnej Európe nepresadzovalo teritoriálnu autonómiu s odôvodnením, že by mohla viesť k zvyšovaniu napätia. V prípade Slovenska dokonca odhovárala maďarskú menšinu, aby sa vzdala svojich autonómnych požiadaviek a uspokojila sa s menej významnými menšinovými zárukami, akými sú jazykové práva.³⁵

Bezpečnostný prístup pritom poskytuje perverzný motív pre štát aj menšinu k eskalácii konfliktu. Hostiteľskému štátu dáva motiváciu na to, aby konštruoval a preháňal chýry o tom, že materský štát manipuluje s menšinou a motivuje ju k tomu, aby sa uchýľovala k násilnému pretláčaniu svojich požiadaviek. To mu slúži na to, aby mal dôkaz, že menšina nie je lojálna a ohrozuje bezpečnosť štátu. Bezpečnostný prístup podporuje menšinu v tom, aby sa stala rizikom, pohrozila násilím alebo jednoducho sa ujala moci. Menšiny môžu opodstatnene vnímať násilie ako jediný spôsob, kedy sú ich požiadavky brané vážne.³⁶

Kymlicka argumentuje, že rozdiel v ponímaní menšín a menšinových práv pri porovnaní západných demokracií a strednej a východnej Európy je v tom, ako sú tieto vzťahy konštruované. Kým na západe sú primárne formované v parametroch spravodlivosti, na východe je dominantným prístupom sekuritizácia. Pripúšťa však, že aj v kontexte západných demokracií dochádza k sekuritizácii menšinových práv. Latka tolerance voči menšinovým požiadavkám je však v porovnaní s východnou Európou nastavená odlišne.

Na pochopenie rozdielov uvádza škálu menšinových požiadaviek, resp. správania:

1. násilie vedené k odčleneniu a terorizmu,
2. mobilizácia k odčleneniu presadzovaná demokratickými prostriedkami,
3. teritoriálna autonómia,
4. vzdelávanie v menšinových jazykoch na vyššom stupni,
5. právo veta pre menšiny,
6. kolektívne práva menšín,
7. status oficiálneho jazyka pre jazyky menšín,

33 *Ibid.* <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupid=31702>

34 Will Kymlicka, "Reply and Conclusion" in Will Kymlicka & Magda Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001) 347 s. 376.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.* s. 379.

8. vzdelávanie v menšinových jazykoch na základných školách,
9. geografické názvy, názvy miest a ulíc v jazykoch menšín.

Kymlicka argumentuje, že u našich západných susedov je latka sekuritizácie nastavená veľmi vysoko, niekde medzi bodmi 1 a 2. vo východnej a strednej Európe je to veľakrát na úrovni 7 a 8. Aj zdanlivo nevinná téma geografických názvov v jazyku menšín je asociovaná s bezpečnostným rizikom.

Podľa Kymlicku, sekuritizácia škodí nielen menšinám, ale oslabuje demokraciu a proces tvorby občianskej spoločnosti. Podľa jeho pozorovaní došlo k zmene diskusie o menšinách a menšinových právach na základe vedomej dohody vo všetkých politických stranách o tom, že pri menšinových témach sa nebude vyťahovať bezpečnostná karta. Kymlicka si myslí, že vyspelosť demokracie odhaľuje práve stupeň sebaobmedzenia politických strán a súčasne skepticizmom občanov o presvedčivosti takejto bezpečnostnej stratégie.³⁷ Naopak, vo východnej Európe, ako dokumentuje aj vývoj na Slovensku, sa stáva tzv. maďarská karta či protirómska agenda štandardným prostriedkom na získanie podpory vo voľbách.

Sekuritizácia menšín je podľa nášho názoru nebezpečným základom pre tvorbu menšinovej politiky. Vedie síce k obmedzenému uznaniu niektorých menšinových práv, prináša však so sebou množstvo reštriktívnych opatrení, ktoré udržiavajú vybrané menšiny v cykle chudoby a zajať diskusie politických elít z radov väčšiny. Na Slovensku vystupujú do popredia najmä tri skupiny, ktoré sú asociované s rizikom: Maďari, Rómovia a prisťahovalci.

2.1.2 KULTÚRA A KULTÚRNA DIVERZITA

Ďalším menej častým spôsobom argumentácie za menšinové práva je apel na ochranu kultúry menšín. Obhajuje ochranu menšinových kultúr prostredníctvom hodnoty kultúrnej diverzity. Podobne ako v prípade mieru a bezpečnosti ide o prístup, ktorý je primárne orientovaný na záujem jednotlivca. Na rozdiel od bezpečnosti kultúra je konštruovaná v pozitívnom svetle. Má hodnotu ako takú.

Napriek tomu, že v medzinárodnom práve jednotná definícia kultúry neexistuje, medzinárodní právnici ju chápu v dvoch podobách. Jednou sú „intelektuálne prejavy“ v oblasti umenia, literatúry či vedy, v druhom význame je kultúra interpretovaná skôr antropologicky ako totalita „vedomostí a praktík každej skupiny v spoločnosti“.³⁸ Zrejme najviac rozpracovalo v medzinárodnom práve definíciu kultúry, zahŕňajúc oba prístupy, UNESCO. Kultúra je definovaná ako „súbor duchovných, materiálnych, intelektuálnych a emocionálnych aspektov spoločnosti alebo sociálnej skupiny, ktorý okrem umenia a literatúry zahŕňa aj životný štýl, spôsoby spolunažívania, hodnotové systémy, tradície a vieru“.³⁹

V kontexte ochrany menšín prevláda chápanie kultúry ako systému tradícií a vier.⁴⁰ Napríklad Výbor OSN pre ľudské práva na účely interpretácie článku 27⁴¹ definoval kultúru ako osobitý „spôsob života“, ktorý môže zahŕňať aj určité sociálne a ekonomické aktivity, ktoré sú kľúčové

37 Kymlicka 2007, *supra* poznámka 30, s.192–194.

38 Akermark, *supra* poznámka 4, s. 81 a zdroje ňou citované.

39 Preambula Deklarácie UNESCO o kultúrnej diverzite, prijatá na 31. Schôdzi všeobecnej konferencie v roku 2001.

40 Thornberry, *supra* poznámka 2, s. 187– 188.

41 Článok 27 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach znie: „V štátoch, kde existujú etnické, náboženské alebo jazykové menšiny, nebude sa ich príslušníkom upierať právo, aby spolu

z hľadiska pokračovania existencie komunity.⁴² Podľa Výboru musí byť kultúra chápaná ako dynamická kategória a ustanovenie článku 27 „môže byť použité na ochranu spôsobu života pôvodnej populácie, ktorá má historické spojenie s tradičným životným štýlom, ale napriek tomu v nich prebehli určité zmeny počas dekád či dokonca stáročí.“⁴³

Na účely nášho projektu budeme za kultúru považovať historicky vytvorený, dynamický a neustále sa redefinujúci systém vier a praktík, ktorými ľudia rozumejú a štruktúrujú svoje individuálne a kolektívne životy. Elementy kultúry a ich zmysel môže byť predmetom odlišných a často konfliktných interpretácií.⁴⁴ Kultúra môže úzko súvisieť s náboženstvom. Je ovplyvnená a formovaná ekonomickými a politickými inštitúciami.⁴⁵ Kultúra sa prejavuje nielen na úrovni jazyka, umenia alebo morálky, ale môže zahŕňať také základné aktivity, akými sú jedenie, milovanie alebo žialenie.⁴⁶ Napriek tomu, že môžeme odlišť významy a viery odlišných kultúr, neznamená to, že sa vzájomne vylučujú. Kultúrne normy a praktiky sa môžu prelínať a transformovať prostredníctvom multikultúrnych interakcií.

Príkladom tohto prístupu je Európska charta menšinových alebo regionálnych jazykov. Cieľom tohto dohovoru nie je totiž ochrániť príslušníkov menšín, ale menšinové a regionálne jazyky ako také. Ochrana menšinových jazykov „prispieva k udržiavaniu a rozvoju európskeho bohatstva a kultúrnych tradícií“.⁴⁷ Podobne argumentoval aj Výbor pre ľudské práva, keď pri interpretácii článku 27 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach poukázal na to, že kultúry odlišných menšinových komunít obohacujú spoločnosť ako celok. Aj UNESCO⁴⁸ poukazuje na to, že kultúrna diverzita⁴⁹ podporuje „dedičstvo ľudskosti“ a je nevyhnutná pre „ľudstvo ako biodiverzita pre prírodu“.⁵⁰ Podpora kultúrnej diverzity vyjadrená v politikách kul-

s ostatnými príslušníkmi menšiny užívali svoju vlastnú kultúru, vyznávali a prejavovali svoje vlastné náboženstvo alebo používali svoj vlastný jazyk.“

42 Pozri napríklad prípady *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, UNGAO, Human Rights Committee, 45th Sess., Supp. 40 vol. II., annex IX sect. A, U.N. Doc. A/45/40 (1990) 1; *Kitok v. Sweden*, Communication No. 197/1985, UNGAO, Human Rights Committee, 43rd Sess., Supp. 40, Annex VII(G) UN Doc. A/43/40 (1988) 221.

43 Martin Scheinin, “The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land” in Theodore S. Orlin, Allan Rosas & Martin Scheinin (eds.), *The Jurisprudence of Human Rights Law: a Comparative Interpretative Approach* (Turku/Abo: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2000) 159 s. 169.

44 Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Hampshire and New York: Palgrave Publishers Ltd., 2000) s. 144 – 148.

45 *Ibid.* s. 152.

46 *Ibid.* s. 143 – 144.

47 Preambula k Charte menšinových alebo regionálnych jazykov, *supra* poznámka 14.

48 UNESCO Declaration, *supra* poznámka 39, *UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (20.10. 2005, vstúpila do platnosti 18. 3.2007), Slovensko k nej pristúpilo v rámci EÚ.

49 Ochrana kultúry pritom nie je chápaná len vo vzťahu medzištátnych rozdielov, ale aj odlišností vo vnútri štátov. Kultúry nie sú synonymom pre kultúry suverénnych štátov, ale kultúry odlišných národných, etnických, náboženských skupín alebo pôvodného obyvateľstva. Pozri o tomto bližšie Katérina Stenou, *UNESCO and the Issue of Cultural Diversity: Review and Strategy, 1946-2004*, revised ed. (UNESCO: Paris, 2004) online: UNESCO<http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=12900&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>

50 Pozri preambulu k *the UNESCO Convention*, *supra* poznámka 48 a preambulu k *the UNESCO Declaration*, *supra* poznámka 39.

túrneho pluralizmu garantuje sociálnu kohéziu⁵¹, podporuje ľudské kapacity⁵² a celkovo zlepšuje intelektuálnu, emocionálnu a duchovnú existenciu.⁵³

Vysvetlenie takéhoto kauzálného vzťahu ponúka koncept *interkultúrneho dialógu*. Ten vychádza z predpokladu, že každá komunita si vyvinula víziu dobrého života, na základe ktorého sa snaží zorganizovať svoju spoločnosť a ktorý je základom jej morálky.⁵⁴ Kultúrne komunity však neobsahujú totalitu ľudskej existencie. Ich vzájomné interakcie im preto umožnia lepšie pochopiť a rozšíriť svoje vlastné intelektuálne a morálne horizonty, zlepšiť svoju predstavivosť a chrániť pred pokušením absolutizovať svoju skúsenosť.⁵⁵ Obohatenie teda prináša prospech väčšinám, ale aj menšinám.

Argument, ktorý vníma ochranu kultúry menšín a kultúrnu diverzitu, je často používaný ako alternatíva k diskurzu o bezpečnosti. Vníma menšinové kultúry v pozitívnom svetle. Menšinové kultúry sú nielen „neškodné“, ale dokonca by z nich mohla získať aj väčšina. Tove Malloy dokonca argumentuje, že perspektíva kultúrnej diverzity predstavuje paradigmatický posun od vnímania binárnych vzťahov menšiny a väčšiny. Podľa nej, binárnosť bola jedným z dôvodov, prečo sú vzťahy medzi menšinou a väčšinou natoľko sekuritizované. Malloy sa domnieva, že posun smerom k diverzite pomôže desekuritizovať debatu tým, že ju nahradí perspektívou diverzity.⁵⁶

Obhajoba menšinových práv poukazujúc na hodnotu kultúrnej diverzity je na Slovensku pomerne zriedkavá.⁵⁷ Ponúka politicky a pragmaticky atraktívny prístup, apeluje na záujmy väčšiny a pritom vykresľuje menšinové kultúry v pozitívnom „mierovom“ svetle. Otázne je, či je žiaduce, aby bola perspektíva bezpečnosti nahradená práve optikou kultúrnej diverzity. Problémov s argumentáciou prostredníctvom kultúrnej diverzity je totiž niekoľko.

Po prvé, napriek pomerne širokému a dynamickému vnímaniu kultúry existuje riziko, že politické elity a tvorcovia politik budú esencionalizovať menšinové kultúry. To znamená, že v predstavách politikov môže byť kultúrna diverzita spájaná s vizuálom folklórnych slávností. Argumentácia môže viesť k politikám, ktoré možno neúmyselne nadviažu a prehĺbia tzv. pozitívne stereotypy o menšinách.

Historicky vylučované skupiny, ako napríklad Rómovia, podobne napr. Židia, sú zvyčajne asociované s dvoma extrémnymi nálepkami: negatívnou a pozitívnou. Negatívnou, ktorá rómsku

51 Článok 2 UNESCO Declaration, *ibid.*; Preambula k UNESCO Convention, *ibid.*

52 Preambula k UNESCO Convention, *ibid.*

53 Článok 3 UNESCO Declaration, *ibid.* Pozri tiež Cultural Diversity, Conflict and Pluralism, World Culture Report 2000 (Paris: UNESCO Publishing, 2000) s. 35-37.

54 Parekh, *supra* poznámka 44, s. 120–123.

55 *Ibid.* s. 336–337.

56 Tove H. Malloy, „Acknowledging the Economic Potential of Cultural Diversity: the Case of National Minorities“ in *Heritage for the Future: International conference, proceedings* (Budapest, Office of the Hungarian National Assembly, 2011) s. 103–105.

57 Pozri napríklad prejav vicepremiéra SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť Rudolfa Chmela na konferencii JAZYK a IDENTITA, 24.11.2010: „Slovenský národ sa musí rozhodnúť, ako sa bude pozeráť na jazyk a používanie jazyka, na viacjazyčnú spoločnosť, ktorej je väčšinou. Buď sa bude pozeráť na menšinové jazyky ako na faktor, ktorý bráni súdržnosti spoločnosti, ktorý je kľatbou ... je zdrojom konfliktov... alebo bude existenciu menšín považovať za dar, buď priamo božej starostlivosti alebo ľudskej inteligencie... Rozmanitosť je jedna z najvyšších hodnôt...Veď ak svet a v rámci neho spoločnosť na Slovensku môžeme opísať viacerými jazykmi alebo viacerými spôsobmi, budeme len bohatší!“

etnicitu s kriminalitou, príživníctvom alebo neochotou prispôbiť sa. Na tieto stereotypy zvyčajne nadväzuje prístup nazerania na menšiny ako nebezpečenstvo. Opak negatívnych stereotypov – pozitívne – však môžu byť rovnako škodlivé. Rómov konštruujú v romantizujúcich predstavách tanečníkov, hudobníkov alebo kočovníkov. Takýto prístup, ktorý sa opakovane objavuje najmä v rôznych „dobré“ zamýšľaných projektoch v oblasti vzdelávania či multikultúrnej výchovy, vedie k tomu, že u rómskych detí je neprimeraným spôsobom podporovaný len hudobný alebo tanečný talent.⁵⁸ Neráta sa s tým, že niektoré rómske deti takýto talent nemusia mať a v skutočnosti sa chcú stať lekármi, manažérmi alebo politikmi. Prístup cez podporu kultúrnej diverzity tak môže veľmi ľahko viesť k nezamýšľaným dôsledkom, ktoré hraničia s obmedzením slobodnej voľby a uväzňujú ľudí v očakávaných rolách politikou uznania.⁵⁹

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 vlastných komunít. Autonómne usporiadanie pritom neslúži na zvýšenie interakcií medzi ľuďmi z menšiny a väčšiny, ale práve naopak.⁶⁰

V neposlednom rade obhajoba ochrany menšinových kultúr, najmä prostredníctvom kolektívnych práv, akými je uznanie zvykových náboženských a kultúrnych noriem, môže ohroziť individuálne práva najzraniteľnejších menšín v menšinách, akými sú ženy a deti.⁶¹

2.1.3 ĽUDSKÁ DÔSTOJNOSŤ

V projekte presadzujeme prístup obhajoby menšinových práv prostredníctvom princípu rešpektu ľudskej dôstojnosti. Rešpektovanie ľudskej dôstojnosti je centrálnym princípom v medzinárodnej ochrane ľudských práv a aj slovenskom ústavnom práve. Aj keď neexistuje jednotná definícia ľudskej dôstojnosti, v práve a medicíne 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.⁶²

Kanadský najvyšší súd má jednu z najrozsiahlejších judikatúr zameranú na interpretáciu základných práv a slobôd, najmä rovnosti v hmotno-právnom zmysle. Ten interpretoval rešpektovanie ľudskej dôstojnosti ako stav, keď „jednotlivec alebo skupina pociťujú sebaúctu a pocit vlastnej hodnoty. Ľudská dôstojnosť sa týka fyzickej aj psychologickej 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 poškodzova-

58 Pozri bližšie aj vo výskume o nástrojoch zameraných na zlepšenie vzdelávania rómskych detí v časti 9.2, nižšie.

59 Pozri bližšie na túto tému aj Patchen Markell, *Bound by Recognition* (Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2003).

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

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

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

ná, keď sú jednotlivci alebo skupiny marginalizované, ignorované, podceňované a naopak je podporovaná zákonmi, ktoré uznávajú plné miesto všetkých jednotlivcov a skupín v kanadskej spoločnosti“.⁶³

Jeden z popredných teoretikov multikulturalizmu Kymlicka vysvetľuje, ako prispievajú menšinové práva k tomu, aby sa príslušníci menšín cítili plnohodnotnými členmi a členkami spoločnosti. Podľa neho žiť dobrý život, ktorý si človek váži, znamená žiť v súlade s vlastnými hodnotami a presvedčením. Kultúra, ktorú označuje ako societnú, vytvára rámec pre individuálne voľby a súčasne im dáva zmysel. Ľudia si podľa Kymlicku necenia prináležania k akejkoľvek kultúrnej komunite, ale tej vlastnej, ktorá zohrávala konštitutívnu úlohu pri formovaní ich osobnej identity. Kymlicka nepopiera možnosť asimilácie do inej kultúrnej komunity, myslí si, že je to často náročný proces a nie je zrejmé, prečo by mali menšiny znášať disproporčné náklady spojené s asimiláciou. Prístup k vlastnej kultúre, náboženstvu či jazyku vníma Kymlicka ako otázku spravodlivosti, nie otázku o ľudských možnostiach.

Skupinovo diferencujúce práva, ktoré by mali byť menšinám garantované, zabezpečujú rovnakú možnosť na zachovanie odlišnej jazykovej, kultúrnej či náboženskej identity pre menšiny. Totiž Kymlicka, podobne ako ostatní teoretici multikulturalizmu, pozoruje, že štát, právo a verejné inštitúcie nie sú kultúrne, nábožensky alebo jazykovo neutrálne. Väčšinová kultúra a jej jazykové, náboženské a iné kultúrne charakteristiky sú hlboko zakorenené v jej politických, sociálnych a ekonomických inštitúciách. Zákony o jazyku, rodinné, trestné či občianske právo ako aj organizácia verejného vzdelávania, verejných sviatkov a podobne nevyhnutne podporujú a zvýhodňujú dominantnú kultúru na úkor menšinových. Vychádzajúc z hodnoty prináležania ku kultúrnej skupine udelenie menšinových práv je požadované na základe princípu rovnosti. Skupinovo diferencujúce práva, ktoré umožňujú menšinám zachovanie vlastných kultúr, vyrovnávajú alebo odstraňujú tieto nerovnosti.⁶⁴

Súčasný politologický a sociologický výskum vychádzajúc z konštruktivistickej teórie formovania identít však upozorňuje na Kymlickovo problematické chápanie členstva v kultúrnej komunite. Courtney Jung prichádza s alternatívou k spôsobu teoretizovania o právach menšín ako Kymlicka. Jej kritický liberalizmus vychádza z konštruktivistickej teórie formovania identít. Legitimita konkrétnych menšinových požiadaviek je v jej teórii odvodená z optiky štrukturálnej nespravodlivosti, nie kultúrnej rozdielnosti. Jung pritom vychádza z empirického výskumu hnutia Zapatistas v Mexiku. Skúma, ako štát prostredníctvom politiky a politických inštitúcií konštruuje rasu, etnicitu či triedu. Podľa Jungovej multikulturalisti podcenili to, akým spôsobom konštituuje kultúrna skupina ľudskú identitu.⁶⁵ „Prepojenie medzi kultúrou a individuálnou identitou je (podľa nich) jednoducho postavené ako organická charakteristika ľudskej existencie (...) takéto prepojenie je vnímané ako základný element ľudskej kultúry, ktorý je univerzálny a predchádza politike.“⁶⁶ Táto súvislosť medzi ľudskou identitou a etnicitou však odporuje súčasnému výskumu, ktorý naopak hovorí „o meniacom sa, multiplicitnom a hybridnom charaktere interakcií medzi skupinami a ich členmi“. Identita je konštruovaná, a nie je

63 *Law v. Canada* (Minister of Employment & Immigration) (1999) 1S.C.R. 497 para. 53. Podobne Najvyšší súd Juhoafrickej republiky odmietol nerovné zaobchádzanie s jednotlivcami založené na ich atribútoch alebo charakteristikách ako odmietnutie rešpektu ľudskej dôstojnosti. *Prinsloo v. van der Linde* (1997) 6 BCLR 759 (CC) para. 31.

64 Kymlicka 1995, supra poznámka 60, s. 83–109.

65 Courtney Jung, *The Moral Force of Indigenous Politics and the Zapatistas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 21 a 50.

66 *Ibid.* s.50.

apriórna sociálnym a politickým inštitúciám, v ktorých hrá úlohu.⁶⁷ „Kultúry sú konštruované a rekonštruované časom. Skutočné praktiky, jazyky a viery, ktoré odlišujú ľudské bytosti jednu od druhej, sú generované samotnými ľuďmi a nie sú apriori nemeniace sa entity, do ktorých sa ľudia rodia.“⁶⁸

Jungovej kritický liberalizmus nie je založený na postuláte, že kultúra nie je zdrojom ľudskej identity. Je založený na téze, že kultúry niekedy sú a niekedy nie sú rozhodujúce pri formovaní ľudskej identity.⁶⁹ Štáty pritom nie sú neutrálnymi arbitrami pri rozhodovaní o požiadavkách skupín. Štáty samotné prostredníctvom zákonov a inštitúcií vytvárajú podmienky na to, aby niektoré formy prináležania, či už k etnickej, rasovej alebo triednej skupine, nadobudli politický význam.⁷⁰ Pre Jungovej kritický liberalizmus nie sú normatívne povinnosti štátu voči menšinám a jej členom založené na ich kultúrnych odlišnostiach, ale na histórii ich vylúčenia.⁷¹ Zodpovednosť štátov spočíva v tom, že ony samotné vytvárali sociálne skupiny a politické identity. Štáty používali také markéry, ako sú kultúrne praktiky, antropologické charakteristiky, pohlavie, sexualita, vlastníctvo či majetok na redistribúciu občianstva, teda plnohodnotného členstva.⁷² Podľa Jungovej normatívnym zdrojom kultúrnej politiky sú pozície relatívneho zvýhodnenia a zníženia, v ktorých sa nachádzajú skupiny ako výsledok historického zníženia a diskriminácie.⁷³

Celkovo v našom projekte chápeme členstvo v kultúrnej komunite ako niečo, čo môže, ale aj nemusí formovať individuálnu identitu, jednotlivci pritom môžu mať odlišný vzťah k svojej kultúre. Niektorí sú schopní voči nej zaujať kritické stanovisko, niektorí si prevezmú iba niektoré z jej elementov, asimilujú sa, zmenia kultúrne prináležanie alebo pociťujú príslušnosť k niekoľkým kultúrnym komunitám.

Kritickým je poznanie, že politika, ktorá vychádza z rešpektovania ľudskej dôstojnosti, sa zameriava na situáciu jednotlivca a rešpektuje odlišné zdroje, ktoré formujú jeho individuálnu situáciu a identitu. Ľudskú identitu samozrejme neformuje len členstvo v kultúrnej skupine, ale aj socioekonomické postavenie, rod, sexuálna orientácia, povolanie a iné.

Pri vytváraní menšinovej politiky treba brať do úvahy aj ďalšie zdroje individuálnej identity a vzájomné pôsobenie medzi politikami, ktoré sa napríklad usilujú o odstránenie sociálneho zníženia a dosahovanie rodovej rovnosti. Politiky, ktoré sa usilujú o odstránenie sociálneho a ekonomického zníženia so súčasným pôsobením multikultúrnych politík, môžu byť v praxi v konflikte. Napríklad v prípade vzdelávania rómskych detí sa politiky zamerané na odstraňovanie sociálneho vylúčenia na jednej strane snažia akoby „zmazať“ etnokultúrne odlišnosti vrátane jazyka. Príkladom sú nulté ročníky, ktoré majú umožniť deťom zadaným na základe sociálneho zníženia, aby „dobešli“ svojich nerómskych spolužiakov tým, že budú preberať učivo prvého ročníka pomalšie a súčasne si osvoja slovenský jazyk. Nultý ročník pritom nebúra bariéry a zníženia, ktoré sú obsiahnuté vo vzdelávacom systéme, napríklad v podobe učebných metód, výkonnostne orientovaného štátneho kurikula a v neposlednom rade diskriminačných praktík. Nultý ročník sa tak snaží vtesnať deti do problematického

67 *Ibid.* s. 51.

68 *Ibid.* s. 51.

69 *Ibid.* s. 56.

70 *Ibid.* s. 56.

71 *Ibid.* s. 233.

72 *Ibid.* s. 233.

73 *Ibid.* s. 234.

prostredia, ktoré v ňom majú minimálne šance na úspech. Výsledkom je stigmatizácia rómskych detí ako neschopných. Asociáciu medzi údajnou neschopnosťou a etnicitou môže ďalej pomerne necitlivo prehľbovať multikultúrna politika zameraná na vyzdvihovanie a oslavovanie kultúrnych rozdielností.⁷⁴

Ako píše Nancy Fraser, to však neznamená, že sa treba vzdať súčasného projektu odstraňovania sociálnych a kultúrnych nerovností. U menšín, ktoré trpia sociálnym znevýhodnením a sú pritom odlišnou kultúrnou menšinou, dosiahnutie substantívnej rovnosti a možnosti vedenia dôstojného života nestačí, aby sa politika zamerala len na jeden aspekt znevýhodnenia. Práve naopak, je potrebná dramatickejšia transformácia väčšinových inštitúcií⁷⁵, t.j. vzdelávania, ktorá umožní rómskym deťom rovnosť v participácii na vzdelávacom systéme a súčasne im dáva aj možnosť vzdelávania v materinskom jazyku.

Podobne je to aj v prípade témy o skĺbení politiky, ktorá rešpektuje kultúrne rozdielnosti a súčasne podporuje rodovú rovnosť. Aj v tomto prípade existuje medzi feministkami viac-menej zhoda v tom, že ideálnym riešením je simultánna podpora oboch aspektov, t.j. kultúrneho a rodového posilnenia pozície členiek v rámci kultúrnych komunít.⁷⁶

Princíp rešpektu ľudskej dôstojnosti síce poskytuje najnáročnejší základ pre vytváranie menšinovej politiky, ale súčasne aj najstabilnejší. Práve prostredníctvom kontextuálnej analýzy identít členov a členiek skupín nás núti vytvárať politiky, ktoré sú citlivé k odlišnostiam medzi a vo vnútri skupín. Kritické hodnotenie menšinovej politiky za rok 2011 vychádza práve z tohto princípu. Za progres vo vývoji v tejto oblasti považujeme práve príklon k princípu ľudskej dôstojnosti pri tvorbe politík, ktorý by mal postupne nahrádzať sekuritizáciu. Naopak, za regres považujeme politiky, ktoré posilňujú konštruovanie menšín ako ohrozenie.

74 Jarmila Lajčáková, „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 (Lajčáková 2007a).

75 Nancy Fraser, „From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist age’” (1995) 212 NLR 68.

76 Pozri napríklad Ayelet Shachar, *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women’s Rights* (Cambridge UK: Cambridge University Press, 2001).

3. DEFINÍCIA MENŠINY

V slovenskom právnom poriadku nenájdeme definíciu národnostnej menšiny alebo etnickej skupiny. Nenájdeme tiež vymedzenie rozdielu medzi národnostnou menšinou a etnickou skupinou. 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.⁷⁷

Nie je jasné, aké podmienky musí skupina ľudí, ktorá cíti, že je národnostnou menšinou, splniť, aby ňou bola uznaná. Podľa ústavy podmienkou priznania menšinových práv je slovenské občianstvo a individuálna vôľa prináležať k menšine.⁷⁸ Okrem občianstva nevyžaduje splnenie ďalších tzv. objektívnych kritérií, akými je napríklad odlišný jazyk, kultúra, numerická početnosť, ktorá je súčasťou definícií v medzinárodnom práve.⁷⁹ Nie je jasné, čo presne musela posledná uznaná ruská menšina „dokázať“ v roku 2003, aby bola ako národnostná menšina uznaná. Z dostupných materiálov jej uznanie spočívalo v prijatí do Rady vlády pre národnostné menšiny.⁸⁰ Ukazuje sa, že dôležitou témou bola otázka autochtonnosti menšiny na území SR, ktorá však nie je ústavnou podmienkou na uznanie menšinových práv.⁸¹

3.1 MENŠINY A OBČIANSTVO

Občianstvo ako podmienka uznania menšinových práv obsiahnutá v slovenskej ústave je z hľadiska medzinárodného práva sporná. Podľa interpretácie Výboru OSN pre ľudské práva menšinové práva zaručené v článku 27 Paktu o občianskych a politických právach sa vzťahujú nielen na občanov. Podľa výboru menšinovú ochranu majú právo požívať aj osoby, ktoré majú v danom štáte trvalý alebo prechodný pobyt. Ani ochrana národnostných menšín zaručená v Rámcovom dohovore Rady Európy nie je podmienená občianstvom. Dohovor používa termín osoby prináležiace k národnostným menšinám. Poradný výbor k Rámcovému dohovoru jednoznačne interpretoval, že rozlišovanie na staré a nové menšiny nemá odôvodniteľný základ. Garantované práva, ako je napríklad používanie menšinových jazykov pri označovaní miest a ulíc, sa na prisťahovalcov nevzťahujú a niektoré, ako napríklad prístup k masmédiám, by mali

77 Pozri percentuálne pomery zastúpenia ľudí hlásiacich sa k týmto národnostným menšinám v časti 1, úvod, vyššie.

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

79 Pozri bližšie v Thornberry, *supra* poznámka 2, s.6-10.

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

81 Stanovisko Spoločenskovedného ústavu SAV k autochtonnosti ruskej národnostnej menšiny na území SR z 9.5.2005, v dokumentoch autarky (ďalej len „Stanovisko SAV“).

byť garantované.⁸² Je zrejmé, že ak rešpekt ľudskej dôstojnosti zahŕňa aj možnosť žiť v súlade s vlastnou kultúrou, ide o ľudské právo, kde sa požiadavka občianstva javí ako sporná. V časti Odporúčanie sa detailnejšie venujeme tejto otázke v kontexte spôsobu začlenenia ochrany nových menšín do existujúceho rámca ochrany menšín.

3.1.1 PROBLÉM ZBAVOVANIA OBČIANSTVA

V minulom roku dominovala téma občianstva najmä v kontexte narychlo pripravenej a schválenej novely občianskeho zákona z roku 2010 prijatej v reakcii na legislatívne zmeny v susednom Maďarsku.⁸³ Jej úmyslom bolo zbaviť občianstva Maďarov žijúcich na Slovensku, t.j. slovenských občanov maďarskej národnosti, resp. predchádzať tomu, aby žiadali o občianstvo svojej materskej krajiny. V máji 2010 totiž Maďarsko zjednodušilo prístup k maďarskému občianstvu pre cudzie štátnych príslušníkov, ktorí majú maďarský pôvod a hovoria po maďarsky. Zjednodušenie spočíva v rýchlejšom vybavovaní žiadostí a najmä v tom, že takíto žiadatelia nemusia splniť podmienku trvalého pobytu v Maďarsku.

V reakcii na zmeny v Maďarsku bol novelizovaný aj slovenský zákon o občianstve. Slovenská novela zamedzuje možnosti dvojitého alebo viacnásobného občianstva pre slovenských občanov tým, že rozširuje možnosti prepustenia zo štátneho zväzku v prípade nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva na vlastnú žiadosť. Štátne občianstvo sa stráca dňom, keď je na základe výslovného prejavu vôle dobrovoľne nadobudnuté cudzie štátne občianstvo. Strata občianstva znamená aj stratu štátnozamestnaneckého vzťahu, služobného pomeru alebo obdobného vzťahu, ktorý je podmienený štátnym občianstvom SR.⁸⁴

Začiatkom roka 2011 bolo do NR SR predložených niekoľko noviel zákona o občianstve. V tom čase poslanec strany SMER-SD Róbert Fico spoločne s ďalšími opozičnými poslancami poslaneckým návrhom inicioval jej zmäkčenie, keďže sa ukázalo, že má negatívny dopad najmä na nezamýšľanú cieľovú skupinu – Slovákov dlhodobo žijúcich v krajinách ako Veľká Británia, USA, Austrália či Kanada, kde požiadali o občianstvo týchto krajín. Fico, za ktorého vládnutia bola prijatá reštriktívna novela z roku 2010, navrhol, aby občianstvo SR nestratili tí, čo nadobudli cudzie štátne občianstvo štátu, v ktorom majú povolený, registrovaný alebo inak evidovaný pobyt najmenej šesť mesiacov. Jeho návrh nemal dostatočnú podporu na to, aby bol posunutý do druhého čítania NR SR.

Vo februári 2011 poslanec strany Most-Híd Gábor Gál spoločne s ďalšími koalíčnymi poslancami predložili poslanecký návrh, ktorý fakticky vracia úpravu občianstva do právneho stavu pred 17. júlom 2010. Obsahuje tiež niekoľko deklaratívnych klauzúl, ktorých cieľom je vymedziť pojem občianstvo. Občianstvo je definované ako trvalý zväzok, na základe ktorého sa vytvárajú podmienky pre život každého občana bez rozdielu rasy, národnosti či náboženstva. Súčasne garantuje ľudské, občianske, kultúrne a hospodárske práva a poskytuje ochranu v zahraničí. Občana zaväzuje dodržiavať ústavnosť a právny poriadok SR. Gálova novela tiež deklaruje, že neuznáva účinky udelenia občianstva cudzieho štátu občanovi SR, pokiaľ bolo udelené v rozpore s medzinárodným právom, obyčajou alebo všeobecne uznávanými zásadami a občianstvo

82 Rainer Hoffman, „Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities“ (2001) 44 German Yearbook of International Law, s. 254 – 257.

83 Zákon č. 250/2010, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

84 *Ibid.*

chápe najmä ako puto založené na silnejších väzbách medzi jednotlivcom a štátom, ktorý považuje za obvyklý pobyt jednotlivca. Aj keď možno diskutovať o tom, či takéto deklarácie majú okrem symbolickej roviny iný význam, návrh novely bol dôstojnou reakciou na maďarský zákon a nerobil z Maďarov žijúcich na Slovensku potenciálnych nepriateľov štátu.⁸⁵

Gál bol však donútený stiahnuť svoj návrh potom, čo k nemu predložil pozmeňovací návrh poslanec Igor Matovič z hnutia Obyčajní ľudia, zvolený na kandidátke vládnej strany Sloboda a solidarita. Matovič pozmenil Gálov návrh tak, že jeho výsledným znením by bola ešte reštriktívnejšia verzia Ficovho návrhu. Ficov návrh sprísňoval tým, že zdvojnásobil dĺžku trvalého alebo iného pobytu v krajine, v ktorej chce občan SR nadobudnúť občianstvo na 12 mesiacov. Matovičov pozmeňujúci návrh bol schválený v druhom čítaní NR SR aj vďaka tomu, že zaň okrem ďalších troch poslancov zo strany Obyčajní ľudia hlasoval aj poslanec Radoslav Procházka z Kresťanskodemokratického hnutia a ďalších 13 poslancov vládnej koalície sa hlasovania zdržalo. Gál bol donútený stiahnuť svoj návrh z rokovania NR SR.

Maďarský zákon o dvojitom občianstve založený na *ius sanguini* (t.j. princíp práva krvi, keď sa občianstvo získava po pokrvných predkoch, prípadne osvojiteľoch) nie je v Európe ojedinelý. Napríklad taliansky zákon o občianstve dáva možnosť získať občianstvo príslušníkom talianskych diaspór, ak mali aspoň jedného predka, ktorý bol po 17. marci 1967 talianskym občanom. Talianske občianstvo tak môže získať napríklad aj Kanaďan, ktorý celý svoj život Taliansko ne navštívil, nemá k nemu žiadnu „emocionálnu alebo inú väzbu“ a taliančinu neovláda. Aj takíto talianski občania majú volebné právo a aj právo zúčastňovať sa na talianskych voľbách v mieste ich bydliska prostredníctvom pošty.

Maďarský zákon o občianstve nie je ideálny, najmä pre jeho nacionalistické motívy. Nie je dobrý ani s ohľadom na napäté politické vzťahy a situáciu maďarských menšín v susedných krajinách. Jeho prijatiu mali predchádzať bilaterálne rokovania a dohody so štátmi, v ktorých žijú početné maďarské menšiny. Je však akceptovateľný ako forma symbolickej politiky a uznania istej formy prináležania k materskej krajine. Praktický zmysel má najmä pre maďarské menšiny žijúce v štátoch, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Slovenská reakcia na maďarský zákon o občianstve je vysoko sporná. Je otázne, či je takáto zmena zákona o občianstve v súlade s čl. 5 Ústavy SR, podľa ktorej nikomu nemožno odňať občianstvo SR proti jeho vôli. Možno považovať podanie žiadosti o občianstvo cudzieho štátu aj za prejav slobodnej vôle byť prepustený zo štátneho zväzku SR? Sporné je, či novela nepôsobí retroaktívne tým, že postihuje nielen tých, ktorí získali cudzie štátne občianstvo po dni účinnosti novely, t.j. po 17. júli 2010, ale aj tých, ktorí oň požiadali pred týmto dátumom. U tých bude asi ťažko platiť domnienka, že prejavili slobodnú vôľu stratiť občianstvo SR, keď požiadali o občianstvo iného štátu, keďže v tom čase existovala právna úprava umožňujúca viacnásobné občianstvo.

Dôležité je však uviesť, že garancia slovenského občianstva pre príslušníkov menšín je podmienkou ich plnohodnotného života v SR a uznania, okrem iných, aj menšinových práv. Zmluva s Československom z roku 1919 podmienovala uznanie novovzniknutého štátu práve zaručením toho, že príslušníci početnej nemeckej a maďarskej menšiny, ktoré vznikli prekreslením geopolitickej mapy regiónu, budú mať zaručené občianstvo ČSR spolu s menšinovými právami a ochranou pred diskrimináciou. Nie je tiež zrejmé, prečo by sa SR mala obávať toho, že za-

85 Návrh novely je dostupný na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3477>

hraniční maďarské občania by mohli časom spolu s občianstvom získať aj volebné právo v Maďarsku. Takýto vývoj by mal byť predsa obavou pre obyvateľov Maďarska, o ktorých osude by spolurozhodovali tí, čo v ich politickej komunite nežijú a nenesú dôsledky svojich politických volieb.

4. 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. Vychádzajúc z hodnoty rešpektu ľudskej dôstojnosti ich cieľom je vytvorenie podmienok umožňujúcich viesť život, ktorý si vážia, 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 a §424 a) Podnecovanie, hanobenie a vyhrážanie osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu.⁸⁶ Takéto ustanovenia sú jednou zo záruk premietnutých do zákona o tom, že prináležanie k národnostnej menšine nemôže byť nikomu na ujmu.⁸⁷

Ponižovanie alebo hanobenie je zlé a ubližuje, ako argumentuje Parekh, pretože znižuje hodnotu jednotlivca v očiach iných, „narušuje jeho sociálne postavenie a jeho reputáciu“.⁸⁸ Parekh vychádza zo sociologickej teórie sociálnej interakcie, ktorá prepája chápanie samého seba v procese interakcie so signifikantným druhým.⁸⁹ Naše identity sú negociované v dialógu s tými, ktorí sú pre nás nejakým spôsobom dôležití.⁹⁰ Tento proces dialógu ovplyvňuje vníma-

86 Zákon č.300/2005 Z.z. Trestný zákon, v platnom znení.

87 Čl. 33 ústavy SR, *supra* poznámka 78.

88 Parekh, *supra* poznámka 44, s. 313.

89 Charles Taylor, “The Politics of Recognition” in Amy Gutman (ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994) 25 s 32 a nasled.

90 *Ibid.* s. 34.

nie toho, kto sme. Absencia uznania či dokonca neuznania môže spôsobiť jednotlivcovi vážne poškodenie a dokonca aj sebanenávisť.⁹¹

Z monitorovacích správ za uplynulý rok sme zaznamenali zvyšujúce napätie najmä medzi rómsko-nerómskymi komunitami.⁹² Výpočet konkrétnych incidentov a efektívnosť riešenia konkrétnych prípadov orgánmi činnými v trestnom konaní presahuje rámec výročnej správy. Zameriame sa najmä na politiky, ktoré reagujú na situáciu.

4.1. KONCEPCIA V BOJI PROTI EXTRÉMIZMU

V minulom roku vláda konkrétne schválila koncepciu ministerstva vnútra v boji proti extrémizmu na roky 2011 – 2014,⁹³ ktorá sa zameriava na elimináciu pravicového, ľavicového a nábožensky orientovaného extrémizmu. Mimoriadne teší fakt, že ministerstvo vnútra vo svojej koncepcii pripisuje dôležitosť prepojeniu politického extrémizmu s populistickými kampaňami, ktoré sú ohrozením demokracie a základných ľudských práv. Koncepcia argumentuje, že „z histórie sú známe príklady využívania neistoty, xenofóbnych prejavov, stereotypov a predsudkov na dosiahnutie politických ambícií, ktoré v spojení s hospodárskou krízou vyústili v Európe do nástupu fašizmu a nacizmu“.⁹⁴

Podľa odhadov uvedených v koncepcii na Slovensku sa počet prívržencov a sympatizantov extrémizmu odhaduje na približne 2000 osôb. Približne desiatky až stovky z nich sú považované za radikálnych až rizikových, pričom výrazne prevyšujú počty pravicových nad ľavicovými extrémistami.⁹⁵ Pri eliminácii extrémizmu a rasovo motivovanej trestnej činnosti koncepcia identifikovala tri problematické oblasti. Prvou je úroveň vzdelávania. ňou chápe nedostatok vedomostí o extrémizme u širokej verejnosti ako aj nedostatočné vzdelanie v tejto oblasti u profesijných skupín, ktorí majú vplyv na predchádzanie extrémizmu a rasovo motivovanej trestnej činnosti.⁹⁶ Koncepcia tiež považuje za nedostatočnú právnu úpravu. Niektoré skutky sú nesprávne posudzované ako priestupky. Problémom s postihovaním je dokazovanie úmyslu. Koncepcia poukazuje na to, že väčšina páchatel'ov trestných činov extrémizmu nebola odsúdená z dôvodu nedostatočnej dôkaznej hodnoty pribratých znalcov. Keďže v tejto oblasti neexistuje znalecký odbor, používajú sa odborníci najmä z oblasti histórie, ktorí sú na súdoch spochybňovaní. Ako nedostatok sa tiež javí personálne, technické a organizačné krytie štruktúr, ktoré sa podieľajú na boji proti extrémizmu. Koncepcia si kladie za cieľ eliminovať príčiny, prejavy a následky extrémizmu a rasovo motivovanej trestnej činnosti. V tomto celi chce prispievať zmenou právnych mechanizmov, ochranou pred extrémizmom, vzdelávaním, zvyšovaním právneho vedomia a informovania verejnosti.

Na nedostatky v oblasti postihovania prejavov pravicového extrémizmu poukázal aj podpredseda vlády pre ľudské práva a menšiny Rudolf Chmel v reakcii na rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici o zastavení trestného stíhania vo veci výrokov lídra Ľudovej strany Mariá-

91 *Ibid.* s. 26.

92 Pozri napríklad sťažnosti rómskych rodín v obci Gemerská Poloma v okrese Rožňava, ktoré boli údajne týždeň terorizované skupinou asi štyridsiaticich neznámych ľudí. Incidenty potvrdila aj košická krajská policajná hovorkyňa Jana Mesarová, keď za posledný týždeň bola hliadka polície do Gemerskej Polomy privolaná štyrikrát. Pozri správy SITA 2.5.2011, TASR.

93 Koncepcia schválená uznesením vlády 379/2011 dňa 8.6.2011

94 *Ibid.* s. 9.

95 *Ibid.* s.7.

96 *Ibid.* s.13.

na Kotlebu vo volebnej kampani na post predsedu Banskobystrického samosprávneho kraja. Chmel vyzval orgány činné v trestnom konaní, súdnictvo a orgány štátnej správy, aby využili všetky dostupné prostriedky na zabránenie eskalácie medzietnického napätia a posilňovanie negatívnych stereotypov voči akejkolvek skupine ľudí. Chmel sa vyjadril, že Kotlebove výroky, ktoré boli predmetom obžaloby, „boli namierené voči Rómom ako celej etnickej skupine“, kde nazval Rómov „cigánskymi parazitmi“, a boli v rozpore s morálkou a zákonmi.⁹⁷

Na notorickú neochotu konať v tejto oblasti poukazuje aj skutočnosť, že v minulom roku v radoch trnavskej mestskej polície pôsobil človek, ktorý je funkcionárom nacionalistickej politickej strany Mariána Kotlebu. Podľa informácií v médiach na internete existujú jeho videá s výrokmi o Rómoch v rasistickom duchu.⁹⁸

4.2. KRIMINALIZÁCIA RÓMOV

Koncepcia boja proti extrémizmu, ktorá na niekoľkých miestach opisuje problém nárastu prejavov rasizmu nasmerovaného proti rómskej menšine, vyznieva rozpačito ak vezmeme do úvahy druhú výraznú politiku ministerstva vnútra zameranú proti rómskej kriminalite. Tú v úvode roka 2011 predstavil minister vnútra Daniel Lipšic ako nový systém ochrany poriadku v oblastiach so zvýšenou kriminalitou.

Plán predstavil v zástupe ozbrojených policajtov v jarovnickej osade. Nový prístup je zameraný (najmä) na marginalizované rómske komunity. Jeho cieľom je výrazne posilniť počet policajtov v teréne, predovšetkým v záujme ochrany nerómskej časti obyvateľstva. Základom je mapa kriminality, ktorá rozdeľuje marginalizované komunity na tzv. bezproblémové, občasne problémové a problémové.⁹⁹

Analýzu pripravil Milan Krajniak označovaný za ministrovho poradcu pre rómsku kriminalitu. Aj keď z oficiálne dostupných zdrojov na ministerstve vnútra nebolo možné presne zistiť, či Milan Krajniak bol poradcom pre rómsku kriminalitu, tento termín bolo široko používaný médiami a Krajniak ani Lipšic ho nedementovali. O podpore existencie takéhoto uznaného druhu kriminality svedčia aj samotné slová Krajniaka, podľa ktorého „rómska kriminalita“ je špecifickým typom kriminality minimálne z hľadiska jej podielu na celkovej kriminalite, z hľadiska štruktúry najčastejších trestných činov, z hľadiska veku páchatelov, z hľadiska recidívy páchatelov trestných činov ako aj z hľadiska spoločenskej nebezpečnosti tohto typu kriminality.“¹⁰⁰

Používanie konceptu tzv. rómskej kriminality je diskriminačné a porušuje ústavnú záruku o tom, že prináležanie k národnostnej menšine nemôže byť nikomu na ujmu. Pripomína neoddeliteľné súčasti plánu, ako Rómov „scivilizovať“ za ostatných viac ako sto rokov, ktoré vychádzali z hlboko zakoreného predsudku o kauzálnom spojení etnicity a kriminality. Napríklad počas prvej ČSR bol prioritou pri riešení „rómskeho problému“, napriek zúfalej sociálnej situácii rómskej populácie, práve boj proti rómskej kriminalite. Vtedajšie ministerstvo vnútra vo svojom nariadení z 23.febrára 1924uložilo polícii vytvoriť „presný register“ všetkých Rómov

97 Pozri v tyzden.sk 17.2.2011, prevzaté zo SITA: <http://www.tyzden.sk/domaci-servis/chmel-kotlebove-vyroky-boli-v-prikrom-rozpore-s-moralkou-a-zakonmi-2.html>

98 Prebraté zo SITA 8.5. 2011. Autor: Lukáš Zuzelka.

99 „Radca pre Rómov má mapu zločinu“, SME, 4.1.2011, online <http://www.sme.sk/c/5706360/radca-pre-romov-ma-mapu-zlocinu.html>

100 Blog Milana Krajniaka s názvom Ako pomenovať problém rómskej kriminality? Dostupný na <http://krajniak.blog.sme.sk/c/243756/Ako-pomenovat-problem-romskej-kriminality.html>

v ČR. Zostavovanie registra s pomocou sily obsahovalo detailné osobné informácie doplnené v roku 1925 odtlačkami prstov. Úlohou registra bolo napomáhať pri perzekúciách, ktoré mali v extrémnej podobe formu účelových trestných procesov¹⁰¹ Najtragickejšia udalosť v rómskej histórii, rómsky holokaust, mal základ vo vedeckej teórii o tom, že „Cigánov charakterizuje vrodená asociálnosť a zločinnosť, a tento znak ich rasy je nevykoreniteľný“.¹⁰²

Pojmom rómskej kriminality štát v zastúpení svojho agenta ministra vnútra a jeho poradcu fakticky označil menšinu ako kriminálnu, a tým diskriminoval jej príslušníkov. Nespravodlivé zaobchádzanie a stereotypizovanie Rómov ako kriminálnikov založené na osobných charakteristikách, ktoré nesúvisia s individuálnymi schopnosťami a skutkami, porušuje ľudskú dôstojnosť a, ako ukazuje história, je veľmi nebezpečné. Takýto prístup nepomôže v tom, aby z osád vymizla úžera, násilnosti, či prípady drobných, často existenčne motivovaných krádeží. Zvyšovanie počtu policajtov v osadách takéto problémy z dlhodobého hľadiska nevyrieši a bude viesť k zvyšovaniu napätia v spoločnosti, k zvyšovaniu nedôvery Rómov k štátnej moci a ku konfliktom.

4.3 STAVANIE MÚROV ODDEĽUJÚCICH RÓMSKE KOMUNITY

Diskriminačným a stigmatizujúcim trendom je stavenie múrov oddeľujúcich marginalizované rómske komunity. Trend mal zintenzívňujúci charakter najmä v období pred komunálnymi voľbami v roku 2010 Múry zrejme predstavovali spôsob získavania politickej podpory. V tomto roku sme zaznamenali výstavbu betónového plotu vo Vrútkach ako „vyriešenie“ spolunažívania s obyvateľmi na Kafendovej ulice. Múr vznikol zrejme z iniciatívy sťažnosti na obyvateľov tejto ulice od ktorých ich oddeľovala cesta. Obyvatelia Vrútok podľa informácií v médiach požiadali o výstavu vysokého betónového plotu. Stavbu múru s rozmermi dva a pol metra do výšky na oddelenie Rómov od materskej škôlky a jednohlasne schválilo mestské zastupiteľstvo.¹⁰³

Múr vo Vrútkach, podobne ako múry a rôzne oplotenia v Prešove, Michalovciach, Ostrovanoch, Trebišove, Sečovciach, Lomničke alebo Pezinku majú za cieľ chrániť pred údajnými fyzickými útokmi, poškodzovaním majetku a krádežami obyvateľmi susediacich rómskych osád. Esencia praktiky, či už ide o múry, alebo oplotenia, realizovaná samosprávou alebo svojpomocne, je izolácia rómskej komunity. Múry komplikujú prístup ľuďom žijúcim v oddelených lokalitách k sociálnej infraštruktúre, obchodom, školám, škôlkam a podobne. Niektorí dotknutí ľudia z osád ich považujú za stigmatizujúce a diskriminačné.

V čase intenzívnej výstavby múrov v roku 2010 ich obhliadol podpredseda vlády pre ľudské práva a menšiny, štátna tajomníčka ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, splnomocnenec pre rómske komunity a ochrana práv. Tí sa viac-menej zhodli na tom, že stavenie múrov nie je riešením pre spolunažívanie, a signalizuje to zanedbávanie problémov, ktorým sú vystavení obyvatelia rómskych osád. Podľa ich názoru výstavbu tiež treba vnímať aj v kontexte nadchádzajúcich komunálnych volieb a ako snahu starostov o získavanie politickej podpory u „bielej“ väčšiny. Národné stredisko pre ľudské práva túto prax ostro kritizovalo so slovami, že ide o segregračné konanie.¹⁰⁴ Stredisko ešte v roku 2009 realizovalo zisťovanie v Ostrovanoch, kde

101 Emília Horváthová, *Cigáni na Slovensku* (Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1964) s. 157.

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

103 Prebraté zo SITA 21.6.2011. Autorka: Dagmar Úradníková

104 Stanovisko Slovenského národného strediska pre ľudské práva z 10.9.2010.

však skonštatovalo, že výstavbu sporného oplotenia nemožno klasifikovať ako jednu zo zakázaných foriem diskriminácie. Súčasne však vyjadrilo, že prevencia pred diskrimináciou sa v obci neuskutočnila a že ide o formu priestorovej segregácie. Verejný ochranca práv v prípade múru v Michalovciach dospel k názoru, že „žiadne základné práva ani slobody porušené neboli“.¹⁰⁵

Stavanie múrov, plotov alebo akýchkoľvek iných bariér, ktorých cieľom je izolácia, nie je vhodným návodom na spolunažívanie ani riešením problémov časti Rómov. Domnievame sa, že prípady výstavby múrov by mali byť podrobené dôkladnejšiemu preskúmaniu z hľadiska rešpektu ľudskoprávných štandardov. Výstavbu *protirómskych* múrov by totiž bolo možné považovať za zakázané diskriminačné konanie, keďže fyzicky znevýhodňujú ľudí (všetkých obyvateľov dotknutých rómskych komunít) pre ich etnickú príslušnosť v prístupe k tovarom, službám, vzdelávaniu či zdravotníctvu.¹⁰⁶

Máme za to, že bez ohľadu na to, či Rómovia v týchto lokalitách majú alebo nemajú následkom múru dlhšiu cestu k sociálnej infraštruktúre, takouto praxou dochádza k forme zakázanej rasovej segregácie. Slovensko sa podpísaním a ratifikáciou Medzinárodného dohovoru OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie v článku 3 zaviazalo predchádzať, zakázať a odstrániť všetky praktiky rasovej segregácie. Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie k tomuto článku upresnil, že plná alebo čiastočná segregácia môže byť výsledkom aj verejných politík, rovnako ako aj konania individuálnych osôb. Pri takomto konaní nemusí priamo alebo nepriamo participovať verejná správa. Výsledkom segregáčného konania je vznik rezidenčných lokalít ovplyvnených príjmom, niekedy v kombinácii s rasou alebo etnickým pôvodom. Následkom toho ich obyvatelia môžu byť stigmatizovaní a trpieť diskrimináciou.¹⁰⁷

Múry majú negatívny symbolický rozmer a zintenzívňujú už existujúcu priestorovú segregáciu. Stavba protirómskych múrov sa stáva nebezpečným trendom a ich tiché tolerovanie zo strany štátu vytvára priestor pre jeho rozširovanie. Výstavba múrov súčasne signalizuje, že zanedbávanie riešenia problémov vylúčených rómskych komunít a naopak ich prehlbovanie vedie k prijímaniu takýchto represívnych opatrení. Menšina je konštruovaná ako fyzické ohrozenie, čo vyhovuje politickým elitám aj na lokálnej úrovni. V stave ohrozenia sa stávajú hrdinami a získavajú politickú podporu práve pre prijímanie opatrení, akými sú múry, ktoré majú za cieľ ochrániť väčšinu.

4.4 BÚRANIE NELEGÁLNYCH RÓMSKÝCH CHATRČÍ

V roku 2011 sme zaznamenali aj pokračovanie ďalšieho extrémneho prístupu k dlhodobu zanedbávaným rómskym komunitám – búranie nelegálne postavených rómskych chatrčí. Prvou lokalitou bolo búranie drevených chatrčí v košíckom Demeteri, kde žilo približne 700 ľudí. Mesto argumentovalo, že drevené chatrče bolo potenciálnymi zdrojmi nákazy a požiarov. Odvolávalo sa na posudok Civilnej ochrany, ktorá lokalitu Demeter nazvala tzv. voľným skladoom horľavého materiálu. Ako alternatívne bývanie obyvateľom osady mesto ponúкло vojenský stan postavený na Luníku IX, čo obyvatelia Demetera rázne odmietali.¹⁰⁸

105 Vyjadrenie Verejného ochranca práv k výstavbe múru v Michalovciach po osobnom preskúmaní pre média 13.9.2010.

106 Pozri § 2a ods.1 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v platnom znení.

107 Ods. 2 a 3 Všeobecného komentára č.19: Rasová segregácia a apartheid (článok 3) prijatého 18.8.1995.

108 Prebraté zo SITA 16.5.2011. Autor: Matúš Jaco.

Druhou lokalitou, kde pristúpili k takémuto radikálnemu prístupu, bol Žiar nad Hronom. Pred tým, ako starosta mesta dal koncom novembra lokalitu Pod šibeničným vrchom zbagrovať, v máji inicioval výzvu „Zobuďme sa!“ ostatným starostom a primátorom proti rozširovaniu rómskych osád. Podľa starostu štát problém ilegálnych osád ignoruje a podľa neho neprispôsobiví zatiaľ beztrestne zaberajú cudzie pozemky a nikto to nerieši. Ľudia v nich zabrali cudzie pozemky a nič sa im nestalo. Samosprávy teraz musia znášať náklady za ich odpad. Tvrdí, že projekty štátu zlyhali. Navrhuje, aby štát prispel na vybudovanie kontajnerových domov, kde budú platiť prísne pravidlá a elektrina či voda tam nebudú zadarmo.¹⁰⁹ V novembri na pokyn mesta zbagrovali rómsku osadu, kde žilo niekoľko rodín s malými deťmi, ktorí si na poslednú chvíľu vynášali vlastné veci. Starosta označil lokalitu čiernou skládkou, „ktorú bolo treba riešiť.“¹¹⁰ Jedna z obyvateľiek nelegálnej osady Emília Kakarová sa pri zásahu pre médiá vyjadrila: „my vieme, že to nie je naše, ale kam máme ísť?“¹¹¹ Obyvateľom, ktorým mesto na vlastné náklady zlikvidovalo osadu, náhradné ubytovanie nezabezpečilo.

Výstavba nelegálnych osád je dôsledok dlhotrvajúcich komplexných procesov vylučovania Rómov na okraj spoločnosti. Ako vláda v každej svojej stratégii zameranej na integráciu rómskych komunít opakuje, možnosti vymaniť sa zo začarovaného kruhu vylúčenia a chudoby sú mizivé. Napriek tomu podľa neoficiálnych odhadov nášho centra počet nelegálnych osád na Slovensku narastá a je krajným riešením bývania pre ľudí, ktorí žijú hlboko pod hranicou chudoby.

Búranie nelegálnych osád bez toho, aby predtým mesto postupne riešilo alternatívne bývanie s obyvateľmi marginalizovaných osád, je v rozpore s prístupom, ktorý rešpektuje ľudskú dôstojnosť a možno argumentovať, že aj práva na adekvátne bývanie.¹¹² Podľa interpretácie Výboru OSN pre sociálne, hospodárske a ekonomické práva vystaňovanie, resp. búranie majetku nemôže viesť k tomu, aby boli vystaňované „osoby bez domova a vystavené riziku porušovania iných ľudských práv. V prípade, ak sa vystaňovaním postihnutí obyvatelia nemôžu o seba postarať, štát má povinnosť prijať všetky primerané opatrenia s maximálnym použitím svojich dostupných zdrojov na to, aby zabezpečil adekvátne bývanie, resp. presídlenie.“¹¹³

Zbagrovanie osady bez toho, aby tento proces bol s osadníkmi vopred konzultovaný, aby boli odškodnení za škody na osobnom majetku a aby mesto ponúklo primerané bývanie, možno označiť v zmysle interpretácie OSN za hrubé porušenie ľudských práv.

Podobne ako pri stavbe múrov, búranie chatrčí potvrdzuje dôsledky existujúcej dynamiky sekuritizácie, ktorá existuje vo vzťahu k Rómom. Prácou politických elít, v tomto prípade na lokálnej úrovni, sú Rómovia žijúci v osadách vnímaní ako hrozba, či už náказы, porušovania poriadku alebo požiaru. Verejná správa pritom nepodniká kroky, aby vytvárala podmienky na to, aby sa osadníci mohli z kruhu vylúčenia dostať. Naopak, prijímaním radikálnych represívnych opatrení, akými je búranie chatrčí, ešte viac menšinu vylučuje na okraj spoločnosti a prehľbuje chudobu. Táto stratégia pritom často slúži na získanie politickej podpory, čo dokazuje napríklad nárast múrov práve pred komunálnymi voľbami.

109 Prebraté zo SITA 24.5.2011. Autor: Martin Dušička.

110 Prebraté zo SITA 29.11.2011. Autor: Martin Dušička.

111 *Ibid.*

112 The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions: 20.05.1997, CESCR General comment 7.

113 *Ibid.* para 17.

4.5 ZAVEDENIE TRESTNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI RODIČOV ZA PRIESTUPKY SVOJICH DETÍ

Ďalším nástrojom represie nepriamo nasmerovaným voči Rómom v uplynulom roku bola novela trestného zákona zavádzajúca trestnoprávnu zodpovednosť rodičov za priestupky svojich detí. Podľa predkladateľa pozmeňujúceho návrhu Kamil Krnáč (SaS), ktorý sa zameriaval na postihovanie rómskych rodičov, ktorí navádzajú deti k drobným krádežiam, najmä potravín, „mali by byť postihnuté rodiny, v ktorých sú doslova recidivisti...“¹¹⁴ Podľa poslancov „spoločnosť musí mať záujem o zdravý vývin maloletých a mladistvých, a to predovšetkým sankcionovaním osôb, ktoré im umožňujú dopúšťať sa takýchto konaní, keďže následne vedú k ich spustnutiu“.¹¹⁵

Novela trestného zákona rozšírila skutkovú podstatu trestného činu §211 trestného zákona, ohrozovanie mravnej výchovy mládeže, podľa ktorej sa tohto trestného činu dopustí osoba, ktorá vydá, čo aj z nedbalosti, osobu mladšiu ako osemnásť rokov nebezpečenstvu spustnutia tým, že jej umožní dopúšťať sa „konaní, ktoré sú podľa osobitných zákonov priestupkami“.¹¹⁶ Za spáchanie tohto trestného činu hrozí uloženie trestu odňatia slobody až na dva roky.

Podľa poslanca Krnáča takýto postup je riešením „problému č.1 na východnom Slovensku“.¹¹⁷ Podľa ministerky spravodlivosti takéto nové opatrenie bude len veľmi ťažko vymožiteľné. Problémom bude podľa nej dokazovanie, že rodičia umožnili deťom páchanie priestupkov, čím ich vystavili nebezpečenstvu spustnutia.¹¹⁸

Štát má povinnosť ochrániť deti pred násilím a zanedbávaním zo strany rodičmi. V niektorých prípadoch má štát povinnosť „vstúpiť za brány domu“ a odobrať deti do náhradnej výchovy. Takéto riešenia by mali byť skutočne len krajným opatrením. Podobne ako v prípade budovania múrov či búrania chatrčí štát by mal v prvom prijať preventívne opatrenia na to, aby nedochádzalo k takýmto extrémnym prípadom zanedbávania detí.

Pozmeňovací návrh poslanca Krnáča bol nepriamo namierený na rómskych rodičov žijúcich v extrémne chudobných podmienkach. Je zjavné, že na riešenie problémov takýchto komunít je nutné prijať komplexné opatrenia v oblasti vzdelávania, bývania, zamestnanosti, sociálnej práce a zdravia. Za posledných dvadsať rokov štát naopak reálne implementoval minimum tejto politiky a ak aj áno, je otázne, či ich reálnym cieľom bolo vytvorenie dôstojných podmienok pre život Rómov. ¹¹⁹ Používanie trestného práva na presadzovanie „želaného“ správania, ktoré veľmi úzko súvisí s chudobou, je nevhodným prostriedkom a nevyrieši koreň problému. Okrem rizika, že bude zneužívaný orgánmi činnými v trestnom konaní, nesie v sebe vysoko negatívny symbolický odkaz o vzťahu nerómov k Rómom. Podobne ako v prípade múrov a búrania chatrčí je opatrením, ktoré má pomôcť získať politickú popularitu navrhovateľov, nie riešenia zanedbávania starostlivosti o deti.

114 „Rodičom oddnes hrozí za priestupky ich detí dvojročné väzenie“, dostupné na <http://www.aktuality.sk/clanok/192743/rodicom-oddnes-hrozi-za-priestupky-ich-deti-dvojrocne-vazenie/>

115 *Ibid.*

116 Čl. 22 zákona č.262/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

117 „Riešenie problému č. 1 na východnom Slovensku“, blog Kamil Krnáč, dostupné na <http://kamilkrnac.blog.sme.sk/c/274743/Riesenie-problemu-c-1-na-vychodnom-Slovensku.html>

118 Rodičom oddnes hrozí... *supra* poznámka 114.

119 Pozri v časti o výskume vo vzdelávaní, časť 9.2, nižšie.

4.6 DISKRIMINÁCIA RÓMSKÝCH DETÍ VO VZDELÁVANÍ: PRÍPAD ŠARIŠSKÉ MICHAĽANY

Jednou z najzávažnejších praktík porušujúcich menšinové a ľudské práva na Slovensku je segregácia rómskych detí vo vzdelávaní. Má množstvo podob: umiestňovanie rómskych detí z okrajových komunít do špeciálnych škôl a špeciálnych tried (v rámci „bežných“) škôl, oddeľovanie rómskych detí do segregovaných tried, poschodí, budov, jedální a ihrísk v rámci hlavného vzdelávacieho prúdu, v dôsledku priestorovej segregácie vznik rómskych škôl či usádzanie rómskych detí do zadných lavíc, aby „nezavadzali“ pedagógom pri výučbe nerómskych detí.

Aj keď sú takéto praktiky vo väčšine prípadov antidiskriminačným zákonom zakázané už od roku 2003, na Slovensku sme sa dočkali prvého súdneho prípadu strategickej litigácie až v decembri 2011. Dopomohlo tomu zavedenie inštitútu žaloby vo verejnom záujme, kde praktiky segregácie môže napadnúť aj občianske združenie. Z rôznych finančných alebo sociálnych dôvodov majú totiž obeť diskriminácie sťažený prístup k súdom. V prípade, ak im aj občianske združenie zaoberajúce sa ochranou obetí diskriminácie poskytne právnu pomoc, rómski rodičia sa môžu obávať, že žaloba školy môže mať negatívny dosah na ich deti v žalovanej škole.

Prvým prípadom bola žaloba vo verejnom záujme Poradne pre občianske a ľudské práva, ktorou napadla existenciu dlhodobou zriadených osobitných oddelených tried, ktoré navštevujú výlučne rómske deti na Základnej škole s materskou školou v Šarišských Michaľanoch.¹²⁰ Prešovský okresný súd takto potvrdil množstvo upozornení ľudsko-právnych organizácií o existencii segregácie rómskych detí vo vzdelávaní, čo dlhodobu SR a najmä ministerstvo školstva odmieta.¹²¹

Žalovaná škola nespochybnila existenciu osobitných tried. Podľa výpovedí učiteliek škola organizovala výučbu tak, aby prakticky nedochádzalo ku kontaktu rómskych a nerómskych detí ani počas prestávok a času určeného na hranie. Škola argumentovala, že dôvodom delenia nebol etnický pôvod, ale sociálne znevýhodnenie. Zriadila oddelené triedy s cieľom zabezpečiť „individuálny prístup pre deti zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktoré majú výraznejšie problémy so zvládnutím učiva“.¹²² Škola tiež tvrdila, že takýmto spôsobom prispeje k tomu, aby sa „rómske deti necítili pri výučbe hendikepované poznaním, že ostatné deti sa učia lepšie ako oni“.¹²³ Ospravedlňovala oddeľovanie súhlasmi rómskych rodičov s tým, že ich deti sa budú učiť podľa platných učebných osôb, len osobitne.

Sudkyňa neakceptovala argumenty školy. Poukázala na skutočnosť, že škola vytvorila čisto rómske triedy bez ohľadu na študijné výsledky detí. Podľa sudkyne „konanie žalovaného využívaním špecifických metód a foriem vzdelávania žiakov zo sociálne nevýhodného prostredia sa nemôže diať takým spôsobom, ktorý je v rozpore s platnou a medzinárodnou legislatívou na ochranu ľudských práv.“¹²⁴ To znamená, že interpretácia školského zákona, ktorý dáva právo na

120 Rozsudok, 25 C 133/10-229 zo dňa 5. decembra 2011, ďalej len „Rozsudok“.

121 Uznesenie vlády UV-32346/2011 zo dňa 5.10.2011. V dokumente sa konštatuje, že z 91 odporúčaní OSN, ktoré SR dostala v máji 2009, odmietla resp. považovala za irelevantné 9 z nich. Medzi odmietnutými odporúčaniami boli výzvy k prešetrovaniu a odškodneniu praktiky násilných sterilizácií rómskych žien a odporúčania k prijatiu legislatívnych a praktických opatrení s cieľom ukončiť diskrimináciu rómskych detí vo vzdelávacom systéme.

122 Rozsudok, *supra* poznámka 120, s.2

123 *Ibid.* s.10.

124 *Ibid.* s. 9.

výchovu a vzdelávanie s využitím špecifických foriem a metód zodpovedajúcich potrebám takýchto detí, nemôže byť ospravedlnením segregácie. Školský zákon nemôže byť interpretovaný v rozpore s antidiskriminačným zákonom, Ústavou SR ani medzinárodnými dohovormi o ochrane ľudských práv. Podľa sudkyne je hlavným kritériom pre umiestňovanie detí do oddelených tried príslušnosť k rómskemu etniku, keďže do nich chodia deti bez ohľadu na to, či sú zo znevýhodneného prostredia, alebo nie. Sudkyňa považovala informované súhlasy za irelevantné, keďže neboli slobodné. „Rodičia odobrujú dané vzdelávanie z dôvodu, že si na danú situáciu zvykli a obávajú sa šikanovania a ponižovania v zmiešaných triedach.“¹²⁵

Podľa sudkyne, škola rezignovala na svoju úlohu v procese vzdelávania, keďže uprednostnila protiprávne segregované vzdelávanie pred rozvíjaním inkluzívneho vzdelávania. Podľa jej názoru oddelovanie nemožno považovať za tzv. dočasné vyrovnávacie opatrenia, ktoré majú cieľ vyrovnať nejaký hendikep. Podľa nej je „zrejmé, že ich opatrenia nemajú vyrovnávací charakter, ktorý by umožnil dobiehanie deficitu spôsobeného možným sociálnym znevýhodnením, ale ide im len o oddelenie nerómskych žiakov od rómskych“.¹²⁶ Všimla si tiež, že z rómskych tried nebol dlhodobo preradený do nerómskych tried žiadny žiak. Napokon poznamenala, že škola sa netajila tým, že oddelovanie bolo spôsobené obavou odlivu nerómskych žiakov. Sudkyňa tak konštatovala porušenie antidiskriminačného zákona a nariadila škole odstrániť protiprávny stav do tridsiatich dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozsudku.

Podľa dostupných informácií v tlači sa žalovaná škola voči rozsudku odvolala. Škola tvrdila, že rómske deti nediskriminuje a že triedy nevytvárala na etnickom princípe, ale deťom zo znevýhodneného prostredia poskytovala odlišné metódy a tempo učenia.¹²⁷

Ťažko predpovedať, ako si s odvolaním poradí krajský súd. Je takmer isté, že ak by sa takýmto prípadom zaoberal Európsky súd pre ľudské práva (ESLP), posúdil by oddelovanie rómskych detí ako diskrimináciu v prístupe práva na vzdelanie (v prípade žaloby vo verejnom záujme však nie je možné odvolať sa až na ESLP. Sťažovateľmi by museli byť priamo poškodení, resp. ich právni zástupcovia).

Prípád rozhodnutý ESLP *Oršuš a ďalší proti Chorvátsku* vo svojich faktoch pripomína situáciu v Šarišských Michaľanoch.¹²⁸ Sťažovatelia Oršuš a ďalší zažalovali základné školy v Chorvátsku za to, že umiestňovali rómske deti do oddelených tried v hlavnom vzdelávacom prúde z dôvodu nedostatočnej znalosti chorvátčiny. Školy sa podobne ako u nás bránili tým, že musia prispôbiť spôsob výučby. ESLP si podobne ako Okresný súd v Prešove všimol, že v praxi neexistoval žiadny spôsob monitorovania preraďovania rómskych detí do nerómskych tried a že deti boli vo všetkých ročníkoch základnej školy vzdelávané oddelene. ESLP taktiež upozornil, že aj keď škola priamo nezaraďovala deti do osobitných tried na základe jazykového kľúča, dôsledkom takéhoto opatrenia bolo vytvorenie tried zostavených na základe etnickej príslušnosti. Takýto postup je zakázanou nepriamou diskrimináciou. Obhájiť prípad sťažovateľov v Chorvátsku sa zdá náročnejšie ako v prípade Šarišských Michaľan, keďže do istej miery by bolo možné ospravedlniť dočasné opatrenia vyrovnávajúce jazykové bariéry. Je vysoko nepravdepodobné, že by ESLP akceptoval sociálne znevýhodnenie a argument o odlive nerómskych detí zo školy za ospravedlniteľný dôvod odlišného zaobchádzania.

125 *Ibid.* s. 10.

126 *Ibid.* s.10.

127 „Šarišské Michaľany nechcú triedy zmiešať“, Korzár, SME, 23.1.2012.

128 *Oršuš a ďalší proti Chorvátsku*, ESLP 15766/03 zo 16. marca 2010.

Stav rešpektu základnej záruky menšín nebyť znevýhodňovaný z dôvodu príslušnosti k menšine ilustrujú reakcie vysokých štátnych predstaviteľov na rozsudok prešovského okresného súdu. Minister školstva neprekvapivo nemal potrebu vyjadriť sa k prípadu. Štátny tajomník ministerstva školstva spoločne so štátnou tajomníčkou ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny prax segregácie verejne ospravedlňovali. Štátna tajomníčka zjavne zneužila prípad na svoju predvolebnú kampaň a nešťčila sa použiť populistické a stereotypné výroky na adresu rómskych detí a ich rodičov.¹²⁹ Jediný, kto verejne odsúdil segregáciu, bol podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny.¹³⁰

Ďalším rozšíreným spôsobom, na ktorý nás dlhodobo upozorňujú ľudskoprávne organizácie, je segregácia ich vzdelávaním v špeciálnom školstve. Za uplynulých viac ako desať rokov sa pritom na Slovensku investovali nemalé prostriedky do zmeny testov školskej zrelosti. Ukazuje sa však, že samotný koncept paralelného vzdelávania je vysoko problematický. Snahou nášho vzdelávacieho systému aj v zmysle záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru OSN o právach ľudí so zdravotným postihnutím by malo byť vytváranie inkluzívneho vzdelávania pre všetky deti.¹³¹

4.7 NÁSILNÉ STERILIZÁCIE RÓMSKÝCH ŽIEN: PRÍPAD V.C. PROTI SLOVENSKU

V uplynulom roku sme zaznamenali ďalšie prelomové rozhodnutie týkajúce sa vysoko problematických praktík nezákonných sterilizácií rómskych žien. Až po viac ako jedenástich rokoch sa pani V., Rómka žijúca v jednej z najchudobnejších osád na východnom Slovensku, dožila uznania za to, že lekári prešovskej nemocnice s ňou zaobchádzali ponižujúco a neľudsky a vážne zasiahli do jej súkromného a rodinného života. Takýto záver vyniesol až EŠLP vo svojom rozhodnutí V. C. *proti Slovensku* 8. novembra 2011.¹³² Doposiaľ totiž žiadny z predstaviteľov štátnej moci na Slovensku neodsúdil prax násilných sterilizácií rómskych žien, čo predstavuje jeden z najhorších pozostatkov komunizmu. Napriek opakovaným výzvam medzinárodných ľudskoprávných organizácií nebola do dnešného dňa ani riadne prešetrená.

Príbeh pani V. má spoločné črty so stovkami príbehov rómskych žien dokumentovaných v správe Telo a duša z roku 2003, ktorú spoločne pripravili Poradňa pre občianske a ľudské práva a Centrum pre reprodukčné práva. Lekári prešovskej nemocnice si od pani V. vyžiadali súhlas so sterilizáciou v najväčších pôrodných bolestiach tesne predtým, ako cisárskym rezom porodila svoje druhé dieťa. Súhlas od rodiacej dvadsaťročnej pacientky si vyžiadali s tým, že ju vystrašili, že by sa jej ďalšie tehotenstvo mohlo skončiť jej smrťou. Pani V. slovu sterilizácia poriadne nerozumela a žiadosť o jej vykonanie v strachu a bolesti podpísala. Lekárom jednoducho dala súhlas na to, aby „urobili to, čo chcú urobiť“.¹³³ V jej karte bol záznam, že je rómskeho pôvodu, ktorý predurčil aj to, že bola umiestnená na izbu s rómskymi ženami s oddelenými kúpeľňami

129 Pozri blogy vtedajšieho štátneho tajomníka ministerstva školstva Jaroslava Ivanča, „Michalany ako precedens s nechcenými následkami“, dostupné na <http://ivanco.blog.sme.sk/c/286026/Michalany-ako-precedens-s-nechcenymi-nasledkami.html> a vtedajšej štátnej tajomníčky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Lucie Nicholson: Zákaz segregácie na Slovensku je smiešny, dostupné na <http://aktualne.atlas.sk/komentare/lucia-nicholson/zakaz-segregacie-na-slovensku-je-smiesny/>.

130 Pozri vyhlásenie Rudolfa Chmela k zneužívaniu témy sociálneho vylúčenia v predvolebnej kampani, dostupné na: <http://www.vicpremier.sk/stanovisko-vicepremiera-sr-rudolfa-chmela-k-zneužívaniu-temy-socialneho-vylucenia-v-predvolebnej-kampani/>

131 Pozri tiež výsledky výskumu vo vzdelávaní v časti 9.2, nižšie.

132 Prípad V. C *proti Slovensku*, rozhodnutie EŠLP 18968/07 zo dňa 08.11.2011.

133 *Ibid.* ods. 15.

a toaletami. Nemožnosť otehotnieť ju natoľko poznamenala, že sedem rokov po zákroku trpela hysterickým tehotenstvom s falošnými tehotenskými príznakmi. Jej manželstvo sa z dôvodu jej neplodnosti v roku 2009 rozpadlo. V rómskej komunite bola z tohto dôvodu ostrakizovaná.¹³⁴

ESLP vo svojom rozhodnutí uviedol, že sterilizácia nie je život zachraňujúci úkon. Jej vykonanie je podmienené informovaným súhlasom, pre ktorý sa žena slobodne rozhodne na základe plnej a zrozumiteľne komunikovanej informácie o tom, aké má zákrok následky. Vyžiadanie súhlasu v čase najväčších pôrodných bolestí a navyše bez toho, aby pacientka slovu sterilizácia rozumela, bolo v rozpore s rešpektom ľudskej dôstojnosti a ľudských práv garantovaných dohovorom. Lekári nerešpektovali jej právo na to, aby sa autonómne rozhodla o zákrokoch na svojom tele a nedali jej inú možnosť, ako privoliť k násilnému zákroku. Slovenská republika sa podľa súdu stala zodpovednou za porušenie zákazu mučenia a iného neľudského a ponižujúceho zaobchádzania a za porušenie ochrany súkromného a rodinného života.

Väčšina sudcov ESLP sa však odmietla zaoberať časťou sťažnosti, podľa ktorej dôvodom takéhoto zaobchádzania bol rómsky pôvod pani V. Sudcovia si všimli zmienku o jej rómskom pôvode v zdravotnej karte a všimli si aj výpoveď primára gynekologického oddelenia, ktorý si síce na pani V. nespomínal, ale myslel si, že „to bol prípad taký istý ako tie ostatné“.¹³⁵ Napriek tomu sa väčšina sudcov zhodla, že v tomto konkrétnom prípade sťažovateľka nepredostrela dostatok dôkazov o tom, že dôvodom ponižujúceho zaobchádzania bol jej etnický pôvod. Sudkyňa Mijovic vo svojom odlišnom stanovisku s väčšinou nesúhlasila. Práve naopak, argumentovala, že konanie lekárov bolo najhoršou formou diskriminácie. Sterilizácie podľa nej „neboli na rómskych ženách vykonávané náhodne, ale boli pozostatkom dlhodobo zakorenených negatívnych postojov voči rómskej menšine na Slovensku“.¹³⁶ Keďže neexistovali medicínske dôvody na sterilizáciu, bolo jednoznačné, že práve zmienka o jej pôvode bola dôvodom na vykonanie násilného zákroku.

Väčšinu sudcov by možno presvedčili štatistické dôkazy poukazujúce na neprimerane vysoké počty sterilizácií medzi rómskymi ženami. Tie však na Slovensku oficiálne dostupné nie sú. Notorickým alibi štátnych orgánov je, že etnické dáta zbierať nemôžu. Argumenty ľudsko-právnych organizácií ani Európskej komisie o tom, že ich zber je za istých okolností nielen možný, ale aj nevyhnutný na to, aby bolo možné dokumentovať aj rozsah diskriminácie, ich zatiaľ nepresvedčili. Dáta by totiž odhalili problém, ktorý vidieť nechcú. Navyše lekári a nemocnice, ktoré sa zjavne k takýmto praktikám uchýľovali (uchýľujú), robia všetko preto, aby sťažili takýmto poškodeným ženám možnosť brániť sa súdnou cestou. Dokonca aj tie, ktoré nájdu odvahu, musia roky bojovať, aby sa dostali k svojim zdravotným záznamom. Prípad ESLP *K.H. a ďalšie proti Slovensku z roku 2009*¹³⁷, ktorý Slovenská republika takisto prehrala, napríklad dokumentuje, ako nemocnice v Prešove a Krompachoch pod zámienkou „ochrany pred zneužitím“ nedovolili právny zástupcom rómskych žien nahliadnuť či odkopírovať ich zdravotné karty. Do záznamov vraj mohli nahliadať len pacientky a aj tie si z nich mohli urobiť len výpisy. Medicínske záznamy, navyše písané rukou, sú pritom nezrozumiteľné aj pre vysokoškolsky vzdelané ženy, nehovoriac o ženách z marginalizovaného prostredia.

Vládne politiky povinných či násilných sterilizácií najmä žien patriacich k neobľúbeným menšinám alebo ľuďom trpiacim na rôzne genetické ochorenia nie sú žiaľ výnimočné len pre Sloven-

134 *Ibid.* ods. 19 a 20.

135 *Ibid.* ods. 32.

136 Odlišné stanovisko sudkyne Mijovic pripojené v závere väčšinového rozhodnutia súdu.

137 Prípad *K.H. a ďalšie proti Slovenskej republike*, rozhodnutie ESLP 32881/04 Z 28. apríla 2009.

ska a rómsku menšinu. Sú eugenickými a hlboko rasistickými politikami, vinou ktorých trpeli napríklad aj Afroameričanky v USA alebo ženy patriace k pôvodnému obyvateľstvu v krajinách Severnej aj Južnej Ameriky. Vlády demokratických krajín, v ktorých k takýmto praktikám v minulosti došlo, ich razantne odsúdili, poškodeným sa ospravedlnili a odškodnili ich. Násilné sterilizácie boli uznané ako zločin proti ľudskosti v rímskom Štatúte medzinárodného trestného tribunálu.

Poradni pre občianske a ľudské práva sa podarilo obhájiť prípad odkrývajúci ponižujúcu prax, ktorá je pozostatkom komunistickej politiky, v rámci ktorej boli rómske ženy finančne motivované k tomu, aby podstupovali takéto zákroky, pričom sa zneužívala ich chudoba. Domnievame sa, že vzhľadom na predchádzajúcu politiku komunizmu a podobnosti s prípadmi opísanými v správe Telo a duša sa nemožno tváriť, že išlo o náhodu, keď lekári donútili k sterilizačnému zákroku rodiacu ženu, ktorá bola Rómka. Násilné sterilizácie síce nepatria k politike ponovembrových vlád na Slovensku. Tým však, že praktiky neboli doposiaľ riadne prešetrené a ani dôrazne odsúdené, ich vlády prinajmenšom potichu tolerujú. Namiesto dôstojného a úprimného ospravedlnenia rómskym ženám sme sa dočkali arogantného vyjadrenia ministerky spravodlivosti, ktorá vnímala problém ako triviálny,¹³⁸ a ignorovania zo strany premiérky.

4.8 PARLAMENTNÉ VOĽBY A POPULIZMUS

Pád vlády v októbri a vyhlásenie predčasných parlamentných volieb odštartovali predvolebnú kampaň už na jeseň. Predvolebnú kampaň charakterizovala snaha strán naprieč politickým spektrom získavať hlasy voličov obhajobou reštriktívnych, ba priam rasistických protirómskych opatrení. Politické elity veľmi intenzívne participovali na nebezpečných procesoch, na ktoré naše výskumné centrum upozorňuje – na konštrukcii menšín ako ohrozenie väčšiny, v tomto prípade Rómov ako demografickej, sociálnej a ekonomickej hrozby.

Politická kampaň prebiehala nielen na bilbordoch či stretnutiach s voličmi, ale aj v parlamente. Poslanec Kaník (SDKÚ-DS) sa našťastie bezúspešne snažil presadiť svoj diskriminačný návrh, ktorý by o polovicu znížil rodičovské príspevky najmä pre rómske matky. Spolu so svojím kolegom Kužmom (SDKÚ-DS) ďalej navrhol spôsob, ako zjednodušiť bývanie chatrčí a z tohto opatrenia urobili jednu zo svojich volebných priorít. Poslanci Procházka a Žitňanská (KDH) nezaostávali a podali poslanecký návrh, ktorého cieľom je umožniť oddeľovanie rómskych a nerómskych obcí.

Na domnienke ohrozenia menšinami (najmä rómskej) a potrebe ochrany pred ňou boli založené aj politické programy a programové priority väčšiny parlamentných strán do predčasných marcových volieb 2012. SaS prostredníctvom Ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Jozefa Mihála so sloganom „Budúcnosť je práca, nie dávky“ prezentovala názor, že práca je na Slovensku dosť a každý, kto chce pracovať, si prácu nájde.¹³⁹ Takéto tvrdenie je v krajine s takmer 14-percentnou nezamestnanosťou, ktorá v niektorých regiónoch dosahuje až 30 percent, prinajmenšom odvážne. SDKÚ-DS za svojím koalíčnym partnerom v populizme návrhu zastaviť tzv. diskrimináciu pracujúcich rodín v žiadnom prípade nezaostáva. Volebný program 4X4 bol

138 Pozri stanovisko ministerky spravodlivosti napr. na http://www.gipsytv.eu/gipsy-television/spravy/slovensko/sterilizacia-romskych-zien-reakcia-ministerky-spravodlivosti-lucie-zitnanskej.html?page_id=2307

139 Pozri "SaS chce vymeniť sociálne dávky za prácu" HN online, 12.01.2012, dostupné na <http://hnonline.sk/slovensko/c1-54406360-sas-chce-vymenit-socialne-davky-za-pracu>

popretkávaný návrhmi, ktoré viac alebo menej otvorene stavajú na široko rozšírených predsudkoch o tom, že Rómovia nielen zneužívajú sociálny systém, ale nechcú sa vzdelávať, nestarajú sa o svoje deti a neposielajú ich do školy. Obe strany vychádzali z mylnej tézy o tom, že Rómovia si vo vylúčených komunitách sami a slobodne vybrali možnosť byť nezamestnanými, nevzdelanými, žiť výrazne pod hranicou chudoby a byť odkázaní na pomoc v sociálnej núdzi. Od tejto tézy je veľmi blízko ku konštatovaniu, že tzv. rómske príživníctvo je sociálnou a demografickou hrozbou pre pracujúceho Slováka, ktorého musia ochrániť, čo svojim potenciálnym voličom radi sľubujú.

SKDÚ-DS a SaS sa v tomto ohľade výrazne neodlišovali od programu Kotlebovej strany ĽS-NS, ktorej základom je myšlienka nerovnosti v rešpekte ľudí, a preto tento politik podľa nášho názoru v skutočne demokratickej spoločnosti nemá čo robiť. Do boja o voliča, ktorému bude imponovať politický rasizmus, sa zrejme najexpresívnejšie pustila Slotova SNS. SNS oblepila krajinu hlboko rasistickými a Rómov znevažujúcimi bilbordami, ktoré podľa nášho názoru presahujú hranicu slobody prejavu a mali by byť predmetom preskúmavania orgánov činných v trestnom konaní.

Ako sme už uviedli vyššie, Kymlicka pozoroval, že v západných demokraciách došlo k ústupu od sekuritizácie menšín v dôsledku dvoch trendov: vedomej dohody politikov naprieč politickým spektrom o tom, že nebudú vyťahovať tzv. bezpečnostnú kartu a rezignácie voličov na populistické argumenty, ktoré deklarujú potrebu ochrany väčšiny. Predvolebná kampaň na jeseň a v zime 2011 potvrdila v slovenskej politike presne opačné smerovanie.

5. SYMBOLICKÁ POLITIKA

Dôležitou súčasťou spravodlivej menšinovej politiky by podľa nášho názoru mali byť akty symbolického rešpektu smerujúce k uznaniu etnokultúrnych odlišností, prínosu menšín či historických krívd, ktorých obeťou boli menšiny. Neuznanie a projekcia primitívnosti, ponížovanie či hanenie môže vážne poškodiť identitu jednotlivca patriaceho k marginálnej skupine. A to do takej miery, že neuznanie seba a akceptovanie druhoradého statusu sa môže stať jedným z najsilnejších nástrojov utlačovania a deptania. Ako argumentuje Taylor, uznanie je nielen „láskavosť“ voči menšinám, je to vitálna ľudská potreba.¹⁴⁰ Politika uznania vychádza z princípu rešpektu ľudskej dôstojnosti každého človeka.

Symbolická politika uznania na Slovensku vo všeobecnosti nie je považovaná za dôležitú. Práve naopak, politické elity, ako bolo napríklad vidieť v politickej kampani, menšiny, a to najmä rómsku, otvorene a bez hanby dehonestujú. Je zaujímavé, že v pionierskych prácach západných multikulturalistov je uvádzaná pomlčková vojna medzi Čechmi a Slovákmi v roku 1992 za ukázkový príklad toho, aký význam má symbolická politika.¹⁴¹

Etnickí Slováci majú vo všeobecnosti ťažkosti pochopiť, prečo neuznanie Benešových dekrétov a snahy o zbavovanie občianstva môžu mať dosah na maďarskú menšinu. Nerozumejú, že kľúčom k tomu, aby sa Rómovia vymanili z cyklu chudoby, nie je represia, znižovanie dávok a stavanie múrov, ale pomoc, rešpekt a uznanie krívd, akými bezpochyby boli napríklad násilné sterilizácie rómskych žien. Takáto politika uznania¹⁴² by napríklad pomohla v tom, že by sa Rómovia nehanbili za svoju odlišnosť a možno by sa vo verejných sčítaniach ľudu slobodnejšie rozhodovali o tom, či pociťujú prináležanie k menšine, alebo nie. Ostatné národnostné menšiny vrátane Maďarov či v minulosti zaznávaných Rusínov by sa tiež cítili slobodnejšie, ak by štát intenzívnejšie vysielal signál o tom, že sú súčasťou komunity na Slovensku a že ich kultúrne a jazykové odlišnosti nie sú ničím, za čo sa majú hanbiť, práve naopak.

V minulom roku sme zaznamenali incidenty, ktoré potvrdzujú trend nepochopenia symbolickej politiky ako nástroja uznania, nie dešpektu. Prvú vlnu nezhôd vyvolalo odhalenie busty Jánoša Eszterházyho na súkromnom pozemku v Košiciach v marci 2011. J. Eszterházy, jeden z hlavných predstaviteľov maďarskej iredenty, bol predstavený ako obeť komunistických represálií a obhajca občianskych a ľudských práv. S osadením busty vyjadril nesúhlas primátor Košíc ako aj pomerne široká a nesúrodá komunita – SNS, historici zo SAV, Matica slovenská, viaceré ob-

¹⁴⁰ Taylor, *supra* poznámka 61, s. 26.

¹⁴¹ Jacob Levy, "Classifying cultural rights" in Ian Shapir & Will Kymlicka (New York: New York University Press, 1995) 22, s.48.

¹⁴² Pozri tiež záverečnú časť k návrhom o ďalšom smerovaní, nižšie.

čianske združenia a protifašistickí bojovníci. Podujatie bolo súkromnou iniciatívou a vyvrcholilo protestnou akciou, pri ktorej výtvarník Peter Kalmus, ktorý oblepil sochu toaletným papierom, skončil na zemi po útokoch mladíkov v uniformách pripomínajúcich Maďarskú gardu.

S obavami bolo možné sledovať nielen aktivity neonacistov, ktoré sa dali pozorovať aj v prvom polroku 2011 (najmä v období okolo výročia vzniku Slovenského štátu v marci), ale tiež pokusy rehabilitovať vládne elity Slovenskej republiky z rokov 1939– 1945 skupinou nacionalisticky orientovaných historikov a podporovateľov. Súčasťou takýchto aktivít bolo odhalenie busty slovenského politika a významného predstaviteľa Hlinkovej slovenskej ľudovej strany Ferdinanda Ďurčanského 10. júna 2011 v Rajci. Bustu mesto umiestnilo aj napriek odporu židovskej náboženskej obce, protifašistických bojovníkov a ďalších občianskych združení a obyvateľov mesta.

Verejná podpora osoby, ktorá hlásala potlačanie ľudských práv, antisemitizmus a je personifikovaným symbolom genocídy, je nebezpečná a ako konštatuje vyhlásenie Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť zo dňa 28. júna 2011, je v príkrom rozpore s princípmi ľudskej dôstojnosti a nie je „iba nešťastným rozhodnutím či hlbokým omylom“. Podľa rady je aj výsmechom všetkých, ktorým sú blízke ideály humanity a univerzálnosti ľudských práv. Rada vlády vyzvala podpredsedu Vlády SR pre ľudské práva ako aj ostatných významných politických činiteľov, „aby sa svojou autoritou zasadili o také riešenie, ktoré bude v súlade s predstavou Slovenska ako slušnej demokratickej krajiny uctievať skutočných hrdinov a významné osobnosti, a nie protagonistov režimov, ktoré sú smutnou kapitolou v našej histórii.“ Odhalenie Ďurčanského busty takisto spustilo policajné vyšetrovanie vo veci prečinu podpory a propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práva slobôd na základe podania hnutia Human. Možno veriť, že dôjde ku krokom, ktoré povedú jednak k odstráneniu busty a jednak k tomu, že takéto iniciatívy sa už nevyskytnú.

Pozitívnym krokom je ožiovovanie pripomínania nielen židovského alebo rómskeho holokaustu, ktorý si napríklad pravidelne pripomínajú v Múzeu SNP. Prvý odhalený Pamätník rómskeho holokaustu bol práve pri Pamätníku SNP v Banskej Bystrici roku 2005 a podobných ďalších sedem sa nachádza na iných miestach Slovenska. Historik SAV Arne Mann pre médiá uviedol: „Slovenský štát napodobňoval zákony nacistického Nemecka a priamo fyzické obete boli až po potlačení Slovenského národného povstania a okupácii Slovenska nemeckou armádou. Vtedy tie špeciálne policajné jednotky nemecké doslova vyrábali provokácie medzi Rómami, ktoré boli potom zámienkou pre masové vraždy. Takéto sa stali vo viacerých lokalitách, tak aj v Žiari nad Hronom a Čiernom Balogu.“ Adela Maková, pozostala po obetiach holokaustu, hovorí: „Ocko bol prenasledovaný, pretože bol Róm, a doteraz som sa nedozvedela, že kde je pochovaný. Potom ešte aj strýkovia boli odvedení, aj tety. V rodine viacej nás bolo a boli aj siroty. Boli aj v Kremničke zavraždení.“¹⁴³

Politika symbolického uznania však stále zostáva oblasťou, ktorú politici na Slovensku nedoceňujú a výrazne v nej zaostávajú.

143 Prebraté zo SITA 2.8.2011 Autor: Martin Dušička.

6. JAZYKOVÉ PRÁVA

Jazykové práva sú podľa Ústavy SR jednými z najdôležitejších menšinových záruk. Podľa ústavy „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.

Vymedzenie obsahu jazykových práv je obsiahnuté najmä v Európskej charte regionálnych alebo menšinových jazykov (1992).¹⁴⁴ Na účely Charty uznáva SR 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. Najrozsiahlejšie sa zaviazala SR implementovať jazykové práva pre najpočetnejšiu maďarskú menšinu (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 masmédia a pod).¹⁴⁵ V druhej skupine jazykov je rusínsky a ukrajinský jazyk, pre ktorý sa vzťahuje garancia jazykových práv v menšom rozsahu, a napokon zvyšné jazyky.

V druhom monitorovacom cykle Európskej charty Slovensku, Rada ministrov v roku 2009 odporučila zníženie 20-percentnej kvóty potrebnej na realizáciu práva na používanie menšinových jazykov vo verejnom styku, zlepšenie výučby všetkých menšinových jazykov, prípravu učiteľov, dostupnosť verejnoprávneho televízneho a rozhlasového vysielania vo všetkých menšinových jazykoch, vydávanie novín, eliminovanie preraďovanie rómskych detí do špeciálnych škôl a zavedenie ich výučby v rómčine.¹⁴⁶

Debata o implementácii jazykových práv na Slovensku je však predovšetkým diskusiou o vzťahu medzi právom majoritného národa na ochranu vlastného jazyka, ktorý má zaručený status štátneho jazyka, a práv príslušníkov menšín. Diskusia o priestore, v ktorom sa musí používať štátny jazyk a kedy sa môže používať jazyk menšín, ako dokumentuje diskurzívna analýza Aleny Chudžíkovej a Tiny Gažovičovej, ktorá je prílohou k výročnej správe, patrí medzi vysoko sekuritizované témy.

¹⁴⁴ Charta, *supra* poznámka 14.

¹⁴⁵ Pozri detailnejšie záväzky pre SR, dostupné na <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1>

¹⁴⁶ Odporúčanie RecCHL(2009) Výboru ministrov o uplatňovaní Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov v Slovenskej republike. Pozri správu rady expertov na http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SlovakiaECRML2_sk.pdf

Vymedzovanie sféry, kedy sa má používať aký jazyk, bolo predmetom politickej diskusie a legislatívnych zmien aj v roku 2011. Zákon o štátnom jazyku¹⁴⁷ upravuje *povinnosť* používať slovenský jazyk v široko definovanej verejnej a čiastočne aj v súkromnej sfére. Zákon o štátnom jazyku upravuje používanie slovenčiny v tzv. úradnom styku, kam patria aj také oblasti, akou je vedenie agendy cirkví a náboženských spoločností určenej pre verejnosť a hraničiacej so zásahmi do náboženských slobôd. Zákon o štátnom jazyku prikazuje jeho používanie aj v oblasti geografických názvov v školstve a ďalších oblastiach verejného styku, akými je napríklad televízne a rozhlasové vysielanie, tlač a priebeh kultúrnych podujatí. Štátny jazyk sa ďalej musí používať aj v „ostatných oblastiach“ verejného styku, akými sú napr. vedenie finančnej a technickej dokumentácie súkromných organizácií, stanov spolkov, združení, používanie slovenčiny v reklamách či na označenie výrobkov. Zákon reguluje aj také situácie, ktoré nepatria do verejnej sféry a akými sú napríklad aj rozhovor medzi pacientom a lekárom, a to podľa toho, či sa takáto pre štát „významná“ komunikácia uskutočňuje na území obce, kde sa používajú aj jazyky menšín alebo nie. Nerozhoduje teda to, či si pacient s lekárom porozumejú.

Otázka, ktorú si doposiaľ na Slovensku kládli len niektorí členovia menšín, je, či by nám štát mal vôbec diktovať, ako (a kedy) akú reč môžeme používať. Zákon o štátnom jazyku totiž pomerne agresívne chráni jazyk väčšiny, pričom je materinským jazykom väčšinového obyvateľstva a nepodlieha asimilačnému tlaku tak ako jazyky, ktorými hovoria menej početné a menej afluentné menšinové komunity. Tak ako naznačuje spomínaná diskurzívna analýza, zákon o štátnom jazyku chráni najmä pred Maďarmi a údajnou „maďarizáciou“. Pri každom sčítaní obyvateľov sa pritom počet osôb hlásiacich k maďarskej národnostnej menšine znižuje.¹⁴⁸

Možno pritom argumentovať, že zákon natoľko nechráni väčšinu a skôr podporuje asimiláciu menšín. Schopnosť menšín udržiavať si vlastnú jazykovú identitu je nižšia, ako je to u početnejšej a ekonomicky, politicky a sociálne silnejšej väčšiny. Možnosti zachovania materinského jazyka sú pre menšiny výrazne oklieštené asimilačným tlakom zákona o štátnom jazyku. Národnostné školy majú napríklad *povinnosť* viesť (doposiaľ v nešpecifikovanom rozsahu) školskú dokumentáciu v štátnom jazyku, pričom majú len *možnosť* viesť ju v menšinovom jazyku. Keďže takáto pomerne násilná bilingvalizácia prostredníctvom zákona o štátnom jazyku je časovo aj finančne náročná, môžeme očakávať, že časom to niektoré z národnostných škôl jednoducho vzdajú. Stanú sa bilingválnymi a následne slovenskými školami.

V uplynulom roku nebola politikmi nastolená diskusia o zrušení zákona o štátnom jazyku a jeho prípadné nahradenie menej agresívnym vymedzením slovenčiny ako úradného jazyka. Zákon o štátnom jazyku bol v roku 2011 zjemnený.¹⁴⁹ Novela mierne zúžila priestor, kde má byť štátny jazyk používaný (vynechané boli napr. oblasti dopravy, pôšt, telekomunikácií, hasičských jednotiek, niektoré aspekty vedenia školskej dokumentácie na menšinových školách). Novela bola však neúspešná vo viacerých ohľadoch. Nevyriešila množstvo skutočne zásadných problémov. Napríklad jednoznačne neujasnila to, že týmto zákonom nemožno obmedziť výkon menšinových jazykových práv. Nezabavila menšiny povinnosti niesť privysoké bremeno udržiavania materinského jazyka, aké predstavuje napríklad povinnosť titulkov či repríz v štátnom jazyku pri vysielaní pre národnostné menšiny. Televízne a rozhlasové vysielanie v jazykoch národnostných menšín je nepomerne drahšie, čo predstavuje prekážku najmä pre menšie súkromné

147 Zákon NR SR č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v platnom znení.

148 Porovnaj dáta zo sčítaní v rokoch 1991, 2001 a 2011 na www.statistics.sk

149 Zákon č. 35/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.270/1995 Z.z. o štátnom jazyku SR v znení neskorších predpisov.

masmédiá. Nezabívala ani možnosti uvalenia sankcií – pokút za porušenie takejto inak neopodstatnenej právnej normy. Existencia pokút je, okrem iného, zrejme v nesúlade s Rámcovým dohovorom o ochrane národnostných menšín.¹⁵⁰

6.1 NOVELA ZÁKONA O POUŽÍVANÍ JAZYKOV MENŠÍN

Keďže menšiny majú výrazne sťažené podmienky na udržiavanie svojich materinských jazykov, medzinárodné právo zakotvuje štátom povinnosť legislatívne chrániť ich používanie, to znamená zákonom zaručiť právo, t.j. *možnosť* používať ho; medzinárodné právo však nenaariaďuje, aby štáty uložili povinnosť svojim obyvateľom používať oficiálny alebo štátny jazyk. Zákon o používaní menšinových jazykov z roku 1999 bol v mnohých ohľadoch nedostatočný. Napríklad neupravoval právo na používanie materinského jazyka v trestnom konaní. Súčasne zákon o štátnom jazyku spoločne s inými právnymi predpismi výrazne obmedzoval používanie jazykov menšín.

Novelu zákona o používaní jazykov menšín pripravil úrad podpredsedu vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Predstavil ju ešte v novembri 2010 a do medzirezortného pripomienkového konania ju predložil vo februári 2011. V dôsledku politických kompromisov a neochoty niektorých koalíčných partnerov, najmä KDH a Obyčajných ľudí, bola novela schválená v máji 2011 v oklieštenej, nie pôvodne navrhovanej optimálnej forme.¹⁵¹

Novela zákona o používaní menšinových jazykov je svojím spôsobom ochranou pred zákonom o štátnom jazyku a dokonca kopíruje zákon o štátnom jazyku v tom, že obsahuje sankcie za jeho porušenie. Jazyky národnostných menšín sú definované ako tie, ktoré tradične používajú občania s iným ako slovenským materinským jazykom. Sledujúc záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva návrh novely ďalej prehľbuje a zefektívňuje jazykové práva menšín. Medzi najdôležitejšie zmeny patrí zníženie kvóra potrebného na uplatnenie práva na používanie jazyka národnostných menšín v úradnom styku z 20 na 15 percent, a to len po dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov.¹⁵² To značí, že toto právo si budú môcť uplatniť menšiny, kde momentálne pomer dosahuje viac ako 15 percent a menej ako 20 percent, až po sčítaní obyvateľstva v roku 2021. Vzhľadom na neustále prebiehajúci asimilačný tlak a znižujúce sa počty najmä maďarskej menšiny je možné, že po nasledujúcom sčítaní ľudu sa počet tzv. menšinových obcí výrazne nezvýši. Medzi ďalšie dôležité zmeny patrí vydávanie dvojazyčných rozhodnutí v správnom konaní, poskytovanie úradných formulárov orgánmi verejnej správy, nielen samosprávy, možnosť vedenia úradnej agendy v jazyku menšín, ako sú napríklad evidencie či zápisnice, zasielanie informácií o voľbách aj v jazyku národnostnej menšiny, používanie geografických označení v jazyku menšín aj v tlači a masmédiách a umožnenie vydávania dvojazyčných rodných listov, sobášnych listov, úmrtných listov, potvrdení či povolení. Novela tiež umožňuje uskutočniť podanie orgánom verejnej správy v jazyku menšín nielen v písomnej, ale aj elektronickej alebo ústnej forme. Snaží sa tiež odstraňovať tzv. územné jazykové rezervácie, ktoré sú takisto v rozpore s medzinárodným právom.

150 Pozri Tretiu hodnotiacu správu o Slovenskej republike prijatú 27. mája 2010 Poradným výborom pre rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (ACFC/OP/III(2010) 004).

151 Zákon č. 204/2011, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení zákona č. 318/2009 Z. z. a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony.

152 §2 ods. 1 zákona č. 184/1999 Z. z. v platnom znení – aj keď pôvodný návrh rátať s 10 percentami, ten, ktorý prešiel vládou, s 15 percentami bez podmienky dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach

Otázka vzťahu medzi zákonom o štátnom jazyku a zákonom o používaní jazykov národnostných menšín nie je jasne vyriešená. Otázkou však je, do akej miery bude zákon chrániaci menšinové jazyky efektívny, pokiaľ nebude jednoznačné, že takáto právna norma má prednosť pred ustanoveniami zákona o štátnom jazyku a pokiaľ vôbec takýto reštriktívny zákon bude na Slovensku platiť. Vymedzenie vzťahu zákona o štátnom jazyku k zákonom, ktoré upravujú menšinové práva, je dôležité na to, aby *nedochádzalo k obmedzovaniu menšinových jazykových práv*. Podľa §1 odsek 4 zákona o štátnom jazyku „ak tento zákon neurčuje inak, na používanie jazykov národnostných menšín a etnických skupín sa vzťahujú osobitné predpisy“.¹⁵³ Súčasne platí ustanovenie §1.2: „štátny jazyk má prednosť pred ostatnými jazykmi používanými na území Slovenskej republiky“.¹⁵⁴

Podľa týchto dvoch ustanovení v prípade, ak je zákon o štátnom jazyku v konflikte so zákonom o používaní menšinových jazykov (a iných zákonov upravujúcich používanie menšinových jazykov), zdá sa, že prednosť by mal mať zákon o štátnom jazyku. Pravidlo *lex specialis derogat legi generali* (ak dve alebo viac právnych noriem upravujú rovnakú oblasť, prioritu má norma, ktorá je viac špecifická)¹⁵⁵ platí sekundárne k ustanoveniam zákona o štátnom jazyku. Táto zásada platí len vtedy, ak tak zákon o štátnom jazyku uvádza. Tento postup interpretácie potvrdzujú aj zásady Vlády SR k zákonu NRSR o štátnom jazyku č.270/1995 v znení neskorších predpisov schválené uznesením 933/2010 zo 16.decembra 2009:

„Zákony umožňujúce používanie jazykov národnostných menšín majú „vo vzťahu k zákonu o štátnom jazyku postavenie osobitného zákona (*lex specialis derogat legi generali*), ak im zákon takéto postavenie priznáva“.

Pri aplikácii týchto dvoch zákonov tak môže dôjsť k situáciám, keď budú existujúce menšinové jazykové práva obmedzované práve zákonom o štátnom jazyku. Do budúcnosti to tiež znamená, že aj menšou novelou zákona o štátnom jazyku možno postupne okliešťovať jazykové menšinové práva.

6.2 PROBLÉM NEUZNANIA RUSKÉHO JAZYKA AKO NÁRODNOSTNÉHO JAZYKA

Závažným nedostatkom je neuznanie jazyka ruskej národnostnej menšiny ako jazyka požívajúceho ochranu v zmysle zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Ruská menšina bola poslednou oficiálne uznanou národnostnou menšinou v roku 2003. Keďže k podpisu a ratifikácii Európskej charty menšinových jazykov došlo ešte pred jej uznaním ako národnostnej menšiny, ruský jazyk nebol SR oficiálne zaradený medzi jazyky, na ktoré sa vzťahuje ochrana v zmysle jazykovej charty.¹⁵⁶

153 Zákon o štátnom jazyku, *supra* poznámka 149.

154 *Ibid.*

155 Zdôvodnením tohto princípu je fakt, že špeciálna norma tým, že je viac konkrétna, berie skôr do úvahy osobitné charakteristiky kontextu, v ktorom má byť aplikovateľná ako všeobecné právo. Aplikácia tohto interpretačného princípu často vytvára spravodlivejšie riešenia. To, že je uprednostnená osobitná právna norma, neznamená zrušenie všeobecného zákona, ktorý zostáva relevantným zdrojom interpretácie a zostáva aj plne aplikovateľný v situáciách, ktoré nie sú upravené špeciálnou normou. Report of the International Law Commission (1May-9 June and 3 July -11 August 2006) General Assembly, Official Records, Sixty-first session, Supplement No.10 (A/61/10), s. 408– 409.

156 Charta, *supra* poznámka 14.

Nie je však zrejmé, prečo nebol ruský jazyk zaradený medzi menšinové jazyky v poslednej novele zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Predkladateľ novely zákona o používaní jazykov menšín vymenoval jazyky menšiny, na ktoré sa vzťahuje ochrana zákona v §1 ods. 2 ako štandardizovaný alebo kodifikovaný jazyk, *tradične používaný* na území Slovenskej republiky jej občanmi patriacimi k národnostnej menšine.¹⁵⁷ Podmienku tzv. tradične používaných jazykov navrhovateľ zrejme implementoval z Európskej charty. Podľa čl. 1 „regionálny alebo menšinový jazyk je jazyk, ktorý je tradične používaný na určitom území štátu ...a odlišuje sa od úradného jazyka“.¹⁵⁸

Zástupcovia ruskej menšiny vo svojich listoch adresovaných vládny predstaviteľom opakovane dokazovali, že ruský jazyk je tradične používaným jazykom na Slovensku. Správne tiež poukázali na to, že v zmysle ústavných menšinových práv je irelevantné, či je, alebo nie je menšinový jazyk na území SR tradične používaný.¹⁵⁹ Ústava SR totiž garantuje právo príslušníkov menšín na používanie materinského jazyka v úradnom styku, pričom podmienky uplatňovania tohto práva určuje zákon. V prípade, ak podmienky na jeho používanie sú neodôvodnene rozdielne upravované pre jazyky odlišných národnostných menšín, vyvstáva otázka, či takáto právna úprava nie je v rozpore s čl. 12 ods. 1 Ústavy SR, ktorý zaručuje základné práva a slobody (medzi ktoré patria aj práva národnostných menšín a etnických skupín) bez ohľadu na národnosť.

Pri posudzovaní treba zohľadniť skutočnosť, že Ústava SR má prednosť pred medzinárodnými dohovormi, a to najmä v situácii, keď poskytuje väčší rozsah základných práv a slobôd. Súčasne tiež treba mať na zreteli, že iný relevantný medzinárodný dohovor upravujúci menšinové práva, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, v článku 27 zaručuje menšinové práva nielen občanom.¹⁶⁰ Neuznanie jazyka jednej národnostnej menšiny (aj z dôvodu, že nie je tradične používaný) by zrejme neobstálo z hľadiska slovenských záväzkov vyplývajúcich z tohto dohovoru. Je málo pravdepodobné, že obmedzenie ústavných menšinových práv, ktoré by vychádzalo z požiadavky tradične používaných jazykov, by uspelo ako odôvodnené rozdielne zaobchádzanie pred Výborom OSN pre ľudské práva. Neuznanie ruského jazyka na účely zákona o používaní jazykov národnostných menšín sa javí ako diskriminácia príslušníkov hlásiaich sa k tejto národnosti.

Zaujímavou je úvaha, prečo k takémuto uznaniu nedošlo a prečo trvalo mimoriadne dlho, kým boli Rusi uznaní ako národnostná menšina. Podľa predstaviteľov ruskej menšiny dôvodom bolo ich neodôvodnené spájanie s komunizmom a ZSSR. Dôvodom však môže byť aj skutočnosť, že uznanie ruskej menšiny, ktorá vznikla na Slovensku v dôsledku migrácie, by otvorilo dvere pre uznanie prisťahovalcov ako aj ich jazykov. Uznanie národnostné menšiny môžu mať obavu, že týmto spôsobom by došlo k zníženiu ich právnej ochrany ako aj zmenšeniu finančných zdrojov na ich ochranu.

6.3 VZDELÁVANIE V JAZYKOCH NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Existencia národnostného školstva má u nás pomerne silnú tradíciu. Právo na vzdelávanie v materinskom jazyku, rovnako ako právo na používanie materinského jazyka na verejnosti, patrí medzi dôležité ústavné menšinové práva.¹⁶¹ V najväčšom rozsahu, t.j. od predškolskej

157 Novela zákona o používaní jazykov národnostných menšín, *supra* poznámka 151.

158 Charta, *supra* poznámka 14.

159 Listy predsedom a predsedníčke vlády v dokumentoch autorky.

160 Pozri v časti definícia menšín 3.1, vyššie.

161 Článok 34 ods. 2 písm.a) Ústavy SR, *supra* poznámka 78.

až po univerzitné vzdelávanie financované štátom, je zaručené pre maďarskú národnostnú menšinu tak, ako to vyplýva z Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov. Financovanie škôl je založené na normatívoch na žiaka, t.j. čím viac žiakov škola má, tým viac finančných prostriedkov jej prislúcha.

Financovanie národnostných škôl je „zdanlivo“ zvýhodnené zvýšenými normatívmi 1,08% vzhľadom na zvýšené nároky na zabezpečovanie výučby v jazykoch národnostných menšín. Na národnostných školách sa vyučuje štátny jazyk ako samostatný predmet, t.j. slovenský jazyk a slovenská literatúra. Učebné osnovy na národnostných školách sú totožné s osnovami na školách s vyučovacím jazykom slovenským s odlišnosťami vo výučbe v materinskom jazyku, literatúre národnostnej menšiny a učebných osnovách slovenského jazyka, kde sú prvky svetovej literatúry zaradené do predmetu materinský jazyk a literatúra. Školy môžu používať učebnice podľa svojho výberu. Avšak tie, ktoré nie sú v zozname ministerstva školstva, nie sú štátom financované.¹⁶² Vo vzťahu k národnostnému školstvu je však potrebné uviesť, že je periodicky predmetom obmedzovania rôznymi slovenskými nacionalistickými projektmi. Príkladom je už spomínaná bilingválizácia prostredníctvom zákona o štátnom jazyku.

Jednou z pretrvávajúcich debát v kontexte diskusie o výučbe jazykov národnostných menšín je vzdelávanie v rómskom jazyku. Vyučovanie v rómskom jazyku je momentálne na minimálnej úrovni. Debata o používaní rómskeho jazyka vo vzdelávaní má pritom dve roviny. Jednou je používanie rómskeho jazyka aj neformálne, napríklad asistentmi učiteľa ako nástrojmi pri výučbe slovenského jazyka. Druhou je výučba rómskeho jazyka, ktorý má hodnotu ako takú, nie inštrumentálnu na výučbu iného jazyka.

V oboch prípadoch diskusia odráža jednu z dilem menšinových práv. Tou je nemožnosť aplikácie uniformného systému ochrany na menšiny, ktoré sa nachádzajú v odlišných situáciách. Vzhľadom na existujúcu segregáciu rómskych detí vytvorenie rómskeho národnostného školstva môže predstavovať ďalší spôsob segregácie a môže ju dokonca ešte aj posilniť. Myšlienka rómskeho národnostného školstva môže byť dokonca zneužitá tými, ktorí chcú ospravedlniť už existujúci systém segregácie, najmä v hlavnom vzdelávacom prúde.

Súčasne sa však domnievame, že štát nemôže toto dôležité menšinové právo rómskej menšine obmedziť. Preto si myslíme, že rómski rodičia by mali mať na základe svojho slobodného rozhodnutia právo a možnosť vzdelávať svoje deti v rómskom jazyku aj na štátnych školách.

162 Pozri detailnejšie v Druhej správe o implementácii Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov v Slovenskej republike (Bratislava, 2008) MIN-LANG/PR(2008)5. §12 a nasl. zákona č.245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školskýzákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

7. FINANČNÁ PODPORA MENŠINOVÝCH KULTÚR

Ďalším významným menšinovým ústavným právom je finančná podpora menšinových kultúr. Jej implementácia je založená na grantovej podpore projektov organizácií deklarujúcich podporu a zachovanie menšinových kultúr. Od roku 2011 bola štátna podpora menšinových kultúr presunutá z ministerstva kultúry pod gesciu úradu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny.

V roku 2011 boli na financovanie menšinových kultúr vyčlenené 4 milióny eur, ktoré boli prerozdelené 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.¹⁶³

Pri hodnotení podpory menšinových kultúr je dôležitý aj spôsob prerozdeľovania finančných prostriedkov. Pozitívne hodnotíme, že pri prerozdeľovaní medzi uznané národnostné menšiny sa neprihliada len na výsledky sčítania obyvateľstva, ktoré sú zrejme skresľujúce, najmä v prípade menšín, ktoré sú a boli historicky stigmatizované a diskriminované. Podľa informácií Sekcie národnostných menšín Úradu vlády SR sa uplatňuje princíp pozitívnej diskriminácie, keď menej početné menšiny (podľa údajov zo sčítania obyvateľstva) dostanú viac prostriedkov, ako by im prináležalo iba na základe sčítania. Najpočetnejšia maďarská menšina dostane pritom proporčne menej financií. Tento kľúč prerozdeľovania financií hodnotíme veľmi pozitívne, keďže je snahou o kontextualizáciu menšinovej politiky, o ktorej sme písali, t.j. zohľadnenie odlišností, napr. v historickom vylučovaní a znevýhodňovaní medzi menšinami.

O prerozdeľovaní financií na jednotlivé podané projekty národnostných menšín rozhoduje komisia, ktorá je zriadená ako poradný orgán vedúceho Úradu vlády alebo podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny.¹⁶⁴ Členmi komisie sú: odborník z vecne príslušnej oblasti, ktorý môže byť z úradu vlády, z ďalšieho orgánu štátnej správy, z orgánu územnej samosprávy, iná právnická osoba alebo akákoľvek fyzická osoba. Člen komisie pritom nemôže mať vzťah k organizáciám, ktoré podávajú žiadosti o finančnú podporu. V pôsobnosti novovytvoreného výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, ktorý reprezentuje menšiny¹⁶⁵,

163 Informácie dostupné na web stránke Sekcie národnostných menšín na úrade vlády.

164 §2 ods.1 Vyhlášky Úradu vlády 21/2011 z 24. januára 2011, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o zložení, rozhodovaní, organizácii práce a postupe komisie pri vyhodnocovaní žiadostí o poskytovanie dotácií a kritériá pri vyhodnocovaní žiadostí o poskytovanie dotácií v pôsobnosti Úradu vlády Slovenskej republiky.

165 Pozri o ňom v časti 8.3, nižšie.

bolo v minulom roku aj schvaľovanie správy o realizácii dotačného programu Kultúra národnostných menšín 2011.

Presunutie agendy financovania menšinových kultúr z ministerstva kultúry pod vecne príslušnejšiu gesciu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny bolo niektorými menšinami vnímané čiastočne negatívne pre zvýšenú administratívnu záťaž pri podávaní žiadosti o granty. Podľa vnútorných predpisov úradu vlády totiž žiadatelia priložili množstvo dokladov zväčša od ostatných štátnych inštitúcií o tom, že nie sú v konkurze, nemajú daňové a iné odvodové a poisťné nedoplatky a podobne. Myslíme si, že takéto administratívne zaťaženie nie je dôvod na spätný presun agendy pod ministerstvo kultúry, ale zlepšenie fungovania e-governmentu a prepojenie databáz štátnych a verejných inštitúcií.

8. PARTICIPATÍVNE MENŠINOVÉ PRÁVA

Okrem substantívnych práv zabezpečujúcich kultúrnu a jazykovú reprodukciu Ústava SR zaručuje príslušníkom národnostných menšín aj právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín alebo etnických skupín.¹⁶⁶

Ústavný súd interpretoval obsah tohto ústavného práva veľmi úzko. Podľa ústavného súdu právo predstavuje len akúsi minimálnu ochranu pred tým, aby neboli prijímané opatrenia, ku ktorým sa nemohli príslušníci menšín vyjadriť v rámci bežných zákonných procesov. Neznamená to, že musia súhlasiť, resp. sa stotožniť s prijímanými rozhodnutiami. Nezaručuje ani právo na konkrétnu formu a priebeh rozhodovania. Ako sa vyslovil Ústavný súd SR, toto právo má byť garanciou ochrany pred akousi „kabinetnou“ tvorbou opatrení týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín, t.j. pred situáciou, keď by občanom patriacim k príslušným menšinám bola odopretá možnosť dozvedieť sa o obsahu pripravovaných opatrení, vyjadriť na ne svoj názor a pokúsiť sa zákonnými prostriedkami presadiť svoju predstavu o vhodnom riešení.¹⁶⁷ V zmysle výkladu ústavného súdu by bolo dostačujúce, ak by napríklad mali príslušníci menšín zaručenú možnosť pripomienkovať vládou či rezortmi navrhované novely zákonov či iných opatrení v rámci napr. medzirezortného pripomienkového konania ako verejnosť.

Obsah práva na participáciu menšín je výrazne širšie zadefinovaný v článku 15 Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín. Zaručuje participáciu príslušníkov národnostných menšín na kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote a vo verejných veciach, obzvlášť tých, ktoré sa ich týkajú.¹⁶⁸ Podľa interpretácie článku 15 dohovoru poradným výborom je stupeň účasti príslušníkov menšín na ekonomickom živote krajine ukazovateľom stupňa demokracie v spoločnosti. Udržiavanie príslušníkov menšín na okraji spoločnosti môže viesť k rôznym formám marginalizácie a sociálneho vylúčenia.¹⁶⁹

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, systém sociálnej pomoci až po prístup a pracovný trh a možnosť sa-

166 Čl.34 ods. 3 Ústavy SR, *supra* poznámka 78.

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

168 Čl. 15 Rámcového dohovoru, *supra* poznámka 14.

169 Komentár č. 2 o účinnej účasti príslušníkov národnostných menšín na kultúrnom, sociálnom a hospodárskom živote a verejných záležitostiach prijatý poradným výborom pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín 27. februára 2008, s. 8

mostatnej zárobkovej činnosti.¹⁷⁰ Interpretácia článku 15 Rámcového dohovoru spolu s s článkom 4 (účinná rovnosť) vyžaduje presadzovanie tzv. úplnej a účinnej rovnosti príslušníkov národnostných menšín vo všetkých oblastiach života. To znamená zabezpečenie ochrany pred nediskrimináciou a súčasne prijímanie osobitných opatrení na odstránenie štrukturálnej alebo historickej nerovnosti. Prijímanie takýchto opatrení je na Slovensku notorickým problémom aj z dôvodu máturej interpretácie ústavného súdu. Téma sa budeme dôkladnejšie venovať v časti 9, nižšie.

8.1 POLITICKÁ PARTICIPÁCIA NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Politická participácia národnostných menšín je ponechaná na štandardné demokratické procesy. Umožňuje síce zakladanie politických strán na etnickom základe, ale žiadnym spôsobom sa nesnaží vytvoriť rovnakú príležitosť 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 teritoriálne koncentrovanej maďarskej menšiny uspieť v samosprávnych voľbách.

V minulom roku sme nezaznamenali žiadnu iniciatívu, ktorá by podporovala politickú participáciu národnostných menšín. Dôležitým pozitívnym krokom bolo obsadzovanie rómskych kandidátok a kandidátok na volebné listiny politických strán (napr. Peter Pollák(OL' a NO), Ingrid Kosová, Janette Maziniová, Radoslav Ščuka (Most-Híd), Alexander Patkoló (KDH), Denisa Havrlová (Robíme to pre deti-SF) a Jozef Červeňák (SMK)). Viacerí z týchto kandidátov a kandidátok pritom zdôraznili, že dôvodom ich obsadenia na kandidátsku listinu nie je ich národnostná príslušnosť, ale ich odbornosť a skúsenosti v témach, ktoré sa netýkajú len rómskej menšiny.

Obsadzovanie vzdelaných Rómov a Rómkov, ktorí prinášajú konkrétne skúsenosti z praxe, je kľúčové aj v procese odbúravania účelového mýtu, že medzi Rómami nemožno nájsť rovnocenných partnerov vo vzdelaní a expertíze pri navrhovaní politik týkajúcich sa práve rómskej menšiny. Prítomnosť rómskych kandidátov sa pozitívne odrazila vo volebnom programe najmä strany Most-Híd. Tá celkovo postavila svoj program oproti ostatným politickým stranám odlišne. MOST-HÍD sa pomerne široko venoval téme zlepšenia ochrany a rešpektu menšinových práv, okrem iného navrhuje vytvoriť dlhodobú koncepciu menšinovej politiky, zlepšiť financovanie kultúry menšín a možnosti vzdelávania v materinskom jazyku vrátane rómskeho. Vo svojej prioritnej oblasti vzdelávania neviní rómske deti z ich častej neúspešnosti v hlavnom vzdelávacom prúde. Naopak, strana navrhla niekoľko konkrétnych systémových riešení, ako vytvoriť lepšiu školu tak, aby v nej mali možnosť uspieť aj rómske deti. Našla tiež odvahu na postupné rušenia špeciálneho školstva. Strana sa snažila presadzovať opatrenia, ktoré majú šancu aj na dlhodobý úspech a ich cieľom nie je len okamžité získanie podpory voličov zdieľajúcich stereotypné predstavy o príživníctve Rómov.

Novozníknutá zaregistrovaná kandidátka Obyčajných ľudí a Nezávislých osobností(OL' a NO) obsadila Róma na najvyššie 8. miesto na svojej kandidátnej listine. Vplyv Polláka sa pozitívne odrazil v aj v programe tejto strany, najmä v jeho konkrétnych návrhoch smerujúcich k skvalitneniu vzdelávania. Príkladom je zúženie povinného vzdelávacieho obsahu a zredukovanie rozsahu štátneho vzdelávacieho programu. Rozpačito však vyznel represívny tón tej časti, v ktorej sa snaží vynucovať určité správanie pod hrozbou sankcií či krátenia sociálnej podpory.

¹⁷⁰ *Ibid.* s. 10 – 11.

8.2. ŠPECIALIZOVANÉ VLÁDNE AGENTÚRY

Podľa interpretácie článku 15 poradným výborom k rámcovému dohovoru minimálne záväzky vyplývajúce z tohto menšinového práva spočívajú vo vytváraní špecializovaných vládnych inštitúcií, ktoré sa zaoberajú oblasťami dotýkajúcimi sa národnostných menšín na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.¹⁷¹ Takéto špecializované agentúry by nemali nahradzovať prácu vládnych inštitúcií, ktoré tvoria pri téme ochrany menšín hlavný prúd. Ich úlohou je „iniciovat' a koordinovať vládnu politiku v oblasti ochrany práv menšín. Sú preto považované za dôležité komunikačné kanály medzi vládou a menšinami.“¹⁷²

Takýmto orgánom je v SR predovšetkým úrad podpredsedu vlády pre ĽP, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, ktorého post bol ešte na záver roka 2010 výrazne posilnený jeho úpravou v kompetenčnom zákone. Ide o úrad, ktorý neriadi ministerstvo, ale „usmerňuje a koordinuje plnenie úloh v oblasti ľudských práv, práv národnostných menšín, rovnakého zaobchádzania a rodovej rovnosti. Dbá o presadzovanie a dodržiavanie ľudských práv vrátane práv národnostných menšín, rovnakého zaobchádzania a rodovej rovnosti. Spolupodieľa sa na plnení úloh týkajúcich sa výchovy a vzdelávania vrátane výchovy a vzdelávania národnostných menšín, plní úlohy v oblasti podpory kultúry národnostných menšín a úlohy spočívajúce v prerozdeľovaní finančných prostriedkov určených na presadzovanie a dodržiavanie ľudských práv, na kultúru národnostných menšín a rodovú rovnosť. Spolupodieľa sa na plnení úloh týkajúcich sa televízneho a rozhlasového vysielania programov v jazykoch národnostných menšín.“¹⁷³

Ďalším špecializovaným orgánom aj s regionálnymi pobočkami je Úrad splnomocnenca Vlády SR pre rómske komunity. Úrad je poradným orgánom vlády, ktorého pozícia bola čiastočne posilnená zmenou štatútu v roku 2010 a ktorý je podriadený predsedníčke vlády.¹⁷⁴ Úrad splnomocnenca je predovšetkým orgánom koordinácie, prípravy strategických materiálov a implementácie programov financovaných z prostriedkov európskych spoločenských.

Riešenie komplexných problémov najmä marginalizovaných rómskych komunít vyžaduje prijímanie systémových opatrení, ktoré sa týkajú všetkých ministerstiev. Bolo by nemožné vytvoriť úrad, ktorý by mal v kompetencii viac ako len koordináciu. Vytvorenie napr. samostatného ministerstva pre rómsku menšinu v sebe nesie riziko, že všetky ostatné rezorty „dajú ruky preč“ od témy. Takéto ministerstvo však reálne nemôže mať dosah na všetky oblasti. Integrácia Rómov totiž vyžaduje aj vytvorenie priestoru pre integráciu a zmenu väčšinových inštitúcií, ako napríklad systému vzdelávania. Na druhej strane, v stave, keď ostatné rezorty prakticky ignorujú problémy vylúčených rómskych komunít, je úrad splnomocnenca pri implementácii kľúčových zmien bezmocný. Reálny dosah môže byť pri riešení veľmi akútnych konkrétnych lokalizovaných problémov, ako je búranie nelegálnych chatrčí.

V súvislosti s úradom splnomocnenca sa naskytá aj otázka, či by mal byť na post obsadzovaný príslušníkom rómskej menšiny. Od svojho založenia v roku 1999 až do roku 2010 bol post obsadzovaný osobami hlásiacimi sa k rómskej národnosti. Súčasný splnomocnenec vymenovaný

171 *Ibid.* s.22.

172 *Ibid.* s.22 -23.

173 Čl.1 ods. 1 zákona č. 403/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

174 Pozri Štatút Splnomocnenca Vlády SR pre rómske komunity schválený 17. decembra 2003 v platnom znení.

v roku 2010 sa hlási k slovenskej národnosti. Tento postup nehodnotíme pozitívne. Vymenovanie Róma alebo Rómky do funkcie má v sebe dôležitý symbolický rozmer. Obsadzovanie takýchto postov príslušníkmi menšín vyplýva aj z princípov menšinových práv, podľa ktorých je potrebné podporiť menšiny v tom, aby samy rozhodovali o svojich záležitostiach, a teda aj o obsahu uplatňovaných práv.

8.3 KONZULTATÍVNE A PORADNÉ ORGÁNY

Podľa poradného výboru k rámcovému dohovoru v krajinách, kde neexistuje menšinová samospráva a kolektívne práva, ktoré priamo zabezpečujú participáciu menšín, je 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 uplynulom roku 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.¹⁷⁵ V rámci rady vznikol okrem iných výborov aj výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny ako *stály odborný orgán pre otázky týkajúce sa národnostných menšín a etnických skupín*.

Výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny by nemal byť len odborným, ale najmä konzultačným a do istej miery aj politickým orgánom. Je 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. Vzhľadom na neexistenciu menšinovej samosprávy (ktorá zahŕňa aj demokratickú voľbu menšinových reprezentantov a lídrov) je zaujímavý spôsob, akým sa tvorcovia tejto inštitúcie vyrovnali s voľbou členov výborov – zástupcov menšín tak, aby čo najviac reprezentovali menšinu.

Členovia výboru, ktorí majú reprezentovať menšiny, sú volení tzv. volebnými zhromaždeniami, v ktorých sa zaregistrujú „organizácie preukázateľne sa angažujúce v oblasti podpory zachovania a rozvoja identity a kultúr príslušníkov národnostných menšín“.¹⁷⁶ Tieto organizácie nominujú kandidátov prostredníctvom volebného zhromaždenia, ktoré je pre každú národnostnú menšinu odlišné. Národnostné organizácie môžu nominovať toľko kandidátov na zástupcov menšín, koľko má národnostná menšina členov vo výbore. Registrovaná menšinová organizácia nominuje kandidátov na zástupcov menšín a ich náhradníkov a súčasne deleguje voliteľov, ktorí budú poverení voliť na volebnom zhromaždení. Kandidátom môže byť len bezúhonný občan SR.¹⁷⁷

Na registráciu vyzýva sekretariát výboru najmenej desať pracovných dní pred konaním volebného zhromaždenia. Voľba je uskutočňovaná tajným hlasovaním¹⁷⁸, pričom prvé voľby sa uskutočnili v máji 2011. Tento spôsob volieb zaručuje, že s veľmi vysokou pravdepodobnosťou budú

175 Pozri štatút Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, prijatý uznesením Vlády SE č.158/2011 zo dňa 02.03.2011 a zmien v zmysle uznesenia Vlády SR 346/2011 zo dňa 01.06.2011.

176 *Ibid.*

177 Pôvodný zámer bol, že kandidátom by bol obyvateľ SR. Aj v tomto ohľade sa potvrdzuje, že Výbor vylučuje možnosť, že by sa v budúcnosti stal aj participatívnym orgánom novovznikajúcich komunit prisťahovalcov.

178 Rokovací poriadok volebného zhromaždenia Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť vydaný predsedom Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny dňa 27.04.2011.

členmi výboru tí, ktorí pociťujú prináležanie k národnostným menšinám a etnickým skupinám a ktorých aj iní príslušníci menšiny za takýchto považujú.

Členmi výboru sú popri príslušníkoch národnostných menšín zástupcovia štátu, predsedom je podpredseda vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, tajomníkom je zamestnanec sekcie národnostných menšín úradu vlády a podpredsedom je ďalší zvolený člen výboru, ktorého vymenováva na návrh členov výboru jeho predseda. Výbor si na svoje zasadnutie môže prizvať aj odborníkov v otázkach týkajúcich sa národnostných menšín a ich práv. Hlasovacie právo majú len volení členovia výboru, ktorí zastupujú menšiny, a predseda výboru. Počet členov vo výbore, ktorí reprezentujú trinásť národnostných menšín, je určený podľa ich počtu v národných sčítaniach obyvateľov.¹⁷⁹

Medzi právomoci výboru patrí najmä iniciácia činnosť smerujúca k zvýšeniu ochrany menšinových práv. Výbor súčasne participuje na príprave správ pre medzinárodné monitorovacie orgány ochrany menšín, a to najmä pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín a Európsku chartu o menšinových alebo regionálnych jazykoch, a spolupracuje s orgánmi verejnej správy, akademickými inštitúciami a vedeckými pracoviskami. Výbor ďalej každý rok pripravuje hodnotiacu správu o podpore kultúr národnostných menšín, ktorú predkladá rade vlády na schválenie, rovnako ako aj správu o používaní jazykov národnostných menšín. Za zmienku stojí aj princíp, podľa ktorého výbor na zasadaniach nemôže riešiť otázky konkrétnej národnostnej menšiny bez toho, aby boli prítomní jej zástupcovia, resp. náhradníci. Pri hlasovaní o otázkach menšín sú rozhodujúce hlasy tých kandidátov menšín, ktorých sa hlasovanie dotýka. Funkčné obdobie predsedu výboru je ohraničené funkčným obdobím rady, teda volebným obdobím, keďže ide o úrad podpredsedu vlády. Členovia výboru, ktorých volia menšiny, teda zostávajú členmi až do vymenovania nových členov výboru.

Existencia výboru je odlišná od autonómnej samosprávy, ktorá priznáva právnu subjektivitu kolektívite, t.j. menšine. V rámci existujúcich individuálnych menšinových práv sa usiluje o maximalizáciu zlegitimizovania volených zástupcov menšín z hľadiska ich reprezentatívnosti. Výbor rovnako nemá zásadné právomoci, ktoré by mu napríklad umožňovali vetovať vládne návrhy zákonov alebo politiky, ktoré by mali negatívny dosah na národnostné menšiny alebo znižovali úroveň menšinových práv. Príslušníci národnostných menšín v takejto, aj keď oklieštenej podobe, realizujú svoje participatívne právo prostredníctvom združení, záujmových alebo neziskových organizácií. Zostáva len na výbore, do akej miery dokáže využiť svoj potenciál na to, aby prispel k zlepšovaniu menšinovej politiky, aj keď len vo vzťahu k už uznaným národnostným menšinám, a nie novovznikajúcim komunitám prisťahovalcov.

179 Päť zástupcov za maďarskú menšinu, štyria zástupcovia za rómsku menšinu, dvaja zástupcovia za českú menšinu, dvaja zástupcovia za rusínsku menšinu, dvaja zástupcovia za ukrajinskú menšinu, po jednom zástupcovi majú ostatné uznané národnostné menšiny. Štatút Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny schválený uznesením Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť č.3 zo dňa 12.04.2011.

9. POZITÍVNE OPATRENIA NA PREKONÁVANIE SOCIÁLNEHO A EKONOMICKÉHO ZNEVÝHODNENIA

Princíp rešpektu ľudskej dôstojnosti vyžaduje nielen vytváranie podmienok príslušníkov menšín na rovnaký prístup ku kultúre a k jazyku, ale aj na odstraňovanie sociálnych a ekonomických nerovností. Vyžaduje tak nielen zákaz diskriminácie v sociálnej či ekonomickej oblasti, ale aj zabezpečenie faktickej alebo materiálnej rovnosti.¹⁸⁰ Všeobecne uznávaným nástrojom na vyrovnanie takýchto nerovností je prijímanie dočasných osobitných alebo vyrovnávacích opatrení (angl. *affirmative action*).

Na Slovensku zostáva, žiaľ, tento nástroj nepochopený zo strany štátnej moci. V roku 2003 prijala vláda stratégiu s názvom *Základné tézy v integrácii rómskych komunit na Slovensku*,¹⁸¹ ktorej základom boli dočasné vyrovnávacie opatrenia na etnickom a sociálno-ekonomickom základe. Vláda tak reagovala na priepastné rozdiely a extrémnu chudobu najmä marginalizovaných rómskych komunit. Zákonný rámec na prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení vytvorila NR SR v nasledujúcom roku prijatím antidiskriminačného zákona.

Podľa sporného ustanovenia „na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom“.¹⁸² Paradoxne niekoľko mesiacov po schválení antidiskriminačného zákona podala samotná vláda návrh na Ústavný súd SR argumentujúc protiústavnosťou časti antidiskriminačného zákona, ktorá umožňovala prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení. V októbri 2005 Ústavný súd SR vo svojom väčšinovom zdôvodnení konštatoval nesúladsť sporného ustanovenia s viacerými ustanoveniami Ústavy SR a zrušil jeho platnosť v antidiskriminačnom zákone.¹⁸³

180 Pozri čl. 4 Rámcového dohovoru, *supra* poznámka 14.

181 Uznesenie vlády č. 278/2003 zo dňa 23. apríla 2003.

182 Znenie zrušeného § 8 ods. 8 v tom čase platného antidiskriminačného zákona, *supra* poznámka 106.

183 Nález Ústavného súdu, *supra* poznámka 13.

Väčšinové rozhodnutie je problematické a nešťastné vo viacerých ohľadoch. Ústavný súd konštatoval, že materiálny prístup k rovnosti je sám osebe v súlade s princípom právneho štátu,¹⁸⁴ vyplýva zo „všeobecných hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého individua“,¹⁸⁵ a že „v nerovnakých prípadoch treba s osobami zaobchádzať tak, aby to vyjadrovalo ich odlišné postavenie“. ¹⁸⁶ Dokonca podľa Ústavného súdu SR právny štát vyžaduje dodržiavanie rovnosti príležitosti v praxi.¹⁸⁷ Pri takejto derogácii zo všeobecného zákazu diskriminácie musia byť prostriedky nevyhnutné a proporcionálne na dosiahnutie cieľa.¹⁸⁸ Podľa súdu by však opomenutie vyjadrenia kritéria dočasnosti pri takýchto opatreniach mohlo viesť k prevrátenej diskriminácii osôb a následne k porušeniu všeobecného princípu rovnosti.¹⁸⁹ Na záver súd konštatoval, že sporné ustanovenie „prijímaním pozitívnych opatrení, ktorými sú aj vyrovnávacie opatrenia, zakladá zvýhodnenie (pozitívnu diskrimináciu) osôb, ktoré súvisí s rasovým alebo etnickým pôvodom“, ¹⁹⁰ a zrušil ho z dôvodu protiústavnosti. Súd zamenil kvalitatívne odlišný nástroj tzv. pozitívnej diskriminácie, ktorá je trvalého charakteru v zmysle Ústavy SR, s dočasnými vyrovnávacími opatreniami.

Možno dúfať, že časom sa stanú väčšinovými dve presvedčivejšie odlišné stanoviská. Odlišné stanovisko sudkyne Gajdošovej, sudcu Horvátha a sudcu Bröstla sa oprelo o ustálenú rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR aj v tom ohľade, že v prípade dvoch možných interpretácií sporného ustanovenia – ústavným a neústavným spôsobom, dalo prednosť tomu, ktoré je v súlade s Ústavou SR.¹⁹¹ Toto východisko im dáva základ na argumentáciu z medzinárodno-právneho hľadiska, ktoré obsahuje kľúč k tomu, aby bolo možné sporné ustanovenie interpretovať ústavným spôsobom. Gajdošová, Horváth a Bröstl zdôraznili, že predmetné ustanovenie antidiskriminačného zákona sa usiluje o hľadanie ústavne akceptovateľných riešení medzinárodného záväzku zabezpečenia všeobecných princípov rovnosti. Preto argumentujú, že pri posúdení ústavnosti sporného ustanovenia treba „porovnať posudzované riešenie v napadnutom ustanovení v kontexte iných medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré sú typovo, obsahovo a vecne podobné“. ¹⁹² Pri posudzovaní sporného ustanovenia a interpretácie jeho ústavnosti preto vychádzali z medzinárodných dokumentov, ako sú CERD, ICCPR a iné, a dospeli k záveru, že sporné ustanovenie je ústavné.

Druhé odlišné stanovisko k posudzovanej ústavnosti napísal sudca Mészáros. Podľa Mészárosa je principiálne nemožná abstraktná analýza napadnutého rozhodnutia. Abstraktné preskúmanie ustanovenia, ktoré umožňuje prijatie vyrovnávacích opatrení, nie je spôsobilé dostať sa do rozporu s princípom spravodlivosti a narušiť ľudskú dôstojnosť iných. Až konkrétne opatrenie by sa do takéhoto rozporu mohlo dostať.¹⁹³ Na podporu zákonnosti takýchto opatrení v prospech rasových a etnických skupín však uviedol, že podpísaním a ratifikáciou CERD ich Slovensko prijalo do nášho právneho poriadku.¹⁹⁴

184 *Ibid.* ods. 22.

185 *Ibid.* ods. 16.

186 *Ibid.* ods. 15.

187 *Ibid.* ods. 22.

188 *Ibid.* ods. 17.

189 *Ibid.* ods. 22.

190 *Ibid.* ods. 25.

191 Odlišné stanovisko Gajdošová et. al. *ibid.* ods. 2.

192 *Ibid.* ods.1.

193 Odlišné stanovisko Mészáros, *ibid.* ods. 3.

194 *Ibid.* ods. 6.

Problematické rozhodnutie Ústavného súdu SR malo negatívny dosah na politiku voči rómskym komunitám. Štátna správa odmieta prijímať podporné opatrenia na etnickom základe a klasifikuje Rómov z osád ako sociálne znevýhodnené komunity. Do antidiskriminačného zákona sa už ustanovenie o vyrovnávacích opatreniach, ktoré sú v súlade s medzinárodným aj európskym právom, nedostalo. Platné znenie obsahuje zmätočné ustanovenie, ktoré umožňuje prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení len z dôvodu sociálneho a ekonomického znevýhodnenia a znevýhodnenia vyplývajúceho z dôvodu veku a zdravotného postihnutia.¹⁹⁵ Znenie zákona je naformulované kumulatívne, a preto platí zrejme aj pre neexistujúcu skupinu osôb.

Je potrebné uviesť, že nekonanie, resp. neprijímanie opatrení na predchádzanie diskriminácie je tiež porušením práva na rovnaké zaobchádzanie. Nie je zrejmé, prečo by základom na prijímanie nemohol byť etnický alebo národnostný základ ak dôvodom nerovnosti je práve tento základ a to aj s ohľadom na skutočnosť, že SR ratifikovalo CERD, ktorý umožňuje prijímanie takýchto opatrení. Ako problematická sa javí časť ustanovenia, ktorá explicitne dáva možnosť na prijímanie takýchto opatrení len orgánom štátnej správy a nie orgánom samosprávy alebo súkromným subjektom, ktoré sú často lepšie a vhodnejšie situované na prijímanie takýchto opatrení.

V minulom roku sme nezaznamenali kroky smerujúce k prijímaniu dočasných opatrení, resp. politik na odstránenie znevýhodnia, ktorých cieľovou skupinou boli Rómovia, dlhodobo najvýraznejšie marginalizovanou skupinou. Naopak, verejná správa aj v roku 2011 pokračovala v trende používania náhradných kategórií, akými sú sociálne znevýhodnená osoba či dokonca kolektívny prístup založený na uznaní sociálne znevýhodnených spoločenských.¹⁹⁶

Prístup z hľadiska sociálneho znevýhodnenia ako základu na prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení môže byť súčasne zneužitý na racionalizovanie segregačných praktík. V spomínanom súdnom prípade Základnej školy s materskou školou v Šarišských Michaľanoch sa žalovaná škola bránila delením detí do osobitných tried vzhľadom na ich sociálne znevýhodnenie. Podľa školy „k vytvoreniu tried, ktoré navštevujú deti výlučne rómskeho etnika, nepristúpili z rasového dôvodu, ale z dôvodu uplatnenia opatrenia, ktoré má vyrovnávací charakter. Zámerom žalovaného (školy) podľa jeho tvrdenia bolo zabezpečiť individuálny prístup deťom zo sociálne znevýhodneného prostredia, u ktorých sú výraznejšie problémy so zvládnutím učiva. Čo sa týka individuálneho prístupu, žalovaný uviedol, že ten spočíva v tom, že deti v takýchto triedach dostávajú menej domácich úloh, preberajú menej učiva pomalším tempom tak, aby to zvládali. Iné špeciálne výchovno-vzdelávacie postupy žalovaný nepreukázal.“¹⁹⁷

Škola tvrdila, že išlo o zákonné vyrovnávacie opatrenia. Tento argument sudkyňa neakceptovala aj preto, že škola nie je oprávnená na prijímanie takýchto opatrení. Nepreukázala, že prijímanie takýchto opatrení vyrovnáva nejaký hendikep a je primerané sledovanému cieľu. S ohľadom na ďalšie dôkazy poukazujúce na praktiky delenia detí aj počas prestávok a podobne a nesledovanie školských výsledkov oddelených rómskych detí, sudkyňa posúdila takéto delenia ako zakázanú diskrimináciu.

195 § 8 a antidiskriminačného zákona v platnom znení, *supra* poznámka 106.

196 Pozri návrh neschváleného zákona v Jarmila Lajčáková, „Legislatívny zámer zákona o sociálne vylúčených spoločenských môže priniesť nepríjemné nezamýšľané dôsledky“ Menšinová politika na Slovensku, 2/2011, dostupné na: http://www.cvek.sk/uploaded/files/2011_08_mensinova_web.pdf.

197 Rozsudok, *supra* poznámka 120 s. 9.

V diskusii, ktorá nasledovala po zverejnení rozsudku, sa objavili názory, že delenie rómskych detí by bolo možné zdôvodniť na základe § 107 ods. 1 školského zákona, ktorý umožňuje vychovávanie detí zo znevýhodneného prostredia použitím špecifických metód a foriem, na ktoré podľa druhého odseku majú školy vytvárať individuálne podmienky.¹⁹⁸ Tými sa v zmysle § 107 ods. 3 rozumie vzdelávanie podľa individuálneho vzdelávacieho programu, úprava organizácie výchovy a vzdelávania, úprava prostriedkov, ktorými sa výchova a vzdelávanie uskutočňuje, a využitie špecifických metód a foriem výchovy a vzdelávania. Ako sudkyňa správne uviedla takýto výklad nemá oporu v antidiskriminačnom zákone, v medzinárodných ľudskoprávných dohovoroch a ani v Ústave SR. Delenie na základe rasy a etnicity pritom podlieha prísnemu hodnoteniu (angl. *strict scrutiny*), keďže etnicita ako dôvod na priame alebo nepriame odlišné zaobchádzanie je podozrivým kritériom.

Napriek tomu sa ukazuje, že segregácia rómskych detí v hlavnom vzdelávacom prúde sa stáva praktizovanou verejne ospravedlňovanou normou. Je aj dôkazom toho, aké perverzné dôsledky môže mať politika, ktorá sa ukrýva za koncept tzv. sociálneho znevýhodnenia.

9.1. REVIDOVANÝ NÁRODNÝ AKČNÝ PLÁN DEKÁDY ZAČLEŇOVANIA RÓMSKEJ POPULÁCIE 2005 – 2015 NA ROKY 2011 – 2015

Na prekonávanie znevýhodnenia Rómov prijala vláda v auguste 2011 Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015.¹⁹⁹ Dekáda rómskej inklúzie je medzinárodnou iniciatívou vlád, medzinárodných vládnych a mimovládnych organizácií s aktívnou účasťou rómskych organizácií s cieľom zlepšiť začleňovanie Rómov. Dekáda predstavuje predovšetkým politický záväzok vlád realizovať opatrenia, ktoré budú smerovať k jasne zmerateľnému progresu sociálnej inklúzie Rómov v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, bývania a zdravia s potrebou adresovať tri témy – chudobu, diskrimináciu a rodovú rovnosť. Potreba revidovať pôvodne schválený text z roku 2005 podľa predkladacej správy k schválenému dokumentu vyplývala z nedostatočne zadaných úloh „vrátane špecificky merateľných kritérií pokroku“.²⁰⁰

Za uplynulých 20 rokov prijala vláda už niekoľko stratégií s cieľom pomôcť pri integrácii rómskej menšiny.²⁰¹ Žiaľ, dosiaľ sme nezaznamenali výraznejší posun. Domnievame sa, že dôvodov je viac. Podmienkou integrácie Rómov je vytvorenie priestoru na integráciu, čo vyžaduje zmenu fungovania väčšinových inštitúcií. Vzdelávanie je zrejme najvýraznejším príkladom. Ako opisujeme ďalej, fungovanie nástrojov zameraných na integráciu rómskych detí, ako napríklad nulté ročníky či asistenti učiteľa, je predurčené na neúspech, pokiaľ paralelne nemenia školu tak, aby bola inkluzívna a vedela skutočne rozvinúť talent každého dieťaťa bez rozdielu. V tomto du-

198 § 107 ods. 3 zákona č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

199 Revidovaný akčný plán bol schválený vládou SR dňa 10.08.2011, vládnym uznesením č.522/2011.

200 Predkladacia správa k materiálu Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 - 2015 na roky 2011 - 2015, s. 1. Revidovaný národný akčný plán bol schválený 10. 8. 2011 vládnym uznesením č. 522/2011.

201 Stratégia riešenia problémov rómskej národnostnej menšiny, I. etapa z roku 1999, II.etapa z roku 2000, Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Základné tézy v integrácii rómskych komunít z roku 2003, Národný akčný plán sociálnej inklúzie na roky 2004-2006, Strednodobá koncepcia rozvoja rómskej národnostnej menšiny v SR Solidarita-Integrita-Inklúzia 2008-2013 z roku 2008.

chu revidovaný akčný plán nepresahuje doterajšie neúspešné predchádzajúce stratégie, lebo obsahuje tie isté zjavne neefektívne opatrenia, ktoré neriešia predovšetkým koreň problému. Okrem toho, už takmer 20 rokov sa štát pokúša zmeniť predškolskú diagnostiku a rediagnostiku tak, aby neboli do špeciálnych škôl zaraďované rómske deti. Vieme, že jedným z dosahov špeciálneho školstva je, že takmer kompletne uzatvára akékoľvek možnosti vzdelávania na vyššom stupni a možnosti nájsť si kvalifikované zamestnanie.

Napriek tomu, že mnohé štáty sa snažia zrušiť systém špeciálneho školstva (nielen v dôsledku toho, že v ňom končia deti z nepopulárnych etnických menšín), akčný plán neráta s ich zrušením a s realizáciou zmeny školského systému tak, aby v ňom mali šancu uspieť aj rómske deti z osád. Národný akčný plán tak asi priniesie lepšie šance na vzdelanie rómskych detí a zrejme poskytne prácu psychológom, ktorí si budú márne lámať hlavu nad tým, ako „objektívne“ merať rómske deti meradlom, ktoré vychádza z konštruktú „normálnosti“ vytvoreného väčšinou.

Druhým spomínaným problémom je neochota zamerať opatrenia na Rómov ako cieľovú skupinu. Pointa dekády je pritom pomôcť v procese inklúzie Rómov a Rómkok. Príslušníci tejto skupiny čelia sociálnemu znevýhodneniu nepochybne v oveľa vyššej miere ako majoritná populácia a sú mu vystavení (a historicky boli) práve z dôvodu svojej etnicity. Na Slovensku teda môže existovať diskusia o tzv. rómskom probléme, človeka môžu odmietnuť prijať do zamestnania vzhľadom na farbu pokožky alebo môžu dieťa umiestniť do školy „rezervovanej“ pre deti s mentálnym postihnutím. Slovensko však nepovažuje za dôležité búrať bariéry etnického znevýhodnenia Rómov a radšej sa pohodlne skryje sa rétoriku tzv. sociálneho znevýhodnenia. Je zrejmé, že nástroje na elimináciu znevýhodnenia musia rešpektovať odlišné zdroje znevýhodnenia vrátane toho na základe sociálneho a ekonomického statusu, rodu, zdravotného postihnutia alebo veku. Tieto zdroje vo väčšine prípadov majú tendenciu etnické znevýhodnenie znásobovať, a preto je dôležité prijímať nástroje, ktoré sú citlivé na odlišnosti a neignorujú etnicitu ako dôvod diskriminácie.

Na porovnanie možno uviesť, že v Rumunsku zaviedli pilotný projekt dočasných vyrovnávacích opatrení v prospech Rómov na Fakulte sociológie a sociálnej práce Univerzity v Bukurešti už v roku 1992. V roku 1998 bola politika dočasných vyrovnávacích politík prijatá celoplošne na úrovni stredných a vysokých škôl, čo viedlo v nasledujúcich rokoch k pomerne dramatickému nárastu absolventov stredných a vysokých škôl z radov tejto menšiny. Štúdia o dosahu týchto opatrení v roku 2009 sa pomerne intenzívne zaoberá kritikou toho, že na vysokých školách sú rómski študenti disproporčne viac zastúpení v humanitných a ekonomických odboroch v porovnaní s prírodnými a technickými.²⁰² Aj keď takúto kritiku, samozrejme, nemožno bagatelizovať, prístup Rumunska dokumentuje zaostávanie Slovenska. Množstvo verejných činiteľov deklaruje, ako radi by riešili tento problém, ale namiesto toho sme stále konfrontovaní s realitou mizivého percenta Rómov, ktorým sa podarí prekonať štrukturálne znevýhodnenie a úspešne absolvovať vysokoškolské štúdium.²⁰³ Žijeme totiž v krajine, kde myšlienka dočasných vyrovnávacích opatrení na etnickom základe, aj napriek pretrvávajúcim dramatickým rozdielom vo vzdelanostnej štruktúre rómskej a nerómskej populácie, je tvorcami verejnej politiky absolútne vylúčená. Revidovaný národný akčný plán uviazol vo vnímaní Rómov ako sociálnej skupiny neuznávajúc, že korene znevýhodnenia majú nielen sociálny, ale aj etnický základ.

202 *Analysis of the impact of affirmative action for Roma in high schools, vocational schools and universities*, (Roma Education Fund, The Gallup Organisation Romania, 2009).

203 Nevieme však ktoré, lebo zber etnických dát sa u nás interpretuje ako nezákonný.

Zásadným nedostatkom revidovaného národného akčného plánu je, že akceptuje neochotu verejnej správy zbierať dáta na základe etnicity. Zbieranie štatistických dát o sociálnom a ekonomickom živote menšín na základe etnicity je na Slovensku dlhodobou dilemou a to najmä v kontexte rómskej menšiny. Zber etnických dát je pre menšinu, ktorá bola storočia predmetom násilnej asimilácie alebo násilného vylúčovania z komunity až genocídia, dôvodným základom na obavu. Niekoľko storočí totiž rôzne režimy prijímali represívne protirómske opatrenia po typicky násilnom sčítaní tejto skupiny.

Na druhej strane predpokladom na prijímanie cielených a efektívnych antidiskriminačných politík a ich monitorovanie sú dáta o sociálnej a ekonomickej situácii príslušníkov znevýhodnených menšín a nielen Rómov.²⁰⁴ Etnické dáta sú tiež kľúčové pri právnej ochrane, najmä pri nepriamej diskriminácii. Európska komisia, Rada Európy a ďalšie organizácie,²⁰⁵ ktoré sa angažujú v téme, vypracovali niekoľko odporúčaní, ako zabezpečiť zber dát bez toho, aby dochádzalo k ich zneužívaniu.²⁰⁶ Zber dát by mal prebiehať v súlade s medzinárodnými predpismi o ochrane osobných údajov a súčasne rešpektovať slobodu sebaidentifikácie ako príslušníka alebo príslušníčky národnostnej menšiny. Zber dát by mal prebiehať v konzultácii a participácii so zástupcami národnostných menšín, pričom tí by sa mali zúčastňovať na celom procese zberu dát.²⁰⁷

Na Slovensku napriek niekoľkým iniciatívam a množstvu apelov zo strany mimovládnych ľudskoprávných organizácií neexistuje koncepcia zberu takýchto dát a napokon ani dostatočne kompetentná nezávislá inštitúcia, ktorá by vedela takéto dáta zbierať, prípadne ich zber koordinovať prostredníctvom orgánov verejnej správy.²⁰⁸ Napriek tomu, že v zmysle právnej ochrany osobných údajov možno takéto dáta zbierať v prípade, ak sú anonymizované, verejná správa sa dlhodobo bráni takémuto zberu. Naši politici a úradníci však radšej pohodlne udržiavajú mýtus o tom, že etnické dáta zbierať nemôžu a z toho dôvodu ani nemôžu „poriadne vidieť“ rozsah etnickej diskriminácie vo vzdelávaní, zamestnanosti, bývaní a oblasti zdravia. Merať progres v procese inklúzie rómskej menšiny tak na Slovensku nie je možné. Revidovaný národný akčný plán tak pracuje, s čím sa dá, a tak sú už v súčasnosti neaktuálne dáta obsiahnuté v Atlase rómskych komunít z roku 2004, ktoré navyše ani nepokrývajú všetky potrebné oblasti.

Treba tiež uviesť, že revidovaný národný akčný plán trpí podobne ako aj predchádzajúce vládne stratégie vágnosťou naformulovaných opatrení. Ako príklad poslúži formulácia aktivity 2.5.6.: „Podpora interetnického a interkultúrneho dialógu a porozumenia medzi majoritou, národnostnými menšinami a etnickými skupinami.“ Takáto úloha nie je ani jasná, ani konkrétna, nie je zrejmé, kto má viesť tento dialóg, ako (a v akej reči) a čo má byť jeho obsahom.

Pri prijímaní ďalších stratégií, ktoré trpia identifikovanými zásadnými nedostatkami, by sme chceli upozorniť na to, že ich riziko nie je len v tom, že Rómom nepomôžu. Riziko spočíva aj v tom, že vytvárajú dojem o enormnom množstve vynaloženej energie a vynaložených financií na riešenie rómskej otázky, a tak môže vydláždiť cestu k popularizácii tzv. radikálnych riešení.

204 Christina McDonald & Katy Negrin, *No Data – No Progress: Country Findings*, (OSI, 2010).

205 Beyond Rhetoric: Roma Integration, Roadmap for 2020, Priorities for an EU Framework For National Roma Integration Strategies (OSI, 2011) s. 27.

206 Pozri napr. Daniel Škobla, Tadas Leončikas, Martina Štěpánková, *Etnicita ako štatistický ukazovateľ pri monitorovaní životných podmienok a diskriminácie, Analytická správa a odporúčania pre Slovenskú republiku* (Bratislava: UNDP, 2008).

207 Komentár č. 2, *supra* poznámka č.169, s. 11 – 12.

208 Pozri prehľad o téme napr. v Škobla et. al. *supra* poznámka 206.

9.2 OPATRENIA NA ZLEPŠENIE VZDELÁVANIA RÓMSKÝCH DETÍ Z POHĽADU INKLUZÍVNOSTI: ZHRNUTIE VÝSKUMNÝCH ZISTENÍ

V rámci školského systému na Slovensku funguje viacero opatrení, ktorých cieľom je zlepšenie vzdelávania detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, najmä rómskych detí z marginalizovaných komunít. Niektoré z nich, napríklad nulté ročníky, sú na Slovensku zavedené v rôznych podobách už takmer 20 rokov. Dlhodobu u nás fungujú tiež asistenti učiteľa či individuálna integrácia.

Dostupné dáta o vzdelanostnej úrovni Rómov však nepoukazujú na to, že by v tejto oblasti došlo k pozitívnej zmene.²⁰⁹ Práve naopak. Možno povedať, že opatrenia nie sú schopné zabezpečiť zlepšenie vzdelanostnej situácie detí z marginalizovaných rómskych komunít. Dopady a implementácia opatrení sa zároveň celoplošne nevyhodnocujú a doterajšie čiastkové výskumy nevychádzali zo žiadnej ucelenej filozoficko-teoretickej perspektívy.²¹⁰

Slovensko sa v uplynulom roku prihlásilo k filozofii inkluzívneho vzdelávania. Vznikla „Pracovná skupina pre inkluzívne vzdelávanie pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť Úradu vlády SR“ a Slovenská republika sa v roku 2012 stala členom „Európskej agentúry pre rozvoj vzdelávania žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami“.

V kontexte týchto trendov CVEK v období od októbra 2011 do marca 2012 realizoval výskumný projekt s názvom „Opatrenia na zlepšenie vzdelávania rómskych detí - sú naozaj inkluzívne? Analýza súčasného stavu a návrhy pre zlepšenie“. Projekt vznikol vďaka finančnej podpore Úradu vlády SR v rámci dotačného programu Podpora a ochrana ľudských práv a slobôd. Jeho cieľom bolo analyzovať, nakoľko sú podporné opatrenia, ktoré majú pomôcť rómskym deťom vo vzdelávaní, v súlade s princípmi inkluzívneho vzdelávania.

Výskum bol koncipovaný ako kvalitatívny a zahŕňal rozhovory a zúčastnené pozorovania na desiatich základných školách v rôznych častiach Slovenska. Školy boli vyberané tak, aby sa líšili s ohľadom na ich geografické umiestnenie, veľkosť obce/mesta, veľkosť školy, podiel detí zo sociálne znevýhodneného prostredia a vyučovací jazyk. Dôležitou podmienkou pre zaradenie školy do výskumnej vzorky bolo pôsobenie asistenta/asistentky učiteľa a existencia nultého ročníka v danej škole. Celkovo sme na vybraných školách zrealizovali približne 50 pološtrukturovaných rozhovorov s rôznymi pracovníkmi školy (vedenie školy, učiteľia, asistent učiteľa, špeciálny pedagóg a pod.), prípadne s ďalšími relevantnými aktérmi (napríklad pracovníci komunitného centra, starostka obce apod.).

Výskum na vybraných základných školách bol doplnený dvoma odbornými diskusiami o problematike inkluzívneho vzdelávania, ktorých sa zúčastnili predstavitelia štátnej správy, škôl a ďalší nezávislí odborníci.

V našom výskume sme vychádzali z teoretickej perspektívy inkluzívneho vzdelávania, ktoré poskytuje ucelený filozofický a hodnotový systém. Hnutie za inkluzívne vzdelávanie obhajuje

209 Jarmila Filadelfiová, Daniel Gerbery a Daniel Škobla, *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku* (Bratislava: UNDP, 2006).

210 Porovnaj napr. Elena Gallová Kriglerová, *Dopad opatrení zameraných na zlepšenie situácie rómskych detí vo vzdelávaní* (Bratislava: Slovak Governance Institute, 2006), Miroslava Hapalová a Stanislav Daniel, *Rovný prístup rómskych detí ku kvalitnému vzdelávaniu. Aktualizácia 2008* (Bratislava: Človek v tísi – pobočka na Slovensku, 2008), ROCEPO, *Správa o výsledkoch prieskumu o postavení žiaka zo sociálne znevýhodneného prostredia v školskom systéme v Slovenskej republike* (Prešov: Metodicko-pedagogické centrum Bratislava. Regionálne pracovisko Prešov, 2011).

práva všetkých detí na kvalitné vzdelanie bez ohľadu na ich individuálne schopnosti v rámci spoločného vzdelávacieho systému. Podstatou inkluzívneho vzdelávania je podpora pocitu prináležania v spoločnej komunite a vzájomnej akceptácii. Inkluzívne vzdelávanie vychádza z myšlienky, že všetky deti možno vzdelávať spoločne, ak sa zabezpečí individuálny prístup a vytvoria sa individuálne podmienky pre každé dieťa. Diverzita, ktorá takto v triede vzniká, je pre rozvoj detí prínosom a je vnímaná ako príležitosť a nie ako hrozba. Inklúzia je proces, ktorý je zameraný súčasne na zvyšovanie participácie detí a na odstraňovanie bariér vo vzdelávaní. Preto inkluzívne vzdelávanie otvára priestor na celkové redefinovanie vnímania vzdelávacieho systému. Inými slovami, vzdelávací systém a vzdelávacia inštitúcia sa snažia prispôbiť v maximálnej možnej miere deťom, a nie naopak.

Naším cieľom bolo pozrieť sa na to, či existujúce nástroje a opatrenia z hľadiska konceptu inkluzívneho vzdelávania prispievajú k rešpektovaniu potrieb rómskych detí vo vzdelávaní. Zaoberali sme sa týmito konkrétnymi opatreniami: nulté ročníky, asistenti učiteľa, multikultúrna výchova, individuálna integrácia, rómsky jazyk a finančné nástroje. Pokúsili sme sa pozrieť na to, ako sú tieto nástroje používané a vnímané v praxi na vybraných školách.

9.2.1 VNÍMANIE RÓMSKÝCH DETÍ ŠKOLAMI

Ak sa hovorí o rómskych deťoch, učitelia a riaditelia veľmi zriedka používajú pojem „naše deti“. Delenie na „my“ a „oni“ je prevažujúcim vnímaním rómsko – nerómskeho sveta škôl. Nerómsky svet je reprezentovaný nielen žiakmi, ale aj učiteľmi, vedením školy, ďalšími zamestnancami. V tomto „cudzom“ prostredí sú rómske deti identifikované ako tie „iné“, pričom veľmi často ich opozitom sú deti „normálne“. Tie nie sú žiadnym spôsobom presne pomenované, avšak implicitne (ako vyplýva z kontextu rozhovorov) sú pod „normálnymi deťmi“ vnímané deti nerómske. Rómske deti sú často a priori považované za problémové, agresívne, neochotné vzdelávať sa. To učiteľom dáva vopred „optiku“, akou na deti nazerajú a hodnotia ich bez vnímania individuálnych charakteristík a potenciálu jednotlivých detí. Optika problémovosti sa tak stáva sebanaplňujúcim proroctvom:

„Je dôležité, aby tieto [rómske] deti neboli vnímané ako ohrozenie, ale ako výzva. Keď to [škola] vníma ako neskutočný problém, tak sa to neskutočným problémom stane a budú to všetci riešiť a nevyriešia nič, budú sa trápiť, lebo máme takéto deti a preto nám to nejde“ (učiteľka, externá odborná skupina)

Dôležitým zistením z rozhovorov a pozorovaní na školách je to, že učitelia a riaditelia často sami nemajú dôveru v to, že rómske deti môžu byť úspešne vzdelávané. Problémy detí pramenia priamo z ich (či už individuálnej alebo „kolektívnej“) povahy alebo z prostredia, z ktorého pochádzajú. Škola potom volí v prípade týchto „problémov“ spôsob intervencie bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom menila školské prostredie. Problémy vidia iba v rodičoch, v nedostatku spolupráce so školou a v neprispôsobivosti samotných detí. Okrem snahy o nastolenie disciplíny a používania rôznych reštrikcií voči deťom a ich rodičom, nevidia veľa priestoru pre zlepšenie situácie. To vyúsťuje do veľkej nedôvery v možnosti a schopnosti samotných detí a do rezignácie akýmkoľvek spôsobom „investovať“ do ich vzdelávania. Podmienkou pre úspešné vzdelávanie detí je z tohto pohľadu zmena vlastností a prístupu detí/rodičov a absolútne prispôbenie sa normám a pravidlám školy.

9.2.2 NULTÉ ROČNÍKY

Nulté ročníky začali experimentálnym zavádzaním v roku 1992 a dostali svoje legislatívne vymedzenie v roku 2002.²¹¹ Impulzom pre ich vznik boli zrejme dôsledky ekonomickej a sociálnej transformácie po roku 1989, kedy výrazne klesol počet rómskych detí navštevujúcich materské školy. Trend súvisel s takmer paušálnym rušením predškolskej výchovy a nárastom finančných nákladov spojených s návštevou materských škôl v spojitosti s celkovým socio-ekonomickým prepadom a chudobou značnej časti rómskej menšiny. Nulté ročníky reagovali na túto situáciu rozdelením prvého ročníka do dvoch rokov, aby rómske deti „dobešli“ nerómskych rovesníkov. Podľa platného školského zákona sú nulté ročníky určené pre deti, ktoré dosiahli fyzický vek 6 rokov, nedosiahli školskú spôsobilosť a pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia. Ich zaradenie do nultého ročníka je alternatívou odloženej školskej dochádzky, ale len so súhlasom zákonného zástupcu.²¹²

Keďže nulté ročníky sú vo svojej podstate nástrojom „adaptácie“ rómskych detí do systému vzdelávania, nepredpokladali sme, že budú podporovať procesy inklúzie. Napriek tomu sme ich do výskumu zaradili, keďže ide o opatrenie, ktorého deklarativným cieľom je integrácia.

Nástroj sme vyhodnocovali z hľadiska hodnôt inklúzie, o ktorých sme predpokladali, že nám napomôžu pri pochopení jeho limitov. Výskum potvrdil všeobecnú podporu nultých ročníkov, ktoré sú zrejme najviac oceňovaným nástrojom na prekonávanie bariér a znevýhodnení pripisovaných rómskym deťom (resp. deťom zo znevýhodneného prostredia). Nulté ročníky vznikali na skúmaných školách väčšinou ako odpoveď na nízky stupeň predškolskej zaškolenosti rómskych detí pochádzajúcich zo znevýhodňujúceho prostredia. Takéto deti mali totiž zjavné problémy so zvládnutím prvého ročníka, a tak nástroj slúži „*aj na uľahčenie práce*“ učiteľov v prvých ročníkoch. Podľa takmer jednotného názoru pedagogických pracovníkov sú nulté ročníky nevyhnutné na vyrovnanie zaostávania, ktoré si rómske deti prinášajú z domova. Nultý ročník podľa nich rómske deti „znormálnil“ tak, aby sa mohli zúčastňovať ďalšieho vzdelávacieho procesu. Učitelia vnímajú toto opatrenie ako nástroj socializácie, dokonca až „skrotenia“ detí. Pomôže im naučiť sa sedieť, vydržať na stoličke, prihlásiť sa či celkovo sa ovládať. Dôvodom zaostalosti a zlyhávania žiakov na školách bolo podľa väčšiny učiteľov ich rodinné prostredie. Nultý ročník je tak vnímaný ako nástroj, ktorý nahrádza výchovu z domu.

„To keby ste videli v septembri, plakala by ste jej. A potom vidíte, ako sa z nich stávajú normálne deti, ktoré vedia už aj jeť.“ (triedna učiteľka špeciálnej triedy, Košický kraj)

Veľmi výraznou črtou nultých ročníkov bolo ich celkové zaradenie do existujúcich praktík segregácie. Na skúmaných školách, ktoré praktizujú segregáciu prostredníctvom oddelených priestorov, sú nulté ročníky súčasťou delenia. Je to inštitúcia, ktorá je určená pre deti zo sociálne znevýhodneného prostredia, ale v praxi sa stáva, že kľúčom delenia je kombinácia sociálneho znevýhodnenia a etnickej príslušnosti.

211 Zákon č. 408/2002 Z.z. o verejnej službe v znení v neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

212 Zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §19.

Myslíme si, že nulté ročníky by v optimálnom prípade mohli podporovať proces integrácie, teda fyzickej prítomnosti rómskych detí na školách, avšak len za predpokladu, že nie sú segregované vo vyšších ročníkoch. To však nezaručuje, že rómske deti budú v škole rešpektované ako rovnocenní členovia školskej komunity. Pozorovaní učitelia nepristupovali k rómskym deťom ako k rovnocenným a autonómnym bytostiam, ktoré by mali mať možnosť spolurozhodovať v procese učenia. Nulté ročníky predstavujú nástroj, ktorý je akousi záchranou dôsledkov vylúčenia a chudoby rómskych komunít. Nepospochybuje bariéry vo vzdelávaní, ktoré bránia rómskym deťom v ich úspešnosti. Nemení spôsob vzdelávania, iba uľahčuje chod školy špeciálnym nástrojom adaptácie detí zadefinovaných ako problematické.

9.2.3 ASISTENT UČITEĽA

Nástroj verejnej politiky *asistent učiteľa* pôvodne vznikol ako mimovládna iniciatíva. V roku 2002 legislatíva umožnila zapájanie asistentov aj mimo experimentálneho overovania. Celoplošne začali v širšej miere pôsobiť v roku 2003. Cieľom pôsobenia asistenta učiteľa má byť podľa zákona „utváranie rovnosti príležitostí vo výchove a vzdelávaní“ a prekonávanie „architektonických, informačných, jazykových, zdravotných, sociálnych alebo kultúrnych bariér“.²¹³

Podobne ako nulté ročníky, aj asistenti učiteľa sú na školách hodnotení veľmi pozitívne. Z pohľadu inkluzívneho vzdelávania sú kľúčové otázky, či asistent učiteľa má potenciál prispievať k inkluzívnejšiemu prostrediu na škole a za akých okolností túto úlohu naplňa.

Asistent učiteľa má potenciál individuálne prihliadať na potreby žiakov a diverzifikovať prístup k nim. Ako taký ponúka veľké možnosti pre zabezpečenie inkluzívneho prostredia na škole. Aj v zahraničí môžeme sledovať trend stúpajúceho počtu pomocných pedagogických pracovníkov. Podstatné pre naplnenie jeho inkluzívnej funkcie však je, aby primárne pomáhal deťom a neplnil výhradne rolu „strážcu poriadku“.

„[Asistentka] je ako pomocníčka v tej triede. Ale v podstate nie učiteľke, ale tým deťom.“ (riaditeľka, Bratislavský kraj).

S tým, komu primárne má asistent/ka učiteľa pomáhať, súvisí aj otázka, či by rómske deti mali vyučovať rómski pedagógovia. To, že je niekto Róm, zďaleka nie je dostatočnou charakteristikou či kvalifikáciou, ktorá by zabezpečila, že bude dobrým pedagógom a že bude ako pracovník v škole nápomocný. Má však potenciál, ktorý neróm nemôže nahradiť. Rómski pedagógovia (asistenti, učitelia, riaditelia) prepájajú svet žiakov a rodín na jednej strane a svet školy a verejných inštitúcií na strane druhej. Môžu prejavovať väčšie pochopenie pre situáciu rómskych detí a môžu pre ne byť pozitívnym vzorom. Treba však zdôrazniť, že „*pozitívne rómske vzory potrebujú nielen Rómovia*“ (učiteľka, členka externej odbornej skupiny). Rómovia ako súčasť pedagogického kolektívu môžu búrať stereotypy a ponúknuť pozitívny rómsky vzor nielen rómskym žiakom, ale tiež tým nerómskym, ich rodičom a učiteľom, ktorí často (už) neveria, že ich rómski žiaci môžu v budúcnosti získať vyššie vzdelanie.

²¹³ Zákon č. 317/2009 Z.z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §16 (1). Pozíciu asistenta učiteľa ďalej upravuje Vyhláška MŠ SR č. 437/2009.

9.2.4 RÓMSKY JAZYK

Rómsky jazyk sa v rozhovoroch objavoval predovšetkým v súvislosti s jazykovou bariérou rómskych detí pri nástupe do školy. Jazykovú bariéru učitelia uvádzali ako jeden z hlavných dôvodov zaraďovania detí do nultého ročníka.

„Určite keby ovládali slovenčinu, tak tie výsledky by boli oveľa lepšie.“ (riaditeľka, Prešovský kraj)

Na školách, kde niekto z pedagogického zboru ovláda rómsky jazyk (najčastejšie rómsky/a asistent/ka, menej často učiteľ/ka alebo výnimočne riaditeľ/ka), sa tento najčastejšie využíva práve pri prekonávaní prvej jazykovej bariéry pri nástupe detí do školy. Všetci vyučujúci, ktorí rómsky jazyk ovládajú a používajú ho pri učení detí po slovensky, si tento spôsob veľmi pochvaľovali. Napriek tomu sa u niektorých prejavoval znútený pocit, že takýto postup nie je celkom správny alebo žiaduci. Viacerí respondenti sa spontánne za svoje konanie ospravedlňovali a predpokladali, že zo strany štátu nemusí byť plne akceptované. Ilustrujú to nasledovné citáty:

„Možno, že by to inšpekcia nie až tak rada videla [...]“ (riaditeľka, Košický kraj)
alebo *„Ja sa nikdy nerozprávam na hodine otvorene po rómsky. Pretože nie je to jazyk, ktorým by sa malo na hodine komunikovať.“* (rómska asistentka, Bratislavský kraj).

Z pohľadu inkluzívneho vzdelávania je pritom úplne vhodné, ak nie priam žiaduce, aby škola pomáhala žiakom, ktorí prekonávajú jazykovú bariéru využívaním ich materinského jazyka a aby aspoň časť pedagogického zboru tento jazyk ovládala.

Otázka ne/znalosti jazyka úzko súvisí aj s autoritou vyučujúceho. Keď žiaci hovoria jazykom, ktorému pedagóg nerozumie, môže sa cítiť zneistený. Zároveň sa niekedy stáva, že učitelia následne rómskeho asistenta považujú za ohrozenie vlastnej autority.

„Mala som [rómsku] asistentku a mne to nevyhovovalo. Tá autorita učiteľa bola niekde úplne inde. Rozprávali po rómsky, ja som im nerozumela. Veľakrát mali výhodu oproti mne. A mne to fakt vadilo.“ (učiteľka, Prešovský kraj)

Pri úspešnej spolupráci učiteľov a asistentov by znalosť rómskeho jazyka jedného z nich mala byť obojstranne využívaná na prekonávanie jazykovej bariéry a nie vnímaná ako ohrozenie.

9.2.5 MULTIKULTÚRNA VÝCHOVA

Multikultúrna výchova vznikla ako kritická reakcia na monokultúrny a europocentrický spôsob výučby. Monokultúrne vzdelávanie vychováva jednotlivcov, ktorí vidia svet výlučne z perspektívy svojej kultúry a nie sú schopní akceptovať diverzitu a iné kultúrne a hodnotové systémy ako rovnocenné. Multikultúrna výchova bola na Slovensku zavedená ako prierezová téma v rámci štátneho vzdelávacieho programu ako súčasť reformy výchovy a vzdelávania s účinnosťou od školského roku 2008/2009.

Multikultúrna výchova má výrazný potenciál podporovať procesy inkluzívnosti na školách. Jej prierezový charakter dáva možnosť transformovať vzdelávacie kurikulum tak, aby rešpek-

tovalo odlišnosti medzi deťmi ako obohacujúcu charakteristiku celej komunity. Deti sú rešpektované ako rovnocenní členovia a členky, pričom nemusia skrývať kultúru a jazyk, ktoré si prinášajú z domu.

Vo výskume sme sa na školách často stretli so začudovaním sa nad otázkou o multikultúrnej výchove. Viacerí respondenti nevedeli presne, aký má byť jej cieľ. V praxi multikultúrna výchova neraz nadväzuje na tzv. *pozitívne stereotypy* o Rómoch a rómskych deťoch, ktoré asociujú túto skupinu s romantickými predstavami o nespútaných tanečníkoch a hudobníkoch. Riziko takéhoto nepochopenia multikultúrnej výchovy je v tom, že škatuľkuje deti do určitých kategórií, a tak vytvára riziko, že budú uväznené v očakávaných rolách. Predpokladá sa, že všetky rómske deti rady spievajú a tancujú a že tieto aktivity im „idú najlepšie“, a preto by mali byť výrazne podporované. To je v priamom rozpore so základnou podmienkou inkluzívneho vzdelávania, ktoré uznáva individuálne danosti a potreby detí a zároveň rešpektuje ich kultúrnu rozmanitosť. To neznamena, že tanec a umenie by nemali mať svoje miesto v multikultúrnej výchove. Treba sa však vyhnúť projektovaniu stereotypov, ktorých súčasťou je aj delenie na „my“ a „oni“.

Potenciál spájania a budovania rešpektu, ktorý multikultúrna výchova v sebe obsahuje, na väčšine skúmaných školách nevyužívali. Výnimkou boli napríklad aktivity na jednej škole.

„My máme záujem robiť také aktivity, ktoré by nás spájali, ktoré by nás nerozdeľovali ale spájali. [...] Prečo práve pletenie? Máme košíkára v osade plus ešte takého jedného ne-róma košíkára a zoberieme ich obidvoch a deti vlastne pod tým vedením budú plesť.“ (riaditeľka, Košický kraj)

Rizikom nesprávneho zavádzania multikultúrnej výchovy je, že vychádza zo stereotypizujúcich predstáv o rómskych deťoch, posilňuje delenie na „my“ a „oni“ a vnucuje interpretáciu rómskej kultúry tak, ako ju vidia gadžovskí učitelia.

9.2.6 INDIVIDUÁLNA INTEGRÁCIA

Školský zákon definuje školskú integráciu ako „výchovu a vzdelávanie detí alebo žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v triedach škôl a školských zariadení určených pre deti alebo žiakov bez špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb“.²¹⁴ Individuálna integrácia znamená, že žiaci so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami navštevujú bežné triedy s ostatnými žiakmi a vzdelávajú sa podľa individuálneho výchovno-vzdelávacieho programu, pričom učebné osnovy a výchovné postupy sú prispôbené vzdelávacím potrebám dieťaťa. Na individuálne integrované deti sa vzťahuje zvýšený finančný normatív vo výške 250% bežného normatívu.

Škola nemá právo žiaka zaradiť do špeciálnej triedy alebo školy proti vôli jeho rodičov; rodičia teda vždy môžu žiadať o individuálnu integráciu žiaka. Počty individuálne integrovaných žiakov za posledné roky neustále stúpajú. Za posledných desať rokov stúpili tieto počty z približne 7 000 na asi 25 000.²¹⁵ Narastá pritom hlavne počet žiakov individuálne integrovaných na zá-

²¹⁴ Zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §2, (s).

²¹⁵ *Individuálna integrácia detí a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami 1996-2010* (UIPŠ).

klade vývinovej poruchy správania (napr. poruchy aktivity a pozornosti) alebo učenia (najmä dyslexia, dysgrafia, dyskalkúlia).

Za výhody individuálnej integrácie považovali učitelia najčastejšie to, že na deti nie sú kladené také nároky ako na ostatných žiakov. V tomto prípade je ale dôležité vedieť, či individuálnu integráciu vidia učitelia ako výhodu pre dieťa alebo ako výhodu pre plynulý chod vzdelávacieho procesu (teda skôr ako výhodu pre učiteľa). Z toho potom pramení aj prístup k deťom. Ak je dieťa v bežnej triede len „trpené“ a učiteľ má pocit, že samotné znížené nároky na dieťa znamenajú vlastne znížené nároky na učiteľa v množstve práce, ktorú mu má venovať, nemožno hovoriť o inklúzii. Ak však znížené nároky a individuálny plán znamenajú, že dieťaťu je venovaná adekvátna pozornosť z pohľadu jeho individuálnych potrieb, možno hovoriť aj o inklúziivnom prístupe. Nároky na učiteľa sa však v tomto prípade neznižujú, práve naopak.

Pre viacerých učiteľov vo výskume bolo veľkou výhodou tiež to, že individuálna integrácia pomáha stmelovať vrstovnickú skupinu, vytvára rešpekt voči individuálnym odlišnostiam detí a podporuje súdržnosť v triede. Tu však treba podotknúť, že o takomto pozitívne vnímanom dopade integrácie hovorili učitelia skôr v prípade telesne postihnutých žiakov, ktorí neboli rómski.

Základným problémom individuálnej integrácie pri jej zavádzaní bolo to, že prebehla pomerne mechanicky a bez potrebnej prípravy bežných základných škôl. To sa odzrkadľuje významne aj v nevýhodách, ktoré učitelia reflektovali a ktoré v ich vnímaní prevažovali nad výhodami individuálnej integrácie. Najväčší problém s individuálnou integráciou videli respondenti v jej administratívnej náročnosti.

Inkluzívne vzdelávanie by malo byť prítomné v celej atmosfére školy, v prístupe učiteľov a vo vzájomnej spolupráci všetkých aktérov vzdelávania (aj samotných detí). Individuálna integrácia však prebieha v rámci tradičného, výkonnostne orientovaného systému vzdelávania, takže v mnohých prípadoch je len formálna a dokonca vnímaná ako nežiaduca (brzdí ostatné deti a učiteľov).

9.2.7 FINANČNÉ NÁSTROJE

Systém financovania vzdelávania na základných školách obsahuje viaceré opatrenia, ktorých cieľom je zlepšiť podmienky vzdelávania detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, predovšetkým rómskych detí.

Zo všetkých existujúcich finančných nástrojov²¹⁶ sme sa vo výskume sústredili na tie, ktoré môžeme aspoň do určitej miery považovať za inkluzívne. Aby mohli byť finančné nástroje takto hodnotené, je potrebné, aby prinajmenšom prispievali k vyrovnávaniu šancí rôznych detí na získanie adekvátneho vzdelania. Nesmú priamo alebo nepriamo vyčleňovať určité kategórie detí z hlavného vzdelávacieho prúdu. Samotné finančné nástroje však pre zavedenie inkluzívneho vzdelávania nestačia. Rukolapným príkladom môže byť príspevok na stravu, ktorý sám o sebe nemôže zabezpečiť, aby sa všetky deti stravovali v jednej jedálni spolu.

²¹⁶ Finančné nástroje na podporu detí zo SZP je možné rozdeliť na priame a nepriame, na normatívne a nenormatívne atď. Viac k tomu pozri v Elena Gallová Kriglerová (ed.) *Žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia na Slovensku a v zahraničí* (Bratislava: SGI, 2010), dostupné na: <http://www.governance.sk/index.php?id=1834>.

Nástrojmi, ktoré podľa nášho názoru majú potenciál prispievať k výraznejšej inkluzívnosti vzdelávania, sú predovšetkým príspevok na skvalitnenie podmienok vzdelávania detí so sociálne znevýhodneného prostredia, dotácie na stravu a školské pomôcky. Za určitú nevýhodu dotácií sa považuje vyššia administratívna záťaž pre školy. Naopak, pozitívny vedľajší efekt je ten, že dotácie na stravu zlepšili dochádzku detí do škôl, keďže pre mnohé to môže byť jediná možnosť mať aspoň jedno teplé jedlo za deň. Napriek uvedeným výhradám možno tieto finančné nástroje hodnotiť pozitívne, pretože sa snažia prispôsobiť prostredie školy potrebám detí a nie naopak. Dieťa nemôže ovplyvniť to, z akej rodiny pochádza a či mu táto rodina dokáže zabezpečiť dostatočné podmienky pre vzdelávanie – či už sa jedná o stravu, oblečenie alebo školské pomôcky.

9.2.8 ZÁVERY

Opatrenia, akými sú asistenti učiteľa, multikultúrna výchova a používanie rómskeho jazyka, majú výrazný potenciál podporiť procesy začleňovania rómskych detí na školách. Podstatné je, aby pri implementácii rešpektovali hodnoty inkluzívneho vzdelávania. Dôvodom, prečo existujúce nástroje neprinášajú žiaduce výsledky, je aj pretrvávajúci celkový model vzdelávania, ktorý posudzuje dieťa ako základnú príčinu jeho neúspechu v škole (tzv. model „problém je v dieťati“). Rómske deti často nie sú považované za súčasť školy, ale skôr za akýsi príťažlivý prvok.

Myslíme si, že učitelia, ktorí sú hybnou silou vzdelávacieho systému, nemajú dostatočný priestor a možnosti na to, aby zásadne spochybnili chod školy. Podmienkou toho, aby mohli úspešnejšie realizovať inkluzívny prístup, je zmena celkového nastavenia školy, jej filozofie a aj vzdelávacieho systému. Smerovanie k výkonnostne orientovanému vzdelávaniu a porovnávanie škôl v rozsahu nadobudnutých (aj keď nie kriticky osvojených) vedomostí má podľa nášho názoru vylučujúci dôsledok. Školy vedome alebo nevedome vylučujú deti, o ktorých si myslia, že v týchto testoch neuspeli.

Namiesto hľadania adekvátnych foriem vzdelávania a rešpektovania individuálnych daností detí sa vzdelávací systém snaží deti nekompromisne prispôsobiť svojim požiadavkám. Keď sa to nedarí, deti, ktoré nespĺňajú školami očakávanú „normu“, vo vzdelávaní naďalej zlyhávajú. Ak je cieľom, aby deti z marginalizovaných rómskych komunít mali lepšie vzdelanie, musíme sa zamyslieť, čo pre to môžu škola a pomocné systémové opatrenia urobiť. Kým budeme iba čakať na zmenu detí, školstvo sa zbavuje zodpovednosti za vlastné zlyhávanie.

10. LIMITY VÝKONU MENŠINOVÝCH PRÁV: OHROZENIE ZVRCHOVANOSTI, ÚZEMNEJ CELISTVOSTI A DISKRIMINÁCIA OSTATNÉHO OBYVATEĽSTVA

Článok 34 Ústavy SR nezaručuje len práva príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín. Zakotvuje aj princíp ochrany väčšiny pred menšinou, podľa ktorého „výkon práv občanov patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám zaručených v tejto ústave nesmie viesť k ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky a k diskriminácii ostatného obyvateľstva“.²¹⁷ Podľa výkladu tohto ustanovenia ústavným právnikom Drgoncom ide o tzv. vyvažovacie ustanovenie, ktoré podľa jeho názoru nebolo úplne optimálne zaradené z hľadiska systematiky ústavných článkov.²¹⁸

Toto ustanovenie je pomerne explicitným príkladom dynamiky a upozornili sme naň v úvodných kapitolách. Menšiny sú na základe definície vykreslené ako nelojálne a menšinové práva predstavujú možné ohrozenie väčšiny. Ustanovenie nie je úplne šťastné a nesie so sebou silnú protimenšinovú symboliku, ktorá legitimizuje trend sekuritizácie. Je dôležité pripomenúť, že len veľmi málo ľudských práv je absolútnych. Vo väčšine prípadov na výkon ľudských práv je potrebné vyvažovanie medzi často konfliktnými záujmami. V niektorých prípadoch je možné zdánlivé obmedzenie práv väčšiny nevyhnutné na ochranu menšín a ich schopnosti kultúrnej reprodukcie. Napríklad pri financovaní menšinových kultúr je dôvodné obmedziť redistribúciu tak, aby nedochádzalo k zneužívaniu zo strany majority. Rovnako odôvodnené by mohlo byť obmedzenie prístupu detí z majority do menšinových škôl. V rámci Kymlickovej teórie sú takéto obmedzenia, ktoré nazýva externou ochranou (*external protections*), legitímnym prostriedkom na zachovania odlišností menšín. Oveľa závažnejším problémom v diskusii o menšinových právach sú tzv. vnútorné obmedzenia (*internal restrictions*), ktoré môžu obmedziť individuálne práva členov menšín. Podľa Kymlicku takéto obmedzenia sú neakceptovateľné. Rovnako medzinárodné právo pomerne jednoznačne zakazuje to, aby výkon menšinových práv viedol k ob-

²¹⁷ Čl.34 ods. 2 písm. c Ústavy SR, *supra* poznámka 68.

²¹⁸ Ján Drgonec, *Ústava SR: komentár* (Šamorín: Heuréka, 2007) s. 402.

medzení základných ľudských práv najmä (aj keď nielen) príslušníkov menšín.²¹⁹ Napríklad, aby v záujme zachovania kultúry nedochádzalo k obmedzovaniu ženských práv.

Problémom, ktorý bol podrobený množstvu úvah, je stav, keď nástroje vonkajšej ochrany a vnútorného obmedzenia sú tie isté pravidlá, napríklad o tom, kto je alebo nie je členom menšiny. Napríklad, ak by sa za objektívny znak člena menšiny považovala znalosť menšinového jazyka, mohlo by to pôsobiť ako ochrana proti prílivu majority. Súčasne to môžu byť aj obmedzenia individuálnych práv členov, ktorí sa síce jazykovo asimilovali (napríklad v dôsledku pomerne agresívnej politiky štátu v predchádzajúcich obdobiach), ale za členov skupiny sa úprimne považujú. Téma sa zrejme objaví na Slovensku v budúcnosti pri úvahách o zlepšení podpory menšín práve zvyšovaním ich možnosti rozhodovať o vlastných komunitách. V princípe na každú dilemu existujú možné riešenia a inšpiráciu možno hľadať v krajinách, ktoré sa o projekty zlepšovania menšinovej politiky úspešne pokúšajú. Najvhodnejšie je pritom hľadanie riešení nie v abstrakcii, ale pri konkrétnych problémoch za účasti zainteresovaných skupín.

219 Pozri Kymlicka 1995, *supra* poznámka 60, s. 34-44.

11. MENŠINOVÁ POLITIKA A NOVOVZNIKAJÚCE KOMUNITY PRISŤAHOVALCOV

Politika SR voči novozníkajúcim komunitám prisťahovalcov nie je začlenená do rámca ochrany národnostných menšín a etnických skupín.²²⁰ Kultúrna a jazyková reprodukcia je na rozdiel od národnostných menšín z výraznej časti prenechaná ich súkromnej sfére na vlastné náklady. Slovensko nemá v prípade prisťahovalcov 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 Fondu na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (European Integration Fund), spravovaného ministerstvom vnútra, a z dotačných schém podpredsedu vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, zameraných na podporu ľudských práv, prípadne prostredníctvom samosprávnych organizácií (napr. VÚC).

Slovensko taktiež nefinancuje bilingválne vyučovanie alebo vyučovanie v materinskom jazyku pre prisťahovalcov. Niektoré komunity pritom pociťujú neexistenciu možnosti výučby ich detí v materinskom jazyku za problém. Najvýraznejšie sa to prejavuje u vietnamskej menšiny, ktorej členovia pociťujú za problematický vznik jazykových bariér medzi generáciami. Rodičia, ktorí sú často celý deň v zamestnaní, komunikujú vo vietnamčine, neovládajú slovenčinu, o ich deti sa však starajú po slovensky hovoriace opatrovatelky alebo deti navštevujú slovenské školy, a tak si rodičia so svojimi deťmi prestávajú rozumieť.²²¹ Príklad Základnej školy v bratislavskom Novom Meste naznačuje, že zmena v tejto oblasti sa možno bude úspešnejšie uskutočňovať smerom zdola, reagujúc na problémy na lokálnej úrovni. V minulom roku škola v spolupráci s vietnamskou komunitou vytvorila krúžok na výučbu vietnamského jazyka pre deti. Škola poskytuje priestor a vietnamská komunita a rodičia financujú výučbu.²²²

²²⁰ Pozri o definícii národnostnej menšiny v časti 3, vyššie.

²²¹ Elena Gallová Kriglerová a Jana Kadlečíková, „Kultúrna integrácia migrantov na Slovensku“ in Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková a Jarmila Lajčáková, *Migranti: Nový pohľad na staré problémy* (Bratislava: CVEK, 2009) s 19-30.

²²² Malí Vietnamci u nás strácajú materčinu, SME, 14. 4. 2011<http://www.sme.sk/c/5850889/mali-vietnamci-u-nas-stracaju-matercinu.html>.

Aj keď tento príklad signalizuje, že aj novovznikajúce komunity prisťahovalcov majú záujem o zachovanie svojich kultúrnych odlišností²²³ a uznanie menšinových práv by im v tom výrazne pomohlo, sú predmetom oddeleného prístupu. Ten je síce zadefinovaný ako model integrácie, založený „na obojstrannej adaptácii v integračnom procese, v rámci ktorého cudzinci prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry a zároveň ich väčšinová spoločnosť rešpektuje a podporuje rôznorodosť“.²²⁴ Napriek tomu, že vláda sa dištancuje od asimilačného modelu, koncept integrácie však v mnohých ohľadoch zostáva nepochopený, keďže opatrenia napríklad v časti vzdelávania smerujú výlučne k osvojeniu si slovenského jazyka cudzincami.²²⁵ Ako potvrdzuje aj odpočet plnení koncepcie integrácie v roku 2011, koncept integrácie cudzincov zostáva nejasným pojmom pre verejnú správu. Súčasne neprimerane veľké bremeno integračných politik sa prenáša na mimovládny sektor.²²⁶

SR nemá ucelenú migračnú doktrínu a politiku na prijímanie prisťahovalcov. Postupné sprísňovanie podmienok na získavanie štátneho občianstva naznačuje, že SR sa prisťahovalectvu najmä z tretích krajín výrazne bráni. Aj tí prisťahovalci, ktorí sa do SR dostanú, majú na rozdiel od príslušníkov uznaných národnostných menšín výrazne sťažené podmienky nielen na kultúrnu či jazykovú reprodukciu, ale aj na práva, ktoré sú podmieňované občianstvom. Zákon o občianstve bol v ostatných rokoch výrazne sprísnený aj vzhľadom na získavanie štátneho občianstva naturalizáciou. Občianstvo je nevyhnutnou podmienkou na integráciu, v tohtoročnej prípadovej štúdii sme sa bližšie zamerali práve na tento aspekt.²²⁷

11.1 NOVÝ ZÁKON O POBYTE CUDZINCOV

V minulom roku NR SR prijala nový zákon o pobyte cudzincov, ktorý nahradil predchádzajúci zákon z roku 2002 s účinnosťou od januára 2012.²²⁸ Návrh zákona pripravil Úrad hraničnej a cudzineckej polície (UHCP), ktorý sa v ňom rozhodol zjednotiť právnu úpravu kontroly hraníc SR s predpisom upravujúcim vstup a pobyt cudzincov na územie SR.²²⁹ Spojenie týchto dvoch noriem bolo kritizované zo strany mimovládnych organizácií ako snaha o vytvorenie atmosféry ohrozenia štátu a jeho hraníc cudzincami.²³⁰ Dôvodová správa síce deklaruje záujem o vytvorenie nového modernejšieho a efektívneho nástroja migračnej politiky, avšak opätovne zdôrazňuje potrebu súčasne „**zabezpečovať ochranu záujmov spoločnosti, najmä bezpečnosť štátu, verejný poriadok a verejné zdravie.**“

Počty migrantov s povolením na pobyt od vstupu krajiny do EÚ rastú, hoci ide v porovnaní so susednými krajinami o pomerne malé čísla. Podľa dôvodovej správy Slovenská republika „ostá-

223 Pozri Gallová Kriglerová a Kadlečíková, *supra* poznámka 221.

224 Koncepcia integrácie cudzincov v SR, schválená uznesením vlády SR č. 338/2009.

225 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.

226 Pozri tiež Alena Chudžíková, „Koncepcia integrácie cudzincov v SR – nejasné ciele, nejasné výsledky“ Menšinová politika na Slovensku 1/2011, dostupné na <http://www.cvek.sk/main.php?p=akclanok&lang=sk&lang=sk&id=199>.

227 Pozri v prípadovej štúdii v časti 12.2, nižšie.

228 Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov.

229 Zákon č. 477/2003 Z. z. o ochrane štátnej hranice a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol novým zákonom o pobyte cudzincov zrušený.

230 Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK). Znenie pripomienok dostupné na: http://cvek.sk/uploaded/files/CVEK_pripomienky_zakon_pobyt_cudzincov.pdf

va tranzitnou krajinou rôznych imigračných prúdov legálnych ako aj nelegálnych migrantov smerujúcich do ekonomicky stabilnejších a príťažlivejších krajín Schengenského priestoru“²³¹ a zároveň konštatuje, že je potrebné vytvorenie nových inštitútov a pojmov, ktoré sú „nevyhnutné pre účinnú ochranu spoločnosti pred zvýšenou imigráciou.“²³² Ku koncu roka 2010 pritom malo v SR povolený pobyt 22.932 štátnych príslušníkov tretích krajín, čo predstavuje iba približne 0,4 % celkovej populácie Slovenska. Hoci z dlhodobého hľadiska ide o rastúci trend, dôvodová správa obavy pred zvýšenou imigráciou nijako nezdôvodnila a nevysvetlila. Naopak, v ďalšom texte si opäť odporuje, keď konštatuje, že Slovenská republika nie je pre cudzincov dostatočne atraktívnou cieľovou krajinou.

Domnievame sa preto, že tendencia k neustálemu sprísňovaniu imigračnej legislatívy, nastolená po roku 2007 z vyššie uvedených dôvodov, nie je opodstatnená. Prílišné sprísňovanie zákonných podmienok môže viesť k opačnému efektu – odradiť slušných ľudí od príchodu na Slovensko a podporiť korupčné správanie úradníkov.

Berúc do úvahy slabú informovanosť cudzincov o podmienkach zákona²³³ spolu s vylúčením niektorých ustanovení správneho poriadku²³⁴ sa takáto právna úprava predstavuje krok späť napriek deklarovanej snahe o modernizáciu migračnej politiky. Predkladateľovi zákona, MV SR, sa zároveň nedá v niektorých častiach zákona uprieť snaha o transparentnejšiu právnu úpravu a pomerne veľká otvorenosť voči pripomienkam zainteresovaných subjektov vo fáze jeho príprav.

Positívne hodnotíme, že sa zákonom zavádza *právny nárok na udelenie povolenia na pobyt po splnení všetkých zákonných podmienok*. Avšak *nielen zákonné podmienky, ale aj podmienky pre podanie žiadosti o pobyt sú nastavené pomerne prísne*: cudzinec zvyčajne musí už pred príchodom na Slovensko požiadať v zahraničí o prechodný pobyt. Žiada sa oň prostredníctvom príslušného zastupiteľského úradu SR (ZÚ SR). Ten skontroluje totožnosť žiadateľa, vyplnenú žiadosť prevezme a najbližšou konzulárnou poštou doručí oddeleniu cudzineckej polície na území SR, ktoré následne o žiadosti rozhodne v lehote 90 dní odo dňa, kedy mu bola žiadosť doručená.

Žiadateľ bude po novom môcť podať iba kompletnú žiadosť, čiže predložiť *súčasne všetky* zákonom požadované doklady už v momente jej podania. Doposiaľ stačilo aby k formuláru o udelenie povolenia bol pripojený cestovný pas, doklad o účele pobytu a doklad potvrdzujúci bezúhonnosť z krajiny pôvodu. V praxi bude takáto zmena podľa môjho názoru spôsobovať problémy, finančné a časové straty najmä žiadateľom, ktorí kvôli podaniu žiadosti musia cestovať veľkú vzdialenosť a nebudú vopred dostatočne informovaní o všetkých podmienkach ktoré musia splniť.²³⁵ Aby boli žiadatelia úspešní, museli by všetky zúčastnené úrady výrazne zlepšiť kvalitu poskytovania informácií.

231 Dôvodová správa k zákonu č. 404/2011 Z.z. je dostupná na stránke www.minv.sk/?pravne-normy-3&subor=134048.

232 *Ibid.*

233 Neexistujú žiadne oficiálne preklady príslušných zákonov do iných jazykov.

234 Ustanovenie § 19 ods. 3 zákona č. 71 /1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov: Pokiaľ podanie nemá predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil; súčasne ho poučí, že inak konanie zastaví.

235 Napr. im bude v čase osobného podania žiadosti na ZÚ SR niektoré z potvrdení fyzicky chýbať alebo bude chýbať jeho preklad súdnym prekladateľom či overovacia pečiatka.

Ministerstvo vnútra SR po novom nepožaduje od cudzinca doložiť výpis z registra trestov SR, ale vyžiada si ho priamo od Generálnej prokuratúry SR. Vysoká úroveň „kontroly bezúhonnosti“²³⁶ ostane zachovaná, avšak zľahčí sa administratívna záťaž na strane cudzinca. Zákon ďalej ukladá Ministerstvu vnútra SR a Ministerstvu zahraničných vecí SR povinnosť zverejňovať na svojich webových stránkach základné informácie o právach a povinnostiach cudzincov, ako aj vzory žiadostí v anglickom jazyku.

Novinkou účinnou od 20. júla 2011 je zavedenie modrých kariet v súvislosti s transpozíciou smernice o modrých kartách.²³⁷ Slovenská republika po prvý krát zavádza do praxe jednak stratégiu, ako aj osobitný nástroj podpory príchodu a usadenia kvalifikovaných pracovníkov. Dôvodová správa k zákonu konštatovala, že modré karty sa zavádzajú „na účel prilákania a udržiavania vysokokvalifikovaných pracovníkov z tretích krajín a riešenia nedostatku pracovnej sily podporou prijímania a mobility cudzincov na účely vysokokvalifikovaného zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín na čas dlhší ako tri mesiace...“ Ide o jednotný formát povolenia na pobyt platný tri roky, ktoré bude zároveň povolením na pobyt aj zamestnanie pre vysokokvalifikovaných cudzincov. Efektivitu nového právneho inštitútu budeme hodnotiť až istý čas po jeho zavedení, nakoľko nie je isté, či táto možnosť bude pre vysokokvalifikovaných cudzincov a ich zamestnávateľov na Slovensku atraktívna.²³⁸

Positívne hodnotíme zmenu v oblasti zamestnávania cudzincov s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny. Migrantovi priznáva právo vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu *ihneď po udelení prechodného pobytu, a nie až po uplynutí jedného roka, ako to bolo doteraz. Toto ustanovenie môže pôsobiť motivujúco*²³⁹ pre rodiny vysokokvalifikovaných migrantov, o ktorých Slovensko deklaruje svoj záujem. Výklad tohto ustanovenia však môže v praxi spôsobovať problémy. Právna úprava predpokladala súčasné prijatie novely zákona o službách zamestnanosti, ktorá však riešenie uvedenej situácie opomenula. Ustanovenie preto pôsobí mätúco, keďže zákon o pobyte cudzincov konštatuje, že smú pracovať bez pobytu na účel zamestnania, ale odkazuje v tejto súvislosti na zákon o službách zamestnanosti, ktorý zas odkazuje naspäť na zákon o pobyte cudzincov. Aby zákon neumožňoval v tak dôležitej veci, ako je právo pracovať dva rôzne výklady, bude potrebné urýchlené dopracovanie právnej úpravy zamestnávania cudzincov s prechodným pobytom na účel zlúčenia rodiny prostredníctvom zákona o službách zamestnanosti.

Zákon ani po novom nezaviedol žiadnu prechodnú lehotu na nájdenie nového zamestnania pre tých migrujúcich pracovníkov, ktorí prišli o zamestnanie a tým aj o povolenie na prechodný pobyt, hoci MV SR malo pôvodne taký úmysel. Len zrejmovou chybou v odkaze²⁴⁰ medzi jednot-

236 Právna úprava podrobuje každého žiadateľa o povolenie na pobyt štvorstupňovej kontrole bezúhonnosti. Bezúhonnosť sa dokladuje výpisom z registra trestov SR, krajiny pôvodu ako aj každej krajiny, v ktorej žiadateľ/žiadateľka o pobyt žil/a posledné tri roky, ako aj osobitným stanoviskom Slovenskej informačnej služby, ktorá preverí každého žiadateľa osobitne

237 Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania a smernicu Európskeho parlamentu.

238 Nakoľko stanovuje výšku minimálneho platu ako jedno z kritérií vysokokvalifikovaného zamestnania. „Výška mesačnej mzdy je dohodnutá v sume najmenej 1,5 násobku aktuálnej priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky v príslušnom odvetví zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok.“

239 Rodinný príslušník migranta tak bude môcť svojim zárobkom prispievať na starostlivosť o rodinu, ale zároveň bude mať možnosť byť verejne zdravotne poistený a bude sa môcť prirodzeným spôsobom integrovať do spoločnosti a učiť slovenský jazyk.

240 § 36 odsek 3 zákona č. 404/2011 Z.z.

livými ustanoveniami nový zákon 1 mesačnú prechodnú dobu²⁴¹ na nájdenie nového zamestnania neumožní ani v prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny príde o prácu náhle a bez jeho zavinenia. Prechodný pobyt je totiž viazaný na existenciu jeho účelu a momentom ukončenia účelu sa skončí platnosť pobytu. Aj od 1.1.2012 tak bude cudzinecká polícia v prípade náhleho ukončenia pracovného pomeru, naďalej rušiť aj povolenie na pobyt a cudzinec bude musieť vycestovať.

Ministerstvo sa osobitne zameralo na cudzincov podnikateľov, ktorí budú okrem dokladu o finančnom zabezpečení pobytu²⁴² predkladať aj doklad o finančnom zabezpečení podnikania²⁴³, čo zvyšuje finančnú náročnosť tohto typu pobytu. Krokom späť je aj nová podmienka dokladovať podnikateľský zámer. Posúdením tohto dokladu zákon poveruje úradníkov Ministerstva hospodárstva SR, ktorí budú musieť vyhodnotiť, či a nakoľko činnosť štátneho príslušníka tretej krajiny je prínosom pre hospodárske záujmy Slovenskej republiky. Stanovenie kritérií pre vydanie takéhoto posudku však absentuje. Domnievam sa, že „úradníckym posúdením“ počiatočného podnikateľského zámeru nie je možné vyhodnotiť budúci prínos podnikania pre hospodárske záujmy SR. Záujmom štátu by malo byť čestné a slobodné podnikanie, dodržiavanie daňových zákonov a vytváranie pracovných miest. Je však zrejmé, že hlavným cieľom tvorcu zákona bolo zabrániť zneužívaniu tohto typu pobytu na iný než zákonom povolený účel, keďže doposiaľ bolo jeho získanie a udržanie pre niektorých cudzincov jednoduchšie než povolenie na pobyt na účel zamestnania.

Zastupiteľské úrady SR budú po novom ku každej žiadosti pripájať svoje oficiálne stanovisko k udeleniu prechodného pobytu. ZÚ SR plnili aj doposiaľ dôležitú úlohu na tomto úseku, avšak zo súčasne platného zákona uvedené právomoci nevyplývali. Podľa nového zákona sa bude v konaní prihliadať na ich odporúčací či „zamietavý“ posudok k osobe migranta. Pracovníci ZÚ SR budú v praxi pri výkone tejto funkcie prakticky nekontrolovateľní. Nie je tiež zrejmé, či a nakoľko takéto stanovisko bude pre Oddelenie cudzineckej polície rozhodujúce. To, že súčasťou posudku má byť jeho odôvodnenie, považujeme za samozrejmosť.

Súčasnne platná právna úprava dlhodobého pobytu v zmysle Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom nevyhovovala. Nová právna úprava je prehľadnejšia a prináša presnejšiu transpozíciu uvedenej smernice. Trvalý pobyt sa bude udeľovať ako pobyt na 5 rokov, pobyt na neobmedzený čas a dlhodobý pobyt. Rušia sa inštitúty „prvého povolenia“ a „ďalšieho povolenia“. Dlhodobý pobyt reaguje najmä na potrebu priznania vyššieho právneho statusu aj tým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú nepretržitý legálny pobyt v SR po dobu dlhšiu ako 5 rokov, ale nezískali pobyt trvalý. Na niektoré kategórie cudzincov sa však tento zákon naďalej nevzťahuje, čo sťažuje alebo bráni ich inklúzii do spoločnosti.²⁴⁴

241 Presne 30 dní je lehota na udelenie povolenia na zamestnanie. Aj takáto lehota by preto bola pomerne krátka na nájdenie nového zamestnania a zároveň nového povolenia na pobyt.

242 Vo výške 12 násobku životného minima na 1 rok pobytu, t.j. 2.278 EUR.

243 Vo výške 20 násobku životného minima ako fyzická osoba podnikateľ (3.797 EUR) alebo sto násobku životného minima ako konateľ obchodnej spoločnosti alebo družstva (18.983 EUR).

244 Trvalý pobyt na 5 rokov nebude možné udeliť nezaopatrenému dieťaťu (18-26 r.) cudzinca s trvalým pobytom, ktoré študuje, len tomu, ktoré sa o seba nedokáže postarať z dôvodu dlhodobého nepriaznivého zdravotného stavu. Ďalej nebude možné podľa týchto ustanovení udeliť pobyt cudzincom, ktorí majú v SR priznanú niektorú z foriem medzinárodnej ochrany alebo tolerovaný pobyt.

Špecifickým problémom slovenského právneho poriadku je právna úprava tolerovaného pobytu. Nový zákon tento inštitút vníma ako „odklad rozhodnutia o vyhostení“. S týmto vysvetlením sa nestotožňujeme, pretože podľa právnej úpravy ide o jeden z troch typov oprávneného pobytu v SR udeľovaného na 180 dní zo špecifických, výnimočných dôvodov. Tolerovaný pobyt sa udeľuje v siedmich rôznych prípadoch (napr. ak existuje prekážka administratívneho vyhostenia alebo je potrebná realizácia práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd). Právna úprava a podpora integrácie týchto cudzincov v SR je však minimálna. Práve naopak, štát nechce situáciu tolerovaných cudzincov nijako zľahčiť. Niektorí cudzinci s tolerovaným pobytom nesmú pracovať ani podnikať a ich príjem sa môže obmedziť na dávku v hmotnej núdzi alebo sú odkázaní na podporu príbuzných zo zahraničia. Z tohto obmedzenia vyplývajú ďalšie limity vo všetkých oblastiach ich života, najmä v oblasti zdravotného poistenia, sociálnej pomoci a bývania.

Zákon dostatočne neprihliada na situáciu zraniteľných skupín cudzincov, akými sú napríklad maloletí bez sprievodu a nedostatočne rešpektuje v niektorých ustanoveniach právo na súkromný a rodinný život cudzincov chránené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Slovenskí politici vo všeobecnosti vnímajú migráciu ako negatívny jav. Protiimigračné postoje, ako aj postupné sprísňovanie právnej úpravy, sa podľa nášho názoru odrážajú v tom, že Slovensko patrí medzi krajiny s najnižším podielom cudzincov v celej EÚ. Jazyk zákona a dôvodovej správy je reštriktívny a vzbudzuje dojem, že primárnym účelom je ochrana obyvateľstva pred hrozbami migrácie. Po marcových voľbách by sa však Ministerstvo vnútra malo zamyslieť nad zámermi, ktoré má Slovensko v oblasti zahraničnej migrácie. Štátne orgány by mali najmä prispôbiť právnu úpravu novým strategickým dokumentom a potrebám SR tak, aby dokázali v čo najvyššej miere využiť pozitívne účinky migrácie a zároveň rozumným spôsobom eliminovať jej sprievodné negatívne javy.

11.2 PODMIENKY NA UDEĽOVANIE ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA

Predmetom prípadovej štúdie je problematika udeľovania štátneho občianstva SR. Súčasná podoba politiky v oblasti udeľovania štátneho občianstva SR je výsledkom postupného sprísňovania legislatívy, ktoré za uplynulé roky prebehlo. Zdá sa, že zmeny v oblasti udeľovania štátneho občianstva SR nesúvisia len so zlepšením statusu cudzincov žijúcich dlhodobo na Slovensku ale sú viac motivované snahou ochrániť Slovensko pred hrozbou zvyšujúcej sa migrácie zo zahraničia. Obavy zo zvyšujúcej sa migrácie však nie sú opodstatnené. Hoci sa postupne počet cudzincov na Slovensku zvyšuje, stále je v rámci EÚ jeden z najnižších. V našej štúdiu sa teda podrobne zaoberáme tým, ako postupne prebiehalo sprísnenie podmienok na udeľovanie štátneho občianstva SR a aký to malo vplyv na situáciu ľudí, ktorí sa o získanie tohto občianstva usilovali.

V štúdií poukazujeme na slabé miesta legislatívy, politiky a praxe pri udeľovaní štátneho občianstva SR a najzaučujeme, v ktorých oblastiach by bolo potrebné prijať zmeny, aby mali cudzinci žijúci na Slovensku vyššiu šancu stať sa plnohodnotnými členmi spoločnosti, ak si to sami želajú. Vychádzame totiž z predpokladu, že migrácia je dnes bežnou súčasťou života. Ľudia počas svojho života často menia krajinu svojho pobytu, sťahujú sa za prácou a za lepšími životnými podmienkami. Nie všetci chcú zostať v novej krajine natrvalo. Na druhej strane tí, ktorí sa tak rozhodnú, by mali mať možnosť získať občianstvo krajiny, v ktorej sa chcú usadiť natrvalo.

Dôležitosť štátneho občianstva pre cudzinca

Štátne občianstvo SR je podľa Ústavy SR neodňateľné. Odňatie štátneho občianstva a návrat do pôvodného stavu pred jeho udelením sú prakticky nepredstaviteľné pre človeka, ktorý už takúto ochranu štátu využíva. Občianske práva totiž zväčša považujeme za samozrejmé. Preto je pre nás ťažké predstaviť si, aké rôznorodé môžu byť problémy osoby, ktorá žije na území štátu bez tejto ochrany.

Štátne občianstvo je právny vzťah obyvateľa k štátu, je to „právo mať práva“, ktoré umožňujú viesť v krajine plnohodnotný osobný a sociálny život. Okrem základných ľudských a sociálnych práv sú práva cudzincov po nadobudnutí štátneho občianstva SR rozšírené o občianske práva, ktoré sa považujú za najvyššiu formu ochrany štátu. Medzi tieto práva patria najmä právo na diplomatickú ochranu štátu, konzulárne služby, právo na vstup do SR, zákaz vyhostenia, všeobecné volebné právo, t. j. právo voliť a byť volený v parlamentných voľbách, zúčastniť sa na referende a pod.

Postavenie cudzinca na Slovensku

Právne postavenie cudzincov a to predovšetkým štátnych príslušníkov tretích krajín (krajín mimo EÚ a EHP) je bez udeleného štátneho občianstva SR na Slovensku neisté. Časť cudzincov sa združuje na území Slovenska na základe tzv. prechodného pobytu. Ten už len zo svojho názvu predpokladá dočasnú, krátkodobú a vo svojej podstate znamená menej práv a viac povinností, než právny poriadok ukladá cudzincom s trvalým pobytom alebo občanom Slovenskej republiky. Zdrojom neistoty je samotná legislatíva, ale aj nejednotná a nejednoznačná prax pri udeľovaní povolení na pobyt. Cudzinci s prechodným pobytom (najmä občania krajín mimo EÚ a EHP) môžu nadobudnúť pocit, že žijú pod „neustálou hrozbou“. Zmena niektorých okolností v živote môže spôsobiť, že budú musieť opätovne presvedčať inštitúcie, aby im dovolili na území Slovenska zotrvať. V opačnom prípade musia zo Slovenska odísť. Akákoľvek situácia bežne riešiteľná pre občana, ako strata zamestnania, zmena bydliska či ochorenie, môže cudzincovi s prechodným pobytom značne skomplikovať situáciu, ak nie znemožniť pobyt na Slovensku. Navyše kontrola zo strany štátu a potreba priebežne dokladovať a potvrdzovať „legitímnosť“ pobytu na Slovensku je pre cudzincov administratívne, časovo a aj finančne veľmi náročná.

O niečo istejší status poskytuje cudzincom udelenie trvalého pobytu. Ten sa však tiež spája s právnou neistotou a s administratívnou náročnosťou. Trvalý pobyt prináša cudzincom kvalitatívnu zmenu, keďže poskytuje výrazne bezpečnejší právny status. Cudzinci s trvalým pobytom môžu napríklad pracovať bez toho, aby museli žiadať o povolenie na zamestnanie alebo podnikanie. Do kontaktu s cudzineckou políciou prichádzajú už menej často, ako je to v prípade, keď majú len prechodný pobyt. Napriek tomu existuje riziko straty povolenia na trvalý pobyt. Napríklad vtedy, ak bol trvalý pobyt udelený na účel zlúčenia rodiny, ale manželia nevedú spoločný rodinný život. Alebo v prípade, ak sa štátny príslušník tretej krajiny dostane do takej sociálnej situácie, že je nútený požiadať štát o pomoc v hmotnej núdzi.²⁴⁵ Odňatie trvalého pobytu môže teda cudzinec v istých prípadoch vnímať ako trest za to, že sa zmenili skutočnosti v jeho živote, ktoré nemohol ovplyvniť alebo ktoré mohol ovplyvniť len čiastočne. Zákon mu síce priznáva právo upraviť si pobyt iným spôsobom²⁴⁶, ide to však len za cenu opätovného zníženia štandardu práv, ktoré cudzinec využíval doposiaľ.

245 Pozri § 50 odsek 1 zákona č. 404/2011 Z. z.

246 Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov upravuje tri druhy pobytu: trvalý, prechodný a tolerovaný.

Zásadný rozdiel medzi postavením cudzinca s určitým typom povoleného pobytu a postavením občana SR spočíva v tom, že občianstvo nemožno človeku tak ľahko odňať²⁴⁷ ako pobyt. Ústava SR priznáva občanovi „právo na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky, nemožno ho nútiť, aby opustil vlasť, ani ho vyhostiť“.²⁴⁸ Získať status občana preto znamená pre cudzincov výraznejšie zvýšenie právnej istoty v ich živote. Istota štátneho občianstva je aj istotou pokoja oproti neustálej kontrole zo strany štátu a nutnosti dokladovať legitimitu fungovania v krajine.

Získanie štátneho občianstva SR môže priniesť zlepšenie aj v takej praktickej oblasti, ako je napríklad vybavenie úveru v banke, získanie zamestnania, ktoré môžu vykonávať len občania SR a pod. Neznalosť pravidiel zamestnávania cudzincov však často v zamestnávateľoch vzbudzuje obavu zamestnať kohokoľvek, kto sa nepreukáže občianskym preukazom. To platí aj v prípade povolani, kde problém zamestnať cudzinca nie je. Mnohí cudzinci hovoria tiež o tom, že nadobudnutím štátneho občianstva získali možnosť slobodnejšie cestovať, najmä preto, že ďalej nie sú nútení každú dlhodobejšiu neprítomnosť, presahujúcu 180 dní, písomne oznámiť cudzineckej polícii. Získanie štátneho občianstva znamená pre cudzinca nadobudnutie nielen mnohých oprávnení, ku ktorým ako cudzinec nemal prístup, ale aj zvýšenie pocitu istoty, slobody a bezpečnosti.²⁴⁹

Občianstvo a identita

Získanie štátneho občianstva však nedáva ľuďom len istotu legitímneho života v krajine. Ak sa na získanie občianstva pozrieme ako na súčasť kultúrnej integrácie, potom by malo byť jeho získanie vyjadrením pocitu prináležania ku krajine, ktorá sa pre cudzinca stala novým domovom. Zároveň je to deklaratívny prejav zo strany štátu, že tohto človeka udelením štátneho občianstva považuje za plnohodnotného člena spoločnosti. Formálna aj neformálna akceptácia a uznanie zo strany prijímajúcej spoločnosti je pre cudzincov nepochybne dôležitým aspektom získania občianstva. Treba zdôrazniť, že získaním občianstva sa migrantský pôvod nestráca, takýto občan naďalej čerpá zo sociálneho a z kultúrneho zázemia, v ktorom vyrastal a z ktorého prišiel. Občianstvo by nemalo znamenať *zbavenie sa* minulosti. Ak hovoríme o integrácii, i v prípade, že cudzinec nadobudne občianstvo hostiteľskej krajiny, by mal mať stále možnosť uchovávať si svoju kultúrnu identitu do tej miery, do akej ju považuje za dôležitú. Udelenie občianstva by teda nemalo byť završením procesu integrácie, ale jeho dôležitým míľnikom spojeným s formálnym uznaním a prijatím zo strany štátu.

Výskum, ktorý realizovalo Centrum pre výskum etnicity a kultúry v roku 2009 s migrantmi, z ktorých časť už na Slovensku získala občianstvo, poukázal na fakt, že aj po získaní štátneho občianstva SR majú mnohí migranti potrebu ponechávať si aj prvky identít, ktoré postupne vznikli počas života v iných krajinách, a naďalej ich rozvíjať a (v rôznej miere) odovzdávať svo-

247 Odobrať občianstvo možno len vo výnimočných prípadoch špecifikovaných v zákone. Napríklad v prípade, že bolo nadobudnuté nečestným konaním – napríklad, keď sa preukáže, že žiadateľ sfaľšoval niektoré z predložených dokumentov a pod. Ďalším prípadom odobratého občianstva je situácia, keď človek nadobudne dobrovoľne občianstvo iného štátu

248 Pozri článok 23 ods. 4 Ústavy SR, *supra* poznámka 78.

249 Spracované podľa Peter Brnula, Michal Cenker a Elena Gallová Kriglerová „Skúsenosti migrantov s integráciou na Slovensku“ in Ctibor Košťál a Michal Vašečka (eds.) *Integrácia migrantov – vieme, čo chceme?* (Bratislava: Univerzita Komenského, 2009) s. 51 – 60.

jim deťom a okoliu.²⁵⁰ Súčasná politika udeľovania občianstva je však nastavená tak, že od cudzincov vyžaduje skôr asimiláciu ako integráciu. Okrem iného to znamená, že štát v súčasnosti inštitucionálne ani finančne nepodporuje realizáciu kultúrnych práv ľudí s prisťahovaleckým pôvodom tak, ako je to v prípade oficiálne uznaných národnostných menšín.²⁵¹

Problematickou je aj realizácia slobody vierovyznania. V súčasnosti sú štátom oficiálne uznané, a tak aj finančne podporované len niektoré cirkvi, ktoré spĺňajú pomerne prísne podmienky registrácie. Oficiálne štát garantuje všetkým ľuďom náboženskú slobodu, prakticky však podporuje len niektoré štátom uznané cirkvi a náboženské spoločnosti. Migranti, ktorí si so sebou prinášajú náboženstvá odlišné od tých uznaných štátom, tak môžu realizovať svoje právo na slobodu vierovyznania len vo svojom súkromnom priestore.

Možnosť byť súčasťou politickej komunity

Ďalším dôležitým aspektom získania štátneho občianstva SR je možnosť využívať politické práva. Cudzinci s prechodným pobytom nemajú takmer žiadnu možnosť spolupodieľať sa na rozhodovaní o vývoji spoločnosti, v ktorej žijú. Ak získajú trvalý pobyt, táto možnosť sa čiastočne rozširuje umožnením práva voliť v komunálnych a v regionálnych voľbách. To znamená, že cudzinci s trvalým pobytom môžu vstupovať do rozhodovacích procesov vo svojom bezprostrednom okolí, nie však na celoštátnej úrovni. Možnosť voliť do Národnej rady SR a v prezidentských voľbách majú len občania SR. Tu je ďalšia hranica, ktorá oddeľuje cudzincov od občanov a poukazuje na fakt, že bez získania občianstva sa s cudzincom nepočíta ako s uznaným a akceptovaným členom spoločnosti, ktorý môže participovať na jej fungovaní prostredníctvom aktívneho alebo pasívneho volebného práva. Získanie občianstva teda umožňuje nielen ekonomicky, sociálne a kultúrne participovať na rozvoji spoločnosti, ale meniť ju aj prostredníctvom politických práv.

Reálne možnosti získať občianstvo

Časti cudzincov sa však nikdy alebo len veľmi ťažko podarí splniť všetky podmienky na to, aby mohli získať štátne občianstvo SR. Sami cudzinci hovoria o tom, že pre mnohých je občianstvo za horizontom ich bežného života. Komplikovane nastavené podmienky, potrebná dĺžka nepretržitého pobytu a množstvo kontrolných mechanizmov zo strany štátu robia zo získania občianstva pre mnohých cudzincov takmer nedosiahnuteľnú metú, ktorú možno dosiahnuť len po dlhom pobyte na Slovensku, ak vôbec. Proces udelenia štátneho občianstva je v porovnaní s povolením trvalého pobytu podľa mnohých cudzincov oveľa zložitejší a byrokraticky náročnejší. Niektorí migranti prejavujú obavy aj zo skúšky zo slovenského jazyka, pretože nevedia, čo sa bude od nich vyžadovať.²⁵²

Podmienky na získanie občianstva vnímajú viac ako odrádzajúce než motivujúce. Aj rôzne politické dokumenty, ktoré rámcujú migračnú politiku, formulujú migráciu skôr ako hrozbu a nastavujú podmienky na udeľovanie občianstva tak zložito, že je takmer nemožné získať ho. To dáva aj migrantom usadeným alebo prichádzajúcim na Slovensko pomerne jasný signál o tom, že plnohodnotnú účasť na živote spoločnosti môžu dosiahnuť len veľmi ťažko.

250 Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková a Jarmila Lajčáková, *Migranti. Nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku* (Bratislava: CVEK, 2009).

251 Pozri v časti 12, vyššie.

252 Brnula et al., *supra* poznámka 249, s.55.

Časť cudzincov teda pomerne zdĺhavý a komplikovaný proces odrádza od toho, aby o získaní občianstva pomýšľali, až kým sa možnosť jeho získania nestane pre nich reálnou. Malá časť cudzincov však nikdy nespĺní podmienky na udelenie občianstva, najmä vtedy, ak sa im z nejakých dôvodov nepodari získať trvalý pobyt.

Vývoj legislatívy v oblasti udeľovania štátneho občianstva

Štátne občianstvo je právny vzťah obyvateľa k štátu. Obsah tohto právneho vzťahu sa všeobecne definovať nedá, pretože je vždy odvodený od národnej právnej úpravy, ktorá v každej krajine sveta môže podliehať zmenám v závislosti od politickej či spoločenskej situácie.²⁵³ Na Slovensku je tento vzťah všeobecne vymedzený Ústavou SR²⁵⁴, pričom podrobnosti ustanovuje osobitný zákon:

zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o štátnom občianstve**“).

Zákon o štátnom občianstve bol prijatý ihneď po rozdelení Československa a k dnešnému dňu bol osemkrát novelizovaný. Spomedzi všetkých jeho zmien najväčšiu pozornosť odborníkov aj médií vzbudila novela zákona z roku 2007 č. 344/2007 Z. z., keďže sa na jej základe podstatne sprísnil formálne podmienky na udelenie štátneho občianstva SR, s účinnosťou od 1. októbra 2007.

Netreba však zabúdať na skutočnosť, že prameňmi ohľadne udeľovania štátneho občianstva sú aj viaceré medzinárodné právne normy, ktoré určujú aj minimálne štandardy vnútroštátnej právnej úpravy:

- Európsky dohovor o občianstve z roku 1997, ktorý nadobudol platnosť pre Slovenskú republiku 1. marca 2000,
- Dohovor o znížovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti, prijatý v auguste 1961, ktorý vstúpil do platnosti v decembri 1975,
- Dohovor týkajúci sa štatútu osôb bez štátnej príslušnosti, prijatý v septembri 1954, vstúpil do platnosti v júni 1960,
- Všeobecná deklarácia ľudských práv OSN prijatá v roku 1948. V čl. 15 zaručuje každému právo na štátnu príslušnosť a uvádza, že nikto nesmie byť bez súhlasu zbavený štátnej príslušnosti ani práva svoju štátnu príslušnosť zmeniť.

Zákon o štátnom občianstve definuje možnosti jeho nadobúdania a straty. Štátne občianstvo SR sa podľa tohto zákona nadobúda viacerými spôsobmi, a to buď narodením, na základe právneho úkonu, nájdením dieťaťa na území SR, osvojením, určením na základe zákona či voľbou, alebo na základe žiadosti – udelením, tzv. naturalizáciou. V tejto štúdii sa však venujeme iba poslednému menovanému spôsobu, ktorý je z hľadiska migrácie najvýznamnejším.

Základné podmienky na udelenie štátneho občianstva SR naturalizáciou

V súčasnosti platí, že štátne občianstvo Slovenskej republiky možno udeliť žiadateľovi, ktorý nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a má nepretržitý trvalý pobyt na území Sloven-

253 Zuzana Bargerová & Boris Divinský, *Integrácia migrantov v Slovenskej republike. Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik* (Bratislava: IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2008).

254 Čl.5 ods. 2 Ústavy SR, *supra* poznámka 78.

skej republiky aspoň 8 rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Ako sme spomínali, osem novelizácií zákona o štátnom občianstve predstavovalo aj trend jeho postupného sprísňovania pre žiadateľov o naturalizáciu.

Kým žiadateľovi o štátne občianstvo SR v roku 1993, ako aj v roku 2005 v zásade stačilo, ak mal **nepretržitý 5-ročný trvalý pobyt** na území Slovenskej republiky, bol **bezúhonný** a **ovládal slovenský jazyk**, postupne až do dnešných dní sa sprísňovali a dopĺňali ďalšie podmienky na jeho udelenie, menila sa aplikačná prax a viditeľnejšie sa znižovali aj počty udelených občianstiev.

Zákon v roku 1993 umožnil odpustiť splnenie uvedených troch podmienok tým cudzincom, ktorí uzavreli manželstvo s občanom SR alebo z dôvodov hodných osobitného zreteľa, najmä ak išlo o osobu, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, kultúrnej či technickej oblasti.

Novela prijatá zákonom č. 265/2005 Z. z. a účinná od 1. septembra 2005 prvýkrát výraznejšie sprísnila podmienky naturalizácie, a to z dôvodu, že prestali vyhovovať podmienkam Slovenskej republiky po jej vstupe do EÚ. Podľa vyjadrenia predstaviteľa ministerstva vnútra SR „uvedená právna úprava bola príliš benevolentná a umožňovala udeliť štátne občianstvo prakticky každému“.²⁵⁵ Do roku 2005 zákon stanovoval skutočne iba to, že cudzinec má ovládať slovenčinu, pričom nebol stanovený rozsah tejto znalosti, kým novelizácia zákona v roku 2005 už napríklad požadovala, aby žiadateľ ovládal slovenský jazyk na základnej úrovni.

Od 1. 9. 2005 musel mať žiadateľ o štátne občianstvo **nepretržitý trvalý pobyt** na území Slovenskej republiky **aspoň 5 rokov** bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky, musel byť **bezúhonný**, **nesmel mu byť súdom uložený trest vyhodenia** ani **vedené konanie o administratívnom vyhodení**, nesmelo byť proti nemu vedené **trestné stíhanie**, **vydávacie konanie** a **konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu**, nesmelo byť tiež proti nemu vedené **konanie o odňatie azylu** a musel **ovládať slovenský jazyk v základnom rozsahu**. Základným rozsahom sa rozumela schopnosť porozumieť otázke a odpovedať na ňu.

Zákon aj v roku 2005 pamätal na určité skupiny cudzincov a zaviedol pre ne výnimky. Bez splnenia podmienky 5-ročného trvalého pobytu a ovládania slovenčiny bolo v roku 2005 možné udeliť občianstvo cudzincovi, ktorý:

- a) uzavrel manželstvo s občanom SR a žil v tomto manželstve v domácnosti na území SR najmenej 3 roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie občianstva SR,
- b) bol osobou, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej alebo športovej oblasti,
- c) mal na území SR trvalý pobyt začínajúci najmenej 3 roky pred dosiahnutím 18 roku veku,
- d) bol dieťaťom, ktorého jednému z rodičov bolo udelené štátne občianstvo SR po jeho narodení a pre toto dieťa nepožiadalo o udelenie štátneho občianstva SR,
- e) bol azylantom,

²⁵⁵ Rozhovor autoriek s P. Drábekom, vedúcim oddelenia štátneho občianstva Ministerstva vnútra SR 10. 1. 2012.

- f) sa narodil na území SR a mal trvalý pobyt najmenej 3 roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR,
- g) mal na území SR nepretržitý pobyt najmenej 10 rokov a v čase podania žiadosti o udelenie občianstva SR mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt,
- h) bol bez štátnej príslušnosti a mal na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej 3 roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR.

Ako sme už spomenuli viackrát, k najzásadnejším zmenám a k skomplikovaniu vnútroštátnej legislatívy pre žiadateľov došlo s účinnosťou od 1. 10. 2007. Po tomto dátume už žiadateľ musel mať **nepretržitý trvalý pobyt** na území Slovenskej republiky aspoň **osem** rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR. Zákon priniesol novú, zúženú a spresnenú negatívnu definíciu bezúhonnosti.

Žiadateľovi ďalej nemohol byť súdom uložený trest vyhostenia, nesmelo byť proti nemu vedené trestné stíhanie ani vydávacie konanie, ani konanie o vykonaní európskeho zatýkacieho rozkazu, ani vedené konanie o administratívnom vyhostení a o odňatí azylu.

Žiadateľ od roku 2007 musí preukázať **ovládanie slovenského jazyka slovom aj písmom a všeobecných znalostí o Slovenskej republike**. Novelou bola doplnená nová klauzula plniť si povinnosti vyplývajúce z ustanovení právnych predpisov upravujúcich pobyt cudzincov na území Slovenskej republiky, ako aj upravujúcich verejné zdravotné poistenie, sociálne poistenie, starobné dôchodkové sporenie, dane, odvody, poplatky, zamestnávanie cudzincov a ďalšie povinnosti vyplývajúce pre cudzincov z právneho poriadku Slovenskej republiky.

Od podmienky znalosti jazyka a 8-ročného trvalého pobytu uvedená novela oslobodila manžela/manželku občana SR, ak toto manželstvo trvalo a žili spolu v tomto manželstve v spoločnej domácnosti na území SR najmenej počas **piatich rokov** bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky. Zákonnú výnimku možno udeliť aj osobe, ktorá sa významne zaslúžila o prínos v „sociálnej“ oblasti, ako aj v prípade, ak je to z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky. Zákon však zároveň sprísnil podmienky na **udelenie občianstva azylantom**, ktorí musia mať aspoň **štyri** roky trvalého pobytu bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Positívnu zmenou zákona v roku 2007 v súvislosti s jeho sprísnením bolo spresnenie spôsobu dokladovania žiadosti. Zákon presne pomenúva, akými dokladmi sa preukazuje bezúhonnosť, ale aj ďalšie skutočnosti, ktoré správny orgán potrebuje k rozhodnutiu. Zároveň však možno rozsah skúmaných skutočností, ako aj náročnosť ich dokladovania považovať za natoľko administratívne komplikované, že to predstavuje vážnu bariéru pri skompletizovaní a podaní žiadosti.

Domnievame sa, že princíp ochrany bezpečnosti SR by nemal byť v značnej nerovnováhe voči iným princípom demokratickej spoločnosti, právneho štátu a spolužitia v spoločnom európskom priestore, ako sú princíp spravodlivosti a rovnosti. Len úroveň dokladovania bezúhonnosti je podľa tohto zákona už natoľko hĺbková a dôkladná, že po doplnení stanoviska Slovenskej informačnej služby zrejme nemožno uskutočniť väčšie bezpečnostné preventívne opatrenia. Dokladom o bezúhonnosti (nie starším ako šesť mesiacov) je odpis z registra trestov z každého štátu, ktorého je alebo v minulosti bol žiadateľ štátnym občanom, odpis z registra trestov každého štátu, v ktorom mal povolený pobyt v posledných 15 rokoch pred podaním žiadosti

o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky, alebo iný doklad o bezúhonnosti vydaný príslušnými orgánmi týchto štátov.

Žiadateľ o štátne občianstvo SR prekladá:

- a) stručný životopis,
- b) doklad totožnosti,
- c) rodný list,
- d) doklad o osobnom stave,
- e) doklad o pobyte na území SR alebo čestné vyhlásenie o tomto pobyte,
- h) osvedčenie preukazujúce postavenie Slováka žijúceho v zahraničí, ak má toto postavenie.

Ďalej sa dokladá:

1. potvrdenie daňového úradu, colného úradu a obce o zaplatení daní a poplatkov,
2. výpis z obchodného registra alebo výpis zo živnostenského registra,
3. potvrdenie zamestnávateľa o pracovnom pomere a kópia pracovnej zmluvy,
4. potvrdenie zdravotnej poisťovne o zaplatení poistného na verejné zdravotné poistenie a o dĺžke trvania poistného vzťahu,
5. potvrdenie zamestnávateľa o zaplatení dane z príjmov a o zaplatení poistného na verejné zdravotné poistenie, sociálne poistenie a starobné dôchodkové sporenie,
6. potvrdenie o štúdiu,
7. potvrdenie o poberaní dôchodku,
8. potvrdenie o evidencii uchádzača o zamestnanie,
9. potvrdenie o zdroji príjmov postačujúcich na financovanie pobytu žiadateľa a jemu blízkych osôb na území Slovenskej republiky, ak je dobrovoľne nezamestnaný.

Žiadateľ predloží len tie doklady, ktoré potvrdzujú splnenie povinností týkajúcich sa tohto žiadateľa, a doklady, ktoré sa ho netýkajú, nahradí čestným vyhlásením s odôvodnením ich nepredloženia.

Ministerstvo vnútra SR môže v procese prihladať aj na pozitíva udelenia konkrétneho štátneho občianstva Slovenskej republiky a zohľadniť aj ďalšie skutočnosti týkajúce sa žiadateľa, najmä jeho ekonomický, technický, kultúrny a iný **prínos pre Slovenskú republiku**, prípadne uzavretie manželstva so štátnym občanom Slovenskej republiky pri splnení zákonom stanovených podmienok alebo iné dôležité skutočnosti. To, že na pozitíva alebo prospech udelenia štátneho občianstva pre samotného žiadateľa sa neprihliada takmer vôbec, len poukazuje na to, v akej nerovnováhe sú záujmy jednotlivca a záujem krajiny, ktorá tým potvrdzuje jednoznačnosť svojho postoja, že udelenie štátneho občianstva je jej výlučným právom. Toto právo však musí byť realizované v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná.

Na udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky teda nie je právny nárok a to ani po splnení zákonom stanovených podmienok. Štátne občianstvo sa nikdy neudeľuje žiadateľovi, ktorý nemá na území Slovenskej republiky povolený trvalý pobyt, čo spôsobuje problémy osobám, ktoré sa nekvalifikujú ani na udelenie trvalého pobytu (napríklad cudzinci s udelenou doplnkovou ochranou).

Jedným z pravidiel zákona, ktoré sú v zjavnom rozpore s Európskym dohovorom o občianstve z roku 1997, je lehota na vybavenie žiadosti. K predĺženiu lehoty z pôvodných 9 mesiacov na

24 došlo novelou zákona v roku 2007. Ministerstvo argumentuje pri jej predĺžení práve náročnosťou získania a preverenia všetkých zákonných skutočností o osobe žiadateľa.²⁵⁶ Lehotu však možno v zákonom stanovených prípadoch prerušiť, čo však predstavuje neúnosne dlhý čas konania. V článku 10 Dohovoru o občianstve sa od zmluvných strán požaduje, aby zabezpečili, aby sa žiadosti týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia občianstva vybavili v primeranom čase. S lehotou 24 mesiacov a viac sme jednou z krajín EÚ, kde toto konanie trvá najdlhšie.

Podľa porovnávacieho výskumu z roku 2009 preveril maďarský imigračný a naturalizačný úrad žiadosť o udelenie maďarského štátneho občianstva v lehote 12 mesiacov odo dňa jej doručenia. Ministerstvo vnútra Českej republiky malo na jej preskúmanie 90 dní odo dňa doručenia. Lehota na rozhodnutie o udelení rakúskeho štátneho občianstva je 6 mesiacov. Holandský imigračný a naturalizačný úrad o žiadosti rozhodne v lehote najviac 12 mesiacov.²⁵⁷

Dalšie podmienky na udelenie štátneho občianstva SR naturalizáciou

Štátne občianstvo Slovenskej republiky možno udeliť žiadateľovi, ktorý nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a má nepretržitý trvalý pobyt na území Slovenskej republiky aspoň 8 rokov bezprostredne predchádzajúcich podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky. Vybrané skupiny migrantov môžu požiadať o jeho udelenie aj skôr v prípadoch:

- ak cudzinec *uzavrel manželstvo so štátnym občanom SR* a žije v tomto manželstve v domácnosti na území Slovenskej republiky najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ak ide o osobu, ktorá sa *významne zaslúžila o prínos* pre Slovenskú republiku v ekonomickej, vedeckej, technickej, kultúrnej alebo v športovej oblasti,
- ak má na území SR *trvalý pobyt* začínajúci *najmenej tri roky* pred dosiahnutím 18 rokov,
- ak je *dieťaťom, ktorého jednému z rodičov* bolo udelené štátne občianstvo Slovenskej republiky po jeho narodení a pre toto dieťa nepožiadalo o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ak je azyllantom,
- ak sa *narodil na území SR a má tu trvalý pobyt* najmenej *tri roky* bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,
- ak má na území Slovenskej republiky *nepretržitý pobyt najmenej desať rokov* a v čase podania žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky mu už bolo udelené povolenie na trvalý pobyt,
- ak je *bez štátnej príslušnosti* a má na území Slovenskej republiky nepretržitý pobyt najmenej tri roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky,

256 Pri rozhodovaní ministerstvo zohľadňuje záujmy Slovenskej republiky, najmä z hľadiska bezpečnosti štátu, vnútorného právneho poriadku, zahraničnopolitických záujmov, záväzkov Slovenskej republiky voči tretím štátom, sociálno-ekonomickej situácie, ako aj stanoviská dotknutých štátnych orgánov a Policajného zboru SR.

257 Zuzana Bargerová, „Právna analýza“ in Ctibor Košťál a Michal Vašečka (eds.), *Integrácia migrantov – vieme, čo chceme?* (Bratislava: Univerzita Komenského, 2009).

- ak mu bolo priznané postavenie *zahraničného Slováka*,
- ak sa na neho vzťahujú ďalšie relevantné ustanovenia zákona o štátnom občianstve.

Správne poplatky

Podľa položky 20 zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov sa určujú správne poplatky na úseku štátneho občianstva. Od poplatkov podľa tejto položky sú oslobodení cudzinci, ktorým sa udelil azyl a presídlenci z Ukrajiny z oblasti Černobyľu. Poplatok sa uhradí až po vykonaní úkonu, t. j. až po udelení občianstva.

Kým v roku 1995 bol poplatok za udelenie štátneho občianstva SR cudzincovi staršiemu ako 18 rokov 5 000 Sk, v roku 2004 už to bol štvornásobok, a to suma 20 000 Sk. V súčasnosti je to suma 663,50 eura. S uvedenou výškou správneho poplatku sa radíme medzi krajiny, kde je udelenie občianstva jedno z najdrahších v EÚ, preto si ho nie každý žiadateľ môže dovoliť.

V čase uskutočnenia porovnávacieho výskumu v roku 2009 Maďarská republika za udelenie štátneho občianstva naturalizáciou nepožadovala správny poplatok.²⁵⁸ Za udelenie štátneho občianstva Českej republiky sa aj v súčasnosti platí správny poplatok vo výške 10 000 Kč (cca 400 eur) a uhrádza sa v prípade kladného rozhodnutia. Správny federálny poplatok za udelenie rakúskeho občianstva jednotlivcovi bol v roku 2009 900 eur, k nemu sa pripočítaval krajinský správny poplatok vo výške 150 eur. Správny poplatok za udelenie holandského občianstva sa na rozdiel od ostatných porovnávaných krajín uhrádzal už v momente podania žiadosti o udelenie štátneho občianstva. Jeho výška sa odvodzuje od príjmu žiadateľa (cca od 252 do 482 eur).

Správne poplatky za udelenie štátneho občianstva SR v súčasnosti

- a) Správny poplatok za udelenie štátneho občianstva SR osobe nad 18 rokov je v súčasnosti **663,50 eura**.
- b) Správny poplatok za udelenie štátneho občianstva SR dieťaťu:
 1. do 15 rokov je **99,50 eura**,
 2. od 15 rokov do 18 rokov je **132,50 eura**.
- c) Správny poplatok za udelenie štátneho občianstva SR bývalým slovenským alebo česko-slovenským štátnym občanom a reoptantom podľa medzinárodného práva je **16,50 eura**.
- d) Správny poplatok za udelenie štátneho občianstva SR štátnym občanom Českej republiky narodeným po 1. 1. 1993 je **16,50 eura**.

Politika v oblasti udeľovania štátneho občianstva SR

Politika Slovenskej republiky v oblasti udeľovania občianstva je v medzinárodnom porovnaní pomerne prísna. Toto tvrdenie potvrdzujú aj výsledky medzinárodného porovnania integračných politík MIPEX, ktoré sa uskutočňuje v pravidelných intervaloch a hodnotí prístup krajiny k migrantom vo viacerých dimenziách, jednou z nich je aj prístup migrantov k získaniu občianstva hostiteľskej krajiny.

²⁵⁸ *Ibid.*

K nastaveniu podmienok na získanie občianstva MIPEX uvádza, že po legislatívnej úprave v roku 2007 musia záujemcovia čakať ešte o tri roky dlhšie, kým môžu podať svoju žiadosť o občianstvo, žiadatelia nevedia, do akej miery musia ovládať slovenčinu, či už ústne alebo písomne, nemajú prístup k testom ani k dostupným jazykovým kurzom. Skúšku vykonáva štátna administratíva, ktorá nie je špecializovaná na tento účel a celá procedúra je pomerne ťažká a zdĺhavá (až 24 mesiacov) a pomerne drahá (len administratívny poplatok je viac ako 600 eur).²⁵⁹

Slovensko je medzi krajinami s prísnejšie vymedzenou podmienkou „dĺžky pobytu“ na udelenie občianstva. Rozdiely možno badať predovšetkým medzi tradične liberálnymi krajinami, ktoré vyžadujú pomerne krátky čas pobytu (Holandsko, Veľká Británia), a tradične reštriktívnymi krajinami (Nemecko, Rakúsko, Dánsko), ktoré spolu s tradične emigrantskými krajinami (Grécko a Španielsko) zas vyžadujú pomerne dlhý čas pobytu pred udelením občianstva.²⁶⁰ Postsocialistické krajiny sa s dĺžkou pobytu ako podmienkou na udelenie občianstva vyrovnali rôzne. Česká republika, Poľsko, Bulharsko vyžadujú päť rokov trvalého pobytu, Maďarsko a Slovensko osem rokov, ale Lotyšsko napríklad až desať rokov pobytu v krajine. Zákon, samozrejme, upravuje výhodnejšie podmienky pre niektoré skupiny cudzincov, napríklad tých, ktorí sa zosobášili s občanom SR alebo získali azyl. Tí, ktorí to nespĺňajú, musia na možnosť požiadať o občianstvo čakať o pár rokov dlhšie.

Základnou myšlienkou politiky udeľovania štátneho občianstva SR je umožniť získanie občianstva tým žiadateľom, u ktorých je opodstatnené predpokladať, že sa dostatočne integrovali do spoločnosti, alebo tým žiadateľom, v prípade ktorých má SR na tom špeciálny záujem (napr. športovci, vedci, umelci a pod.).

O zdôvodnení tohto prístupu k udeľovaniu občianstva sa viac dozvedáme z dôvodovej správy k novele zákona o občianstve z roku 2007, ktorá uvádza, že je potrebné upraviť podmienky na získanie štátneho občianstva SR, pretože treba dôkladnejšie preveriť žiadateľov o štátne občianstvo. Okrem rozšírenia počtu skutočností, ktoré sa pri posudzovaní žiadosti o štátne občianstvo preverujú, dôvodová správa ďalej argumentuje, že je potrebné: *„predĺžiť dĺžku povoleného pobytu na území Slovenskej republiky, ktorý je predpokladom dostatočnej integrácie žiadateľa do spoločnosti, eliminovania prípadných pochybností o jeho bezúhonnosti a preukázania prínosu pre Slovenskú republiku v konkrétnej oblasti.“*²⁶¹ Ďalej dôvodová správa uvádza, že sa zisťuje stupeň integrácie cudzinca do spoločnosti a jeho stotožnenie s právnym poriadkom štátu. Z tohto dôvodu sa získavajú informácie o jeho sociálnom postavení, zamestnaní, podnikaní, inej zárobkovej činnosti a plnení si povinností voči štátu.

Podľa stanovených podmienok a argumentácie dôvodovej správy však možno tvrdiť, že dostatočná integrácia žiadateľa znamená najmä to, že žiadateľ je bezúhonný a nie je pre SR v žiadnom smere hrozbou, a to najmä hrozbou bezpečnostnou. Integrácia do spoločnosti podľa predkladateľov novely zákona neznamená predovšetkým nadviazanie sociálnych väzieb, vytvorenie pozitívneho vzťahu ku krajine a celkovú akomodáciu žiadateľa, ale najmä jeho prispôsobenie sa hodnotám a normám spoločnosti. Cudzinec musí prelomiť a vyvrátiť predpoklad, že je „hrozbou“ pre krajinu a na to mu štát stanovuje pomerne dlhý čas požadovaného pobytu.

259 MIPEX – Access to Nationality, dostupné na: <http://www.mipex.eu/slovakia>.

260 Wallace Goodman, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring patterns of inclusion and exclusion* (EUDO Citizen observatory, 2010).

261 Dôvodová správa k novele zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov z roku 2007.

Koncepcia integrácie cudzincov a problematika prideľovania občianstva

Koncepcia je dosiaľ jediným koncepčnejším a ucelenejším materiálom, ktorý sa zaoberá problematikou začlenenia migrantov do spoločnosti. Z tohto dôvodu je zaujímavé bližšie sa pozrieť, ako sa v tomto vládnom materiáli vníma problematika udeľovania občianstva. Koncepcia integrácie považuje získanie občianstva za záveršenie procesu integrácie cudzinca. Problém súčasnej právnej úpravy spočíva podľa koncepcie v tom, že u časti cudzincov nemusí dôjsť k udeleniu občianstva vôbec, ani po splnení všetkých stanovených podmienok, pretože na udelenie občianstva nie je právny nárok. Navyše prísne nastavené pravidlá môžu brániť legálne žijúcim migrantom v získaní občianstva a v plnej participácii na spoločenskom živote, čo môže viesť dokonca k ich izolácii.²⁶²

Koncepcia ďalej v časti týkajúcej sa nadobúdania štátneho občianstva SR navrhuje viaceré opatrenia, ktoré by mohli zlepšiť situáciu. Väčšina opatrení sa týka preukazovania znalosti slovenského jazyka a reálií, ktorá je jednou z podmienok na udelenie štátneho občianstva. Koncepcia navrhuje napríklad jednoznačnejšiu úpravu skúšky zo slovenského jazyka, vymedzenie rozsahu znalostí, ktoré sú predmetom skúšky zo slovenského jazyka, prípravu študijnej literatúry – brožúry, ktorá by okrem iného obsahovala aj vzorové testy, zabezpečenie dostupných jazykových kurzov, stanovenie kritérií ovládania slovenského jazyka s ohľadom na *Spoločný európsky referenčný jazykový rámec* a podobne. Od prijatia koncepcie sa zatiaľ realizácia týchto opatrení neuskutočnila, pričom Ministerstvo vnútra SR argumentuje, že tieto opatrenia nepovažuje za potrebné, pretože v praxi nedochádza k nejasnostiam a problémom vyplývajúcim zo súčasného spôsobu realizácie jazykovej skúšky. Podľa ministerstva nie je potrebné vypracovať ani študijnú literatúru a jazykové kurzy považuje tiež za zabezpečené.²⁶³

Koncepcia sa nevyjadruje ani k celkovému nastaveniu politiky udeľovania občianstva, takže sa dá predpokladať, že jej súčasná podoba sa považuje pravdepodobne za optimálnu, až na niektoré spomínané opatrenia, ktoré koncepcia navrhuje. Pomerne prísne nastavenie kritérií a preverovanie množstva skutočností týkajúcich sa žiadateľa nie je spochybňované, takže sa dá očakávať, že aj ďalšie smerovanie politiky v oblasti udeľovania občianstva bude pokračovať v súčasnej línii. Koncepcia nenavrhuje ani zmeny v spornom ustanovení o tom, že ani po splnení všetkých zákonom stanovených podmienok nie je na udelenie štátneho občianstva právny nárok. Môžeme sa len domnievať, čo je tým konečným kritériom, ktoré o udelení občianstva rozhodne. Jednak to môže byť stanovisko polície alebo Slovenskej informačnej služby, že žiadateľ môže byť bezpečnostnou hrozbou pre SR. Toto stanovisko však podlieha utajeniu a ani samotný žiadateľ sa skutočné dôvody, pre ktoré mu je nakoniec občianstvo odopreté, nedozvie. Toto ustanovenie zároveň priznáva úradníkom výraznú právomoc rozhodnúť bez jasne stanoveného kritéria, čo zároveň vytvára priestor na rôzne špekulácie a korupčné praktiky.

Údaje o počte udelených štátnych občianstiev SR

Ak v prípade cudzincov žijúcich na Slovensku platí, že máme o nich nedostatok štatistických údajov, tak o cudzincoch, ktorým sa podarilo získať štátne občianstvo SR toto tvrdenie platí dvojnásobne. V slovenských štatistických zisťovaniach sa nadobudnutím občianstva títo ľudia takmer úplne strácajú, pretože väčšina štatistik berie do úvahy kritérium štátnej príslušnosti a nie kritérium krajiny pôvodu.

262 Koncepcia integrácie cudzincov v SR, *supra* poznámka 224, s. 52.

263 Súhrnná správa o plnení opatrení vyplývajúcich z Koncepcie integrácie cudzincov v SR za rok 2010 (2011), s. 50 – 51

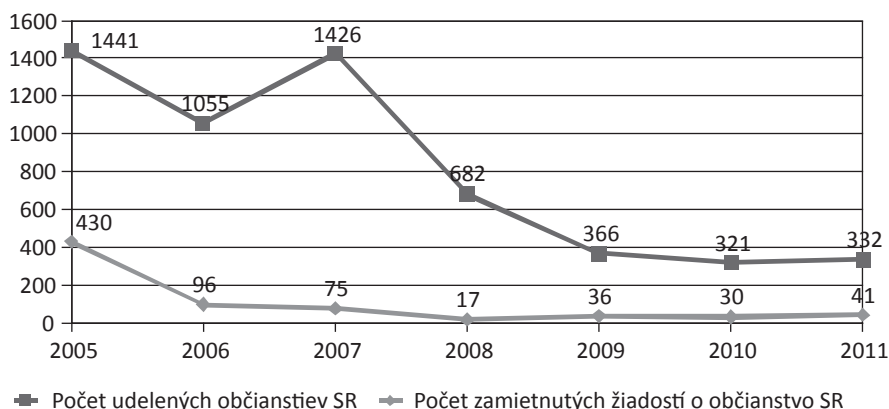
Štátne občianstvo Slovenskej republiky sa udeľuje od roku 1993. Odvtedy sa počet udelených štátnych občianstiev priblížil k číslu 120-tisíc, pričom približne 100-tisíc ľudí, ktorým bolo udelené štátne občianstvo, boli pôvodne občania Českej republiky, väčšia časť z nich získala štátne občianstvo hneď v prvých rokoch existencie SR. Išlo o špecifický prípad, keď bolo občanom ČR umožnené zvoliť si aj občianstvo SR, napríklad pre také praktické situácie ako vlastnenie nehnuteľností a pod.²⁶⁴

Čo sa týka vývoja počtov udelených štátnych občianstiev v jednotlivých rokoch, postupne od roku 2005 zaznamenávame výraznejší pokles počtu udelených štátnych občianstiev i zamietnutých žiadostí o štátne občianstvo SR (pozri nasledujúci graf). Dôvodom je bezpochyby sprísnenie podmienok na získania občianstva. Je málo pravdepodobné, že by postupne klesal záujem cudzincov o získanie občianstva SR, najmä v situácii, keď ich počet postupne z roka na rok stúpa a koncom roka 2010 dosiahol počet cudzincov s obvyklým pobytom na území SR počet 67 976.²⁶⁵

Evidencia Ministerstva vnútra SR, bohužiaľ, neumožňuje štatistickú evidenciu zamietnutých žiadostí o občianstvo podľa dôvodu zamietnutia. Ako vidno z nasledujúceho grafu, vyšší počet zamietnutých žiadostí v roku 2005 mohol súvisieť jednak s celkovo vyšším počtom podaných žiadostí, ale aj so sprísnením podmienok na získanie občianstva novelou zákona o občianstve z roku 2005, ktorá zaviedla okrem iného aj jazykovú skúšku zo slovenského jazyka a realii.

Štatistické údaje ilustrujú, že dôsledkom každého doterajšieho sprísnenia legislatívy bolo aj zníženie počtu udelených občianstiev v situácii, keď počet cudzincov na Slovensku každoročne narastá. Zároveň to znamená, že klesá podiel cudzincov, ktorým sa status občana podarí získať, z celkového počtu cudzincov žijúcich na Slovensku.

Graf 1 – Vývoj žiadostí o štátne občianstvo SR v rokoch 2005 – 2011



Zdroj: Údaje na vyžiadanie poskytl Ministerstvo vnútra SR, oddelenie správne, štátneho občianstva a matrík.

²⁶⁴ Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2007, s. 38 – 39, dostupné na: http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/Migracia/publikacie/zahranične_stahov_a_cudzinci_v_sr_2007.pdf

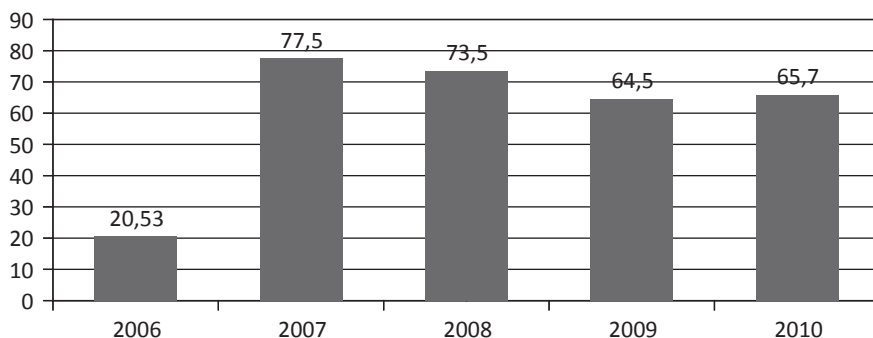
²⁶⁵ Štatistický úrad SR. Zahraničná migrácia, dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=31412>

Zaujímavá je tiež štruktúra cudzincov, ktorým sa podarilo štátne občianstvo SR získať. Ako vyplýva z grafu 2, okrem roka 2006 výrazne prevažujú cudzinci pochádzajúci z tretích krajín, ktorí napríklad v roku 2006 tvorili viac ako $\frac{3}{4}$ cudzincov, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR. Ich podiel postupne o čosi klesol a v roku 2010 tvorili stále viac ako 65 % cudzincov, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR.

Je dôležité upozorniť, že v prípade celkového počtu cudzincov na Slovensku výrazne prevažujú práve cudzinci z krajín Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru. V roku 2010 napríklad žilo na Slovensku 67 976 cudzincov a z nich väčšinu tvorili cudzinci z iných krajín EÚ (41 882).²⁶⁶

Tieto údaje ilustrujú, že záujem o získanie štátneho občianstva SR prejavujú výraznejšie cudzinci z tretích krajín, pretože ich postavenie ako cudzincov s prechodným alebo trvalým pobytom je menej isté ako postavenie cudzincov z krajín EÚ/EHP. Pre cudzincov z tretích krajín znamená teda získanie štátneho občianstva SR nielen možnosť plnohodnotnej participácie, ale celkovo zlepšenie ich postavenia, preto má získanie občianstva v procese ich integrácie významnejšie postavenie, ako je to v prípade cudzincov z krajín EÚ/EHP.

Graf 2 – Podiel cudzincov z tretích krajín na udelených štátnych občianstvach SR v rokoch 2006 – 2010 v %



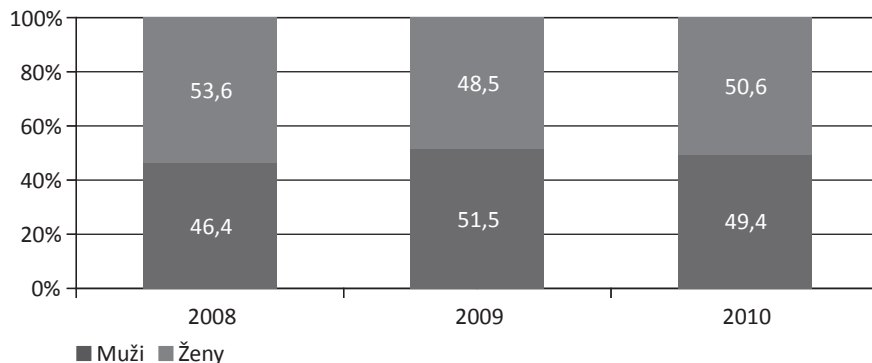
Zdroj: Vlastné prepočty na základe údajov databázy Slovstat, www.statistics.sk

Čo sa týka rodového rozdelenia žiadateľov, ktorým sa podarilo získať štátne občianstvo SR, z grafu 3 je zrejmé, že podiel oboch pohlaví je vyrovnaný a ani medziročne neboli zaznamenané za uplynulé roky výraznejšie výkyvy. Opäť je tu pomerne výrazný rozdiel v porovnaní s celkovou kategóriou cudzincov žijúcich na Slovensku, v ktorej pomerne výrazne prevládajú muži nad ženami – napríklad v roku 2010 tvorili muži 64,4 % z celkového počtu cudzincov s obvyklým pobytom na území SR.²⁶⁷

²⁶⁶ Štatistický úrad SR, databáza Slovstat, Zahraničná migrácia, dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=95>.

²⁶⁷ Štatistický úrad SR, databáza Slovstat, Zahraničná migrácia, dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=95>

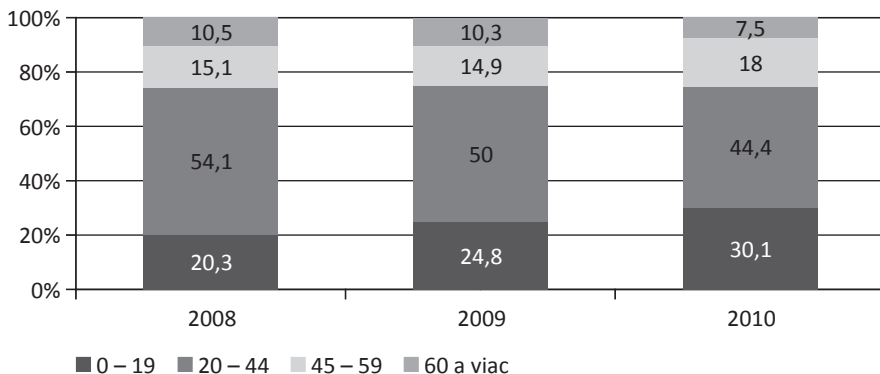
Graf 3 – Udelené štátne občianstva SR podľa pohlavia žiadateľov v rokoch 2008 – 2010 (údaje sú v %)



Zdroj: Vlastné prepočty na základe údajov databázy Slovstat, www.statistics.sk

Vekové zloženie cudzincov (graf 4), ktorí získali štátne občianstvo SR, nám prezrádza, že v tejto kategórii pomerne výrazne prevláda veková skupina od 0 do 44 rokov. Cudzinci v tejto vekovej kategórii tvorili v rokoch 2008 až 2010 takmer $\frac{3}{4}$ všetkých cudzincov, ktorým bolo udelené štátne občianstvo SR. Medziročné porovnanie nám tiež ukazuje, že mierne narastá podiel vekovej kategórie od 0 do 19 rokov na úkor vekovej kategórie od 20 do 44 rokov, čo môže znamenať, že stále častejšie žiadajú o občianstvo cudzinci, ktorí na Slovensku žijú spolu so svojimi deťmi. Z porovnania uvedených troch rokov však nemožno zatiaľ hovoriť o trende, pre jednoznačnejšie zhodnotenie vývoja vekového zloženia cudzincov, ktorí získali štátne občianstvo SR, bude potrebné sledovať údaje za dlhšie časové obdobie.

Graf 4 – Udelené štátne občianstva SR podľa veku v rokoch 2008 – 2010 (údaje sú v %)



Zdroj: Vlastné prepočty na základe údajov databázy Slovstat, www.statistics.sk

Ako sme už spomenuli, o ďalších aspektoch života občanov, ktorí majú cudzinecký pôvod, nevieme takmer nič, dokonca nie je možné získať ani údaj o tom, aká časť týchto ľudí žije stále na Slovensku a ako sú na tom z hľadiska sociálnoekonomického postavenia, vzdelania a pod.

Prax pri udeľovaní štátneho občianstva

Nasledujúca kapitola opisuje, ako konkrétne na Slovensku prebieha udeľovanie občianstva. Zameriavame sa na všetky podmienky, ktoré musí cudzinec splniť, aby mu občianstvo bolo udelené. Tieto podmienky vyplývajú zo súčasnej právnej úpravy, ktorá sa postupne od roku 1993 sprísňovala, ako uvádzame vyššie.

Cudzinec podáva žiadosť o udelenie štátneho občianstva SR na obvodnom úrade v sídle kraja. K žiadosti predloží aj všetky požadované dokumenty. Obvodný úrad žiadosť skompletizuje a na posúdenie a vydanie rozhodnutia zasiela Ministerstvu vnútra SR, konkrétne oddeleniu správneho, štátneho občianstva a matrík. Lehota na preverenie všetkých skutočností a vydanie rozhodnutia o žiadosti je 24 mesiacov. V mnohých prípadoch však k vydaniu rozhodnutia ani nedôjde, ak je napríklad konanie zastavené z dôvodu, že sa zistí, že žiadateľ nespĺňa niektorú z podmienok stanovených zákonom. Môže sa tiež stať situácia, že úrady neprijímú žiadosť o udelenie občianstva, keď sa ukáže, že žiadateľ nespĺňa niektoré základné podmienky alebo nemá niektoré potrebné dokumenty.²⁶⁸ Podľa ich vyjadrenia to robia v prospech žiadateľov, aby tým zbytočne nepredlžovali lehotu na udelenie občianstva. To by mohlo vysvetľovať pomerne nízky počet zamietnutých žiadostí oproti celkovému počtu udelených občianstiev (cca 10 %).

V rámci posudzovania žiadosti cudzinca sa preveruje množstvo skutočností. Ministerstvo vnútra môže žiadať o vyjadrenie :

- a) Úrad boja proti organizovanej kriminalite,
- b) políciu,
- c) Ministerstvo spravodlivosti SR,
- d) Slovenskú informačnú službu,
- e) obec, kde má cudzinec registrovaný trvalý pobyt,
- f) sociálnu poisťovňu, daňový úrad.

Posudzovanie bezúhonnosti a miery integrácie cudzinca

Posúdenie bezúhonnosti a miery integrácie cudzinca sa deje na základe posúdenia stanovísk žiadosti cudzinca a stanovísk rôznych inštitúcií, s ktorými Ministerstvo vnútra SR v procese posudzovania žiadosti komunikuje.

Čo sa týka jednotlivých informácií vyžadovaných od spomenutých inštitúcií či obce, nie vždy je presne stanovené, čo má stanovisko dožadovanej inštitúcie obsahovať. Napríklad v prípade samosprávy obcí nie je stanovené, čo má obec vo svojom stanovisku uviesť. Obce by sa mali napríklad vyjadriť, či žiadateľ naozaj žije v danej obci, aké vzťahy má so svojím okolím a či je

268 Rozhovor autoriek s pracovníčkou Obvodného úradu v Bratislave.

vhodné, aby mu bolo udelené občianstvo. Zákon však presne nestanovuje, aký typ informácií o cudzincoch má obec poskytnúť.

Niektoré obce vypracujú stanovisko stručne, iné sa rozpisú viac, problém je, že niekedy nemajú informácie o tom, že tam cudzinec žije.²⁶⁹ Tým, že nie je presne stanovené, čo sa od obce vyžaduje, môže nastať aj situácia, že obec vydá negatívne stanovisko bez toho, aby bolo jasne stanovené, z akých skutočností malo toto stanovisko vyplynúť. Cudzinci žiadajúci o občianstvo o takomto preverovaní sami ani nemusia vedieť. Takýto charakter posudzovania môže viesť k tomu, že obce to budú vnímať ako formalitu alebo skomplikujú udelenie občianstva cudzincovi len preto, že poskytnú veľmi subjektívne informácie, ktoré sa môžu zakladať len na ich vlastnom vnímaní toho, či je cudzinec prínosom, alebo nie.

Stanovisko, ktoré vypracúva polícia, je dosť rozsiahle. Je to vlastne komplexná správa o cudzincovi, ktorá mapuje celé obdobie, počas ktorého sa zdržoval na Slovensku. Polícia overuje, či cudzinec dodržiaval pobytový režim, či hlásil všetky skutočnosti, ktoré mal, preveruje jeho rodinné i sociálne väzby a tiež to, či nie je proti nemu vedené trestné stíhanie. S cudzincami pritom pri takomto preverovaní nikto nekomunikuje. Nerealizujú sa s nimi rozhovory o motívoch, pre ktoré žijú na Slovensku, ani o ich predstavách o integrácii. Je to skôr postup, ktorým je život cudzinca preverovaný, často bez jeho vedomia.

Preverovanie občianskej a právnej bezúhonnosti je pomerne bežným javom aj v iných krajinách. Často býva podmienkou na udelenie občianstva preukázanie „dobrého charakteru“ a bezúhonnosti. Väčšina krajín vyžaduje pri udelení občianstva bezúhonnosť, sú však veľké rozdiely v tom, čo sa pod bezúhonnosťou rozumie. Mnohé krajiny používajú veľmi subjektívnu podmienku, že žiadateľ o občianstvo nesmie predstavovať „hrozbu“ pre štát (Maďarsko) alebo verejný poriadok (Holandsko).²⁷⁰ Málokedy je však presne stanovené, čo sa pod takouto hrozbou rozumie. Niektoré krajiny, ako napríklad Island, majú popri bezúhonnosti aj podmienku „dobrého charakteru“, ktorá sa sleduje na základe poskytnutia referencií dvoma občanmi Islandu.

Na Slovensku sa splnenie týchto podmienok implicitne vyžaduje (bezúhonnosť aj explicitne, pozri časť o vývoji legislatívy vyššie), ale nie je zjavné, čo sa pod tým presne rozumie. To vytvára pomerne veľký priestor na subjektívne posúdenie miery integrovanosti zo strany polície a informačných služieb.

Ministerstvo spravodlivosti SR sa vyjadruje k tomu, či nebol na žiadateľa vydaný medzinárodný zatýkací rozkaz alebo či nie je vedené konanie o vydaní do inej krajiny. Úrad boja proti organizovanej kriminalite vo svojom stanovisku informuje, či nie je žiadateľ zapojený do organizovanej trestnej činnosti, resp. či nie je touto inštitúciou monitorovaný. Slovenská informačná služba vydáva stanovisko o tom, či nie je bezpečnostnou hrozbou pre SR.

Posúdenie jazykových znalostí a reálií krajiny

Preverovanie jazykových znalostí je taktiež pomerne bežnou súčasťou postupov prideľovania občianstva v rôznych krajinách. Na rozdiel od objektívnych podmienok, akými sú dĺžka pobytu

269 Rozhovor autoriek s P. Drábekom, vedúcim oddelenia štátneho občianstva Ministerstva vnútra SR 10. 1. 2012.

270 Goodman, *supra* poznámka 260, s. 15.

alebo finančné zabezpečenie, jazyková znalosť, znalosti o krajine a prejavenie lojality ku krajine vyžaduje od cudzinca vyslovene proaktívny prístup a istú formu prípravy.²⁷¹

Ostatné európske krajiny pristupujú k tejto téme rôzne. Okrem Belgicka, Cypru, Poľska, Írska a Švédska, všetky krajiny EÚ vyžadujú preukázanie znalosti jazyka krajiny, v ktorej cudzinci žiadajú o občianstvo. Väčšinou sa táto znalosť preukazuje jazykovými testami, ktoré sú do veľkej miery štandardizované. Niektoré krajiny vyžadujú jazykový certifikát, iné sa spoliehajú na pohovor s úradníkom, ktorý posudzuje žiadosť o občianstvo. Existujú aj výnimky, napríklad ak cudzinec absolvoval vzdelávanie v danej krajine alebo ak ide o občana nad 65 rokov alebo zdravotne postihnutého, ktorý nemôže takéto testy spraviť. Čo však spája väčšinu západoeurópskych krajín je to, že podmienky na absolvovanie tejto skúšky sú obvykle jasne stanovené, krajiny majú vypracované príručky, z ktorých sa možno na tieto testy pripraviť, štát poskytuje obvykle inštitucionálnu podporu v procese integrácie. Väčšina štátov uvádza, akú úroveň jazykovej znalosti od žiadateľa o občianstvo vyžaduje. Obvykle ide o druhý stupeň z trojstupňovej škály (basic, independent, proficient).

Na Slovensku je situácia odlišná. Podmienkou na udelenie občianstva je síce znalosť slovenského jazyka, nikto však explicitne nedefinuje, aká táto znalosť má byť, a štát neposkytuje žiadnu podporu na jej získanie.

Na Slovensku sa preveruje znalosť slovenského jazyka a slovenských reálií žiadateľa na obvodom úrade v sídle kraja, kde ho preskúša trojčlenná komisia zložená zo zamestnancov úradu. Jazyková skúška pozostáva z rozhovoru o témach blízkych žiadateľovi, z prečítania textu z tlaču a z písomného zreprodukovania jeho obsahu. Pribeh skúšky sa nenahráva, napíše sa o nej zápisnica, ku ktorej sa prikladá text, ktorý mal žiadateľ prečítať, a jeho písomná reprodukcia.

Skúšku musia absolvovať všetci žiadatelia o občianstvo starší ako 14 rokov, štát neposkytuje žiadne výnimky. V roku 2011 bola pripravená novela zákona, na základe ktorej by sa mal znížiť vek na posudzovanie jazykových znalostí žiadateľov na 10 rokov. Napriek tomu, že novela zákona zatiaľ nebola prijatá, indikuje to opäť ďalšie sprísňovanie podmienok na udelenie občianstva.

Ako bezproblémová sa táto podmienka vníma u zahraničných Slovákov, ktorí obvykle nemajú problém takúto skúšku absolvovať. Poslednou novelou zákona o občianstve sa zaviedlo, aby skúšobná komisia pri realizovaní skúšky prihliadala na rôzne okolnosti žiadateľa, ktorými sú napríklad vek, zdravotný stav alebo úroveň vzdelania. Nie je to však jednoznačne stanovené a je len na subjektívnom posúdení skúšobnej komisie nakoľko tieto okolnosti zoberie do úvahy.

Jazyková skúška nie je zatiaľ štandardizovaná a nie je stanovená úroveň ovládania slovenčiny podľa *Spoločného európskeho referenčného rámca*, ktorú by mal cudzinec dosiahnuť. Nie sú spracované ani žiadne učebné materiály, ktoré by sa špecificky týkali tejto jazykovej skúšky. Podľa Ministerstva vnútra SR jazyková skúška prebieha tak, že sa zohľadňuje zdravotný stav a sociálny status žiadateľa. Jednotlivé obvodné úrady v sídle kraja sú inštruované Ministerstvom vnútra SR, ako jazykovú skúšku vykonávať. Ministerstvo vnútra považuje súčasnú prax overovania znalostí slovenského jazyka a reálií za postačujúcu, najmä z toho hľadiska, že tento spôsob nezvyšuje nároky na štátny rozpočet.²⁷² Ak by skúšky realizovala súkromná inštitúcia,

271 *Ibid.*

272 Rozhovor autoriek s P. Drábkem, vedúcim oddelenia štátneho občianstva Ministerstva vnútra SR 10. 1. 2012.

náklady by boli pravdepodobne vyššie. Zároveň však možno predpokladať, že ide aj o koncentrovanie rozhodovacej právomoci do rúk štátnej správy.²⁷³

Nejednoznačne stanovené podmienky na overovanie znalostí jazyka môžu viesť k dvom navzájom úplne protichodným situáciám. Ako vyplýva z rozhovoru s predstaviteľkou obvodného úradu, ktorá je členkou komisie na overovanie znalostí jazyka a reálií – jazyková skúška by mala preveriť základné znalosti jazyka, schopnosť porozumieť sa a poznať úplne základné reálie danej krajiny (napríklad dátum vzniku SR a podobne). Preto podľa nej nie je nevyhnutné, aby jazyková skúška bola nejakým spôsobom štandardizovaná a objektivizovaná. Podľa nej by to viedlo k väčšiemu zaťažovaniu žiadateľov o občianstvo tým, že by sa museli systematicky na skúšku pripravovať. Zároveň by to nadmieru zaťažovalo štátnu administratívu, ktorá by musela takejto skúške venovať oveľa viac finančných aj personálnych zdrojov.²⁷⁴

Na druhej strane však takáto subjektívnosť posudzovania môže viesť k veľkej neistote žiadateľa o občianstvo. Tým, že nie sú objektivizované podmienky znalosti jazyka, skúšobná komisia môže pod touto znalosťou rozumieť prakticky čokoľvek a pohovor viesť podľa vlastného uváženia. Pohovor o reáliách danej krajiny môže byť natoľko komplikovaný, že by túto skúšku v princípe neabsolvoval ani bežný občan krajiny, ktorý sa na Slovensku už narodil. Zároveň o vykonaní skúšky neexistuje ani žiaden objektivizovaný záznam, okrem zápisnice skúšobnej komisie a priloženého obsahu prečítaného článku. To znova vytvára pomerne veľký priestor na subjektívne posudzovanie schopnosti žiadateľa absolvovať jazykovú skúšku.

V doterajšej praxi pri overovaní ovládania slovenčiny sa ukázalo, že nedostatočná znalosť jazyka je len veľmi zriedka dôvodom na zamietnutie žiadosti o občianstvo. V posledných rokoch sa objavilo len pár prípadov, keď bola žiadosť zamietnutá z dôvodu nedostatočnej znalosti slovenčiny. Väčšina žiadateľov o štátnu občianstvo túto podmienku spĺňa, problémy majú niekedy ženy, ktoré sú v domácnosti a neprichádzajú toľko do kontaktu so slovenčinou.²⁷⁵ Ako problematické sa skôr ukazuje, že nejasnosti okolo skúšky zo slovenského jazyka môžu cudzincov demotivovať a odrádzať od toho, aby si vôbec žiadosť o slovenské občianstvo podali.

Podľa vyjadrenia predstaviteľov úradov zodpovedných za udeľovanie občianstva je tento fakt spôsobený sprísnením ostatných podmienok na udelenie občianstva. Pri takom dlhom čase pobytu na Slovensku, ktorý sa vyžaduje pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva SR, pri úspešnom skompletizovaní všetkých dokumentov (čo vyžaduje často veľké sociálne a komunikačné zručnosti, keďže predstavitelia rôznych úradov komunikujú s cudzincami výlučne po slovensky) a po splnení ďalších podmienok je obvykle žiadateľ už natoľko jazykovo zručný, že skúška z ovládania jazyka je často naozaj len formálnou záležitosťou. Zároveň sa podľa vyjadrenia predstaviteľky obvodného úradu žiadateľa o občianstvo navzájom informujú, ako skúšky prebiehajú, čo sa obvykle od nich vyžaduje, a tak sa dokážu na tieto previerky svojpomocne pripraviť.²⁷⁶

Tak ako neexistujú presne stanovené podmienky na realizáciu jazykovej skúšky na získanie občianstva, rovnako neexistujú ani žiadne formálne mechanizmy, ktoré by umožňovali žiadateľom o získanie občianstva sa na túto skúšku pripraviť. Štát síce vyžaduje od žiadateľov

273 Brnula et. al, *supra* poznámka 249.

274 Rozhovor autoriek s pracovníčkou Obvodného úradu v Bratislave.

275 Rozhovor autoriek s P. Drábekom, vedúcim oddelenia štátneho občianstva Ministerstva vnútra SR 10. 1. 2012.

276 Rozhovor autoriek s pracovníčkou Obvodného úradu v Bratislave.

ovládanie slovenského jazyka, nijakým spôsobom však nevytvára podmienky na to, aby mohli žiadatelia túto skúšku úspešne absolvovať.

Jazyková príprava cudzincov sa zatiaľ systematicky nefinancuje z verejných zdrojov. V súčasnosti existuje pomerne veľká ponuka jazykových kurzov slovenčiny pre cudzincov, ktoré takmer výlučne poskytujú komerčné jazykové školy. Druhou možnosťou pre cudzincov je využívanie služieb súkromných jazykových lektorov. Obe tieto služby sú však pre mnohých cudzincov finančne náročné.

Jazykové školy poskytujú kurzy slovenského jazyka cudzincom, ktorí ich potrebujú vzhľadom na svoje zamestnanie, vzdelávanie alebo z iného dôvodu. Neposkytujú však špecifické jazykové kurzy, ktoré by cudzincov pripravovali na skúšku zo slovenského jazyka ako podmienku na udelenie štátneho občianstva SR. V rámci prípravy tejto analýzy sme oslovili 20 jazykových škôl, z ktorých približne polovica reagovala na naše otázky, a potvrdili, že nepripravujú cudzincov na absolvovanie skúšky zo slovenského jazyka na získanie občianstva. Dôvodom je predovšetkým to, že nie sú stanovené presné podmienky na absolvovanie tejto skúšky a jazykové školy tak nemajú žiadne podklady, na základe ktorých by mohli cudzincov na skúšky pripravovať. Ich klienti obvykle takúto prípravu ani nevyžadujú. Jazykové školy zatiaľ záujem o takéto kurzy nezaznamenali, čo však nie je spoľahlivý ukazovateľ dopytu, keďže jazykové kurzy, ktoré by cudzinca pripravili na skúšku zo slovenského jazyka, nemajú zatiaľ vo svojej ponuke.

Zároveň jazykové školy prejavili ochotu aj záujem o prípravu žiadateľov na udelenie štátneho občianstva. Ak by boli jasnejšie stanovené mechanizmy tejto skúšky, mnohé z nich by dokázali nielen realizovať prípravu, ale aj administrovať samotné skúšky, čím by sa odľahčila administratívna náročnosť štátnej správy. Tieto a podobné inštitúcie by mohli byť objektívnejšie a nestrannejšie pri vykonávaní jazykovej skúšky.

Ako už bolo uvedené, mnohé krajiny majú jazykové skúšky ako podmienku na udelenie občianstva naturalizáciou. Ak vyžadujú integráciu do spoločnosti zo strany migrantov, ich úspešné zapojenie sa do sociálnych a ekonomických väzieb, jazyk je naozaj jednou z dôležitých podmienok na jej dosiahnutie. Migranti by však mali mať vytvorené dostatočné (aj inštitucionálne) podmienky na to, aby sa mohli adekvátne naučiť jazyk krajiny, do ktorej prichádzajú.

Súčasťou spomínanej skúšky je aj preverenie znalostí realíí krajiny. V tom sa rozchádzajú aj mnohé európske krajiny. Napriek snahám o sprísňovanie podmienok na udeľovanie občianstva sa vo väčšine z nich znalosť krajiny ako jedna z podmienok neuvádza.²⁷⁷ V tomto je Slovensko opäť krajinou s veľmi prísnyimi podmienkami na udelenie občianstva. Subjektivita posudzovania znalostí slovenských realíí je v prípade Slovenska ešte závažnejšia ako testovanie jazykových znalostí. Predstavy o tom, čo by mal „občan krajiny“ o nej vedieť, môžu byť veľmi rôznorodé, čo dáva úradníkom veľkú moc pri rozhodovaní o udelení občianstva. Napriek tomu, že sme skonštatovali, že jazykové a znalostné testy nebývajú na Slovensku v súčasnosti významným dôvodom na zamietanie žiadostí o udelenie občianstva, do budúcnosti takáto vágnosť vytvára veľký priestor na selekciu budúcich občanov na základe toho, nakoľko dobrými „Slovákmi“ sa úradníkom javia.

277 Napríklad krajiny, ktoré nevyžadujú jazykové testy: Belgicko, Cyprus, Írsko, Taliansko, Poľsko, Švédsko, alebo tie, ktoré jazykové znalosti preverujú: Bulharsko, Chorvátsko, Česká republika, Fínsko, Island, Malta, Portugalsko, Slovinsko, Španielsko).

Ako však už bolo spomenuté, jazyková skúška je len jednou z podmienok na udelenie štátneho občianstva. Ak aj cudzinec preukáže, že ovláda slovenčinu na dostatočnej úrovni, a splní aj všetky ďalšie zákonom stanovené podmienky, ešte vždy sa môže stať, že štátne občianstvo nezíska, pretože zákon obsahuje ustanovenie, ktoré hovorí, že ani po splnení všetkých podmienok nie je na udelenie štátneho občianstva právny nárok.

Toto ustanovenie zákona považujeme za najsprávnejšie, pretože nie je jasné, čo je vlastne konečným kritériom, na základe ktorého sa rozhodne o udelení alebo neudelení štátneho občianstva. Okrem toho, že dáva priestor na rôzne interpretácie zo strany rozhodujúcej inštitúcie a vytvára priestor na korupčné praktiky, môže najmä cudzincov odrádzať od toho, aby sa o občianstvo vôbec usilovali. Nemajú totiž žiadnu záruku, že po absolvovaní celej procedúry sa po splnení všetkých podmienok dozvedia kladné stanovisko.

Zhodnotenie politiky a praxe pri udeľovaní štátneho občianstva SR

V tomto texte sme opísali rôzne aspekty udeľovania štátneho občianstva SR cudzincom, ktorí sa rozhodli zostať žiť na Slovensku a vytvoriť si tu zázemie na život. Opísali sme dôležitosť získania občianstva pre plnohodnotné zapojenie sa do spoločnosti. Zaoberali sme sa vývojom legislatívy a politik v oblasti prideľovania občianstva, ale aj konkrétnou praxou, podmienkami a bariérami, ktorým cudzinci pri snahe o získanie občianstva čelia.

Doterajší vývoj v tejto oblasti (najmä po vstupe SR do Európskej únie) jednoznačne poukazuje na trend znižovania počtu udelených občianstiev. Slovensko sa bráni nielen narastajúcej migrácii, ale aj tomu, aby cudzinci vo vyšších počtoch získali štátne občianstvo SR. Mnohí cudzinci sú tak nútení žiť na Slovensku s oveľa menej bezpečným statusom v podobe prechodného alebo trvalého pobytu, ktorý im neumožňuje využívať práva, ktoré vyplývajú zo statusu občana. Tým sú zároveň vylúčení z plnej participácie na chode spoločnosti. To sa týka predovšetkým cudzincov z tretích krajín, ktorých právny status na Slovensku je odlišný než status občanov EÚ/EHP.

Za uplynulé roky došlo postupne k sprísneniu podmienok na udelenie štátneho občianstva SR, pričom dnes sú z hľadiska medzinárodného porovnania jedny z najprísnejších. Napríklad podmienka dĺžky pobytu, ktorá sa vyžaduje od žiadateľov o štátne občianstvo SR, je takmer najvyššia spomedzi krajín Európskej únie (ak berieme do úvahy celkový počet rokov pobytu na Slovensku potrebných na získanie občianstva). Nepretržitosť pobytu zas bráni cudzincom slobodne cestovať a dlhší čas sa zdržiavať v iných krajinách (napríklad s cieľom zvyšovania kvalifikácie alebo získavania pracovných skúseností), čo je v dobe neustálej priestorovej mobility značne komplikujúcim faktorom. Nie je výnimkou, že cudzinci dlhodobo žijúci na Slovensku stratili možnosť získať občianstvo len preto, lebo odišli na niekoľko rokov študovať do inej krajiny.

I ďalšie administratívne podmienky na udelenie občianstva sú natoľko zložité, že pre migrantov pôsobia demotivujúco. V pomerne dlhej zákonnej lehote, počas ktorej sa žiadosť o udelenie občianstva posudzuje, sa často môže meniť niektorá z dokladovaných skutočností. Ministerstvo môže aj dodatočne požadovať doloženie ďalších dokladov.

Miera integrácie cudzinca sa pri získavaní občianstva určuje spôsobom, ktorý umožňuje pomerne vysokú mieru subjektivity zo strany posudzujúceho. Žiadateľov preverujú rôzne štátne inštitúcie (aj polícia a informačná služba), pričom sa vychádza z predpokladu, že cudzinec je hrozbou pre krajinu, a účelom takéhoto preverovania je potvrdenie alebo vylúčenie tohto

podozrenia. To však nie je len prípad Slovenska. Mnohé krajiny čoraz intenzívnejšie a podrobnejšie preverujú žiadateľov o občianstvo v jednotlivých krajinách. Samotným žiadateľom o občianstvo to však môže do veľkej miery zasiahnuť do súkromia a skomplikovať vytváranie sociálnych vzťahov, napríklad ak sú preverovaní ich susedia či priatelia a ak ich navštevujú policajné zložky, aby potvrdili skutočný a úprimný záujem žiadateľov o občianstvo.

Znalosť jazyka je nepochybne veľmi dôležitým prvkom integrácie do spoločnosti. Uľahčuje vytváranie sociálnych väzieb a dáva cudzincovi množstvo príležitostí využívať všetky zdroje (nie len finančné, ale aj kultúrne a sociálne) prijímajúcej krajiny. Väčšina cudzincov na Slovensku sa preto snaží osvojiť si jazyk, ale štát im nijakým spôsobom tento proces neuľahčuje. Slovensko nemá vytvorené minimálne inštitucionálne mechanizmy podpory integrácie vrátane jazykovej. Cudzinci sú tak odkázaní na vlastné schopnosti a (aj finančné) možnosti, keďže možnosti naučiť sa jazyk v súčasnosti poskytujú len súkromné jazykové školy za pomerne vysoké ceny. Ďalším problémom sú nejasnosti týkajúce sa jazykovej skúšky, ktorú musí cudzinec žiadajúci o občianstvo absolvovať. Štát neurčuje, ako konkrétne má takáto skúška prebiehať, ako sa možno na ňu pripraviť a aká úroveň ovládania jazyka sa od žiadateľa vyžaduje. Žiadatelia nemajú k dispozícii žiadne príručky ani stanovené kritériá, ktoré je potrebné pri takejto skúške splniť. To ich uvádza do pomerne veľkej neistoty a štátu dáva voči týmto ľuďom pomerne veľkú moc subjektívneho posúdenia.

To isté platí aj pre overovanie znalostí slovenských reálií. Filozofiou takéhoto preskúšania je overenie, či žiadateľ o občianstvo je dostatočne „dobrým (potenciálnym) občanom“, čiže či vie o histórii, kultúrnom kontexte a politike dostatočne veľa, aby mohol získať občianstvo. Ale to, čo znamená mať dostatočné znalosti o krajine, nie je vopred formálne stanovené. Ak sa skúšobná komisia rozhodne, že občan musí vedieť vymenovať všetkých národných dejateľov, v princípe môže takto formulovať otázky pri teste zo znalostí jazyka a reálií. Vágnosť tejto formulácie opäť dáva úradníkom veľkú moc posudzovať, kto sa môže stať občanom a kto nie. Pri súčasnom pomerne etnocentrickom nastavení vnímania občianstva (verejnou mienkou, ale aj politikmi prostredníctvom rôznych dokumentov verejnej politiky) sa dobrý občan vníma predovšetkým ako „dobrý Slovák“.

Čo však považujeme v súčasnosti za najväčší problém, je značná právna neistota pri získavaní občianstva. Tá vyplýva jednak z toho, že v celom procese žiadania o občianstva je prítomná pomerne značná miera subjektivity zo strany verejných orgánov, ktoré sa k žiadosti vyjadrujú. Neistotu však vyvoláva i ustanovenie v zákone, podľa ktorého ani po splnení všetkých podmienok nemajú cudzinci na udelenie štátneho občianstva právny nárok. Ak aj cudzinci prejdú celou byrokratickou odyseou, predložia všetky dokumenty, zložia úspešne skúšku z jazyka a z reálií, sú dostatočne bezúhonní a podobne, stále im nevzniká právny nárok na získanie občianstva. Ak sa štát aj po tomto všetkom rozhodne, že daný človek nie je dostatočným „prínosom“ pre krajinu alebo je dokonca pre ňu hrozbou, môže žiadosť o udelenie občianstva zamietnuť.

Získať štátne občianstvo SR je pre cudzinca naozaj ťažké aj v prípade, že spĺňa všetky formálne podmienky na jeho udelenie. Politika udeľovania občianstva totiž explicitne hovorí o tom, že treba preveriť, či sa žiadateľ dostatočne integroval do spoločnosti. Prax pri udeľovaní občianstva však stojí predovšetkým na preverovaní toho, či žiadateľ nepredstavuje pre Slovensko hrozbu. Potenciálna hrozba je akoby základnou charakteristikou politiky udeľovania občianstva, čo vedie k neustálemu sprísňovaniu podmienok na jeho udelenie.

Inštitút informatiky a štatistiky Infostat vo svojich prognózach dlhodobu upozorňuje na demografické zmeny, pre ktoré je charakteristické starnutie populácie, teda znižovanie časti populácie v predproduktívnom a v produktívnom veku a zväčšovanie časti populácie v poproduktívnom veku.²⁷⁸ Tieto prognózy zároveň naznačujú potrebu zvyšovania populácie okrem iného aj zahraničnou migráciou. Ako ukazujú príklady mnohých iných krajín, zvyšovanie populácie migráciou si vyžaduje aj premyslené a efektívne integračné opatrenia, medzi ktoré by mala patriť aj politika udeľovania občianstva.

Možno predpokladať, že počet a podiel cudzincov žijúcich na Slovensku sa bude v nasledujúcich rokoch stále zvyšovať. Pri súčasnej politike udeľovania občianstva sa tak bude zväčšovať skupina obyvateľstva, ktorá bude v pomerne neistom postavení. Ak budú pravidlá nastavené tak, že cudzinci budú mať sťažený prístup k možnosti získať občianstvo SR, môže táto situácia viesť k tomu, že sa zväčší skupina obyvateľstva, ktorá nebude mať možnosť plnohodnotne participovať na chode spoločnosti, čo následne ovplyvní aj jej možnosti a ochotu integrovať sa do existujúcich spoločenských vzťahov. Ak budú cudzinci aj v budúcnosti v podobnom právnom postavení ako v súčasnosti, môže dôjsť postupne k tomu, že budú v mnohých situáciách znevýhodnení (znevýhodnení na trhu práce, v oblasti sociálneho zabezpečenia a pod.), marginalizovaní (v oblasti politickej participácie, ak nebudú mať možnosť širšie participovať ako dnes) alebo segregovaní (napríklad v oblasti bývania). Sprievodným javom môžu byť rozličné sociálne problémy, konflikty medzi domácim obyvateľstvom a migrantami, ktoré môžu vyplývať jednak zo vzájomnej neznalosti a strachu, jednak z nahromadenej frustrácie.

Stanovenie jasných podmienok v oblasti udeľovania občianstva zo strany štátu je legitímne a to najmä z toho dôvodu, že štát musí byť pripravený nielen priznať žiadateľom práva občanov, ale poskytnúť týmto „novým“ občanom aj dostatočnú ochranu týchto práv. Jasne stanovené podmienky na udeľovanie občianstva zároveň môžu poskytnúť dostatočnú právnu istotu žiadateľom. Doterajšie sprísňovanie podmienok na udeľovanie občianstva SR hovorí skôr v neprospech žiadateľov, nezvyšuje ochranu práv ani právnu istotu. Podmienky na udeľovanie občianstva predovšetkým navodzujú dojem ochrany štátu a občanov pred „potenciálnym ohrozením“ a pôsobia na žiadateľov demotivačne.

278 Branislav Bleha a Boris Vaňo, *Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2025 (aktualizácia)*. (Bratislava: Inštitút informatiky a štatistiky/Výskumné demografické centrum, 2008) dostupné na: www.infostat.sk/vdc/pdf/prognoza07.pdf

12. POLITIKA VOČI NÁBOŽENSKÝM MENŠINÁM

Charakteristickou črtou politiky voči náboženským menšinám na Slovensku je ignorovanie toho, že náboženská menšina môže byť za nejakých okolností z dôvodu menšej početnosti vo výrazne znevýhodňujúcej pozícii vzhľadom na najpočetnejšie náboženské skupiny a to najmä na najvýraznejšiu rímsko-katolícku cirkev. 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 v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.²⁷⁹

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 SR neviazne na žiadne náboženstvo. Štát sa navonok tvári, že je sekulárny. V praxi to tak však nie je. V prvom rade náboženstvo, a to najmä to, ku ktorému sa hlási majorita v spoločnosti, sa 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.

V minulom roku sme zaznamenali aj diskusiu o konkrétnom prípade, keď „navonok“ neutrálny zákon mal negatívny dosah na náboženskú menšinu – zákon o pohrebníctve. Židovská náboženská obec neúspešne vzniesla zásadnú pripomienku k vládnomu návrhu novely zákona č. 131/2010 o pohrebníctve na zrušenie 48-hodinovej lehoty, po ktorej sa môžu pochovávať ľudské pozostatky. Židovská náboženská obec argumentovala, že 48-hodinová lehota je v rozpore so zvykovým židovským právom Halacha, podľa ktorého sa pohreb musí uskutočniť do 24 hodín od úmrtia. Podľa zásadnej pripomienky náboženskej obce je 48-hodinová lehota v prípade príslušníkov židovského náboženstva protiústavná a zasahuje do ich ústavného práva na slobodu náboženskej viery a vyznania.

Odmietnutá pripomienka Židovskej náboženskej obce sa stala obsahom pozmeňovacieho návrhu poslancov SaS predloženého v máji 2011. Pozmeňovací návrh sa vyrovnal s odôvodnením 48-hodinovej lehoty. Zachovanie lehoty je údajne potrebné na to, aby nebol pochovaný niekto,

279 Čl. 24 ods. 1, 2, 3 Ústavy SR, *supra* poznámka 78.

ko nie je mŕtvý, a počas tejto lehoty by sa prebral k životu. Podľa ministerstva zdravotníctva a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou však neexistuje medicínsky dôvod na určenie minimálneho času na pochovanie ľudských pozostatkov. Opodstatnenosť 48-hodinovej lehoty neobstojí ani vzhľadom na vykonanie pitvy v prípade podozrenia o spáchaní trestnej činnosti. Zrušenie lehoty vzhľadom na tento cieľ sa dá zabezpečiť rýchlejším konaním príslušných orgánov. Návrh poslancov SaS nebol posunutý ani do druhého čítania pre slabú podporu koalícnych, najmä kresťansky orientovaných poslancov.²⁸⁰

Židovská náboženská obec vo svojej námietke poukázala na fakt, že právne normy nie sú nábožensky a kultúrne „neutrálne“. Často vychádzajú z hodnôt majoritného náboženstva, a tak môžu vo svojich dôsledkoch diskriminovať iné menšie náboženstvá alebo viery (teda aj ľudí bez náboženského presvedčenia). Nemyslíme si, že vhodným riešením je snaha o „absolútne“ oddelenie štátu od náboženstva, ktoré nie je úplne dosiahnuteľné a nemusí byť ani tým najoptimálnejším riešením. Napríklad zrušenie dní pracovného pokoja či niektorých náboženských sviatkov nie je nutné, pokiaľ štát uzná existenciu náboženskej diverzity. To znamená, že sa snaží nájsť riešenia, ktoré nebudú znevýhodňovať menšiny. Jedným z nich je uznanie výnimky zo všeobecne platných zákonov, ktorá predstavuje jednu z najstarších a najrozšírenejších politík multikulturalizmu. V prípade zákona o pohrebníctve by mali príslušníci židovskej náboženskej obce výnimku, ktorá by im umožňovala pochovávať svojich blízkych do 24 hodín.

Téma ochrany náboženských menšín by sa teoreticky mohla presadiť prostredníctvom tzv. výhrady vo svedomí, ktorá sa na Slovensku periodicky otvára. V uplynulom roku sa objavila v podobe návrhu jej právnej úpravy v Zákonníku práce. Podľa dostupných informácií by si výhradu vo svedomí mohli uplatniť zamestnanci tak, aby nedošlo k ohrozeniu života a zdravia. Návrh sa netýkal oblasti zdravotníctva a súdnictva.²⁸¹ Môžeme si predstaviť, že výhradu vo svedomí by si tak zrejme uplatňovali tí, pre ktorých je práca počas dní náboženského pokoja alebo počas cirkevných sviatkov v rozpore s ich náboženským presvedčením. V oblasti vzdelávania by sa mohli objaviť prípady učiteľov a učiteľiek, ktorí by na základe uplatnenia výhrady vo svedomí odmietli výučbu napríklad evolučnej teórie alebo sexuálnej výchovy. Keďže návrh ochrany výhrady vo svedomí je zamýšľaný pomerne široko, mohli by sa teoreticky objaviť aj prípady, kedy by napríklad vyučujúci medicíny odmietli vyučovať učivo týkajúce sa reprodukčného zdravia.

Aj keď návrh vychádza a nadväzuje na diskusiu v prípade zmluvy s Vatikánom,²⁸² zmysel takejto úpravy vidíme primárne v ochrane náboženských menšín, nie väčšiny. Ako to bolo v prípade zákona o pohrebníctve a židovskej náboženskej komunity, pre niektoré, často práve náboženské alebo kultúrne menšiny môže dodržiavanie všeobecne platných zákonov predstavovať neprimerané bremeno z dôvodu ich náboženstva alebo viery. Núti k niečomu, čo považujú za zakázané alebo čo porušuje ich náboženské tradície. Preto v záujme vyrovnania a zabezpečenia rovnakej možnosti žiť slobodne v súlade s vlastným presvedčením zástancovia multikul-

280 Pozri detailnejšie Tina Gažovičová, „Aj zákon o pohrebníctve môže byť o rešpektovaní náboženských odlišností“ Menšinová politika na Slovensku, 2/2011, dostupné na http://www.cvek.sk/uploaded/files/2011_08_mensinova_web.pdf

281 Nie je však zrejme, ako sa podarí zdefinovať oblasť zdravotníctva, ktorej sa nemá dotýkať. V každom prípade pre nejasnosti úpravy práve v tejto oblasti by bolo žiaduce jasne definovať pravidlá postupu v prípade, ak si lekár alebo lekárka uplatní výhradu vo svedomí, tak, aby nedochádzalo k prípadom, keď sú služby reprodukčného zdravia nedostupné v celom regióne.

282 Pozri detailnejšie *End of Women's Reproductive Health and Freedoms in Slovakia: The Draft Treaty between Slovak Republic and the Holy See on the Right to Exercise the Objection of Conscience* (Správa pripravená pre Možnosť voľby, Bratislava, 2005)

turalizmu podporujú udelenie výnimiek zo všeobecne platných zákonov. Výhrada vo svedomí je analogická takejto výnimke. Napokon takéto výnimky, napríklad pre deti amišov z povinnej školskej dochádzky v USA či sikhov z povinnosti nosiť helmy na motocykloch v Kanade, patria medzi priekopnícke politiky multikulturalizmu.

12.1. REGISTRÁCIA CIRKVI A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ

K diskriminácii niektorých menej početných náboženstiev 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 bez ohľadu na to, či sú registrované, právo na prejav náboženstva, ako je napríklad právo zúčastňovať sa na náboženských úkonoch a obradoch.²⁸³ Cirkvi a náboženské spoločnosti majú ďalej právo spravovať svoje spoločnosti, zriaďovať svoje duchovné a rehoľné organizácie, určovať svoje obrady a podobne.²⁸⁴

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 cirkiev 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.“²⁸⁵

Registrácia je pritom kľúčová z hľadiska možnosti náboženskej reprodukcie komunít. Štát „uznáva“ len tie „cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované“.²⁸⁶ 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“.²⁸⁷

Napriek zákonnej deklarácii o tom, že „všetky cirkvi a náboženské spoločnosti majú pred zákonom rovnaké postavenie“,²⁸⁸ je zjavné, ako napokon aj autor novely, ministerstvo kultúry, v dôvodovej správe novely z roku 2007 priznáva, že registrované cirkvi sú významne zvýhodňované. Podľa dôvodovej správy ministerstva „základné ľudské práva a slobody majú rovnakým spôsobom zabezpečené členovia registrovaných aj neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností“.²⁸⁹ Cirkvi a náboženské spoločnosti „môžu teda *de iure* aj *de facto* slobodne pôsobiť bez ohľadu na to, či sú, alebo nie sú registrované, pričom štát obmedzuje ich pôsobenie jedine rešpektovaním právneho poriadku“.²⁹⁰ Neregistrované cirkvi môžu síce pôsobiť slobodne, ale za výrazne zhoršených podmienok. Nemajú právny nárok na finančnú podporu svojej činnosti vrátane vzdelávania, ktoré sú kľúčovými na reprodukciu náboženskej identity skupiny.

283 § 5 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v platnom znení (ďalej len „zákon o slobode náboženskej viery“).

284 § 5 a 6, *ibid.*

285 § 11. *ibid.*

286 § 4(2), *ibid.*

287 Dôvodová správa k novele zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, s. 2 (ďalej len „dôvodová správa“).

§ 5 zákona o slobode náboženskej viery, *supra* poznámka 283.

288 § 4(2), *ibid.*

289 Dôvodová správa, *supra* poznámka 287, s. 1.

290 *ibid.*

Na dokreslenie možno uviesť, že v roku 2011 bolo zo štátneho rozpočtu alokovaných 37 461 769 eur na platy duchovných a prevádzku ústredí pre cirkvi a náboženské spoločnosti. Z toho 21 424 100 eur bolo určených pre rímskokatolícku cirkev. Ďalšie cirkvi dostali výrazne nižšiu podporu: gréckokatolícka cirkev 3 791 598 eur, evanjelická cirkev augsburského vyznania 3 700 032 eur, reformovaná kresťanská cirkev 1 995 407 eur, pravoslávna cirkev 1 707 807 eur.²⁹¹ Neregistrované cirkvi neboli takto finančne podporené.

Význam statusu registrovaných cirkví sa odráža aj v niekoľkých ďalších právnych normách. Napríklad podľa zákona o rodine, manželstvo možno uzavrieť len pred duchovným registrovanej cirkvi alebo náboženstva.²⁹² Na priestor vo verejnoprávnom vysielaní rozhlasu a televízie majú tiež len registrované cirkvi a náboženské spoločnosti. Tie môžu tiež navrhovať kandidátov na členov Rady Rozhlasu a televízie Slovenska.²⁹³ Podľa platného zákona o pohrebníctve, prevádzkovateľ pohrebnej služby má povinnosť umožniť účasť len registrovaných cirkví a náboženských spoločností na smútočných obradoch.²⁹⁴

Novela sprísňujúca podmienky registrácie cirkví a náboženských spoločností z roku 2007 bola predmetom preskúmavania Ústavným súdom SR na návrh generálneho prokurátora v roku 2008. Generálny prokurátor tvrdil, že novela porušuje slobodu prejavu náboženského vyznania a viery zaručeného v čl. 24 Ústavy SR ods. 1 a 3 a čl. 9 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane základných práv a slobôd. Vo svojom podaní dôvodil: „Platná právna úprava ustanovením vysokého počtu cenzu, ktorý je aj na európske pomery príliš vysoký a v podmienkach Slovenskej republiky ťažko dosiahnuteľný, bráni vzniku právnej subjektivity málopočetných cirkví a náboženských spoločností. Štát tak evidentne neplní svoju povinnosť vytvoriť právne podmienky na uplatnenie práva na slobodu prejavu náboženského vyznania a viery podľa vlastnej voľby jednotlivca.“²⁹⁵ Podľa generálneho prokurátora sú stanovené podmienky „v rozpore s princípmi proporcionality a legitimacy“.

Podľa jeho názoru vo vzťahu štátu k cirkvám, by mal štát plniť funkciu neutrálneho arbitra a nemal by akékoľvek náboženstvo predpisovať alebo zakazovať. Súčasťou neutrality by malo byť aj zachovanie rovnakých podmienok na fungovanie všetkých cirkví a náboženských spoločenstiev. Zásah do prejavov náboženskej slobody pritom musí spĺňať princíp proporcionality. Podľa generálneho prokurátora „štát stanovením početného cenzu pre registráciu cirkví a náboženských spoločností diskriminuje osoby hlásiace sa k minoritnému náboženskému vyznaniu alebo viere z dôvodu, že títo sú v porovnaní s inými, pre nízku početnosť členov komunity, ku ktorej sa hlásia, obmedzovaní v samotnej podstate práva na slobodu náboženského vyznania, a to v jeho prejave“.

Vo svojom podaní uviedol na porovnanie príklad z ČR, v ktorej sa na registráciu vyžaduje podpis 300 občanov hlásiacich sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, v Ruskej federácii sa vyžaduje najmenej 10 zakladajúcich členov, v Poľsku je nutný podpis 100 osôb spôsobilých na právne úkony a v Maďarskej republike na takýto úkon postačuje 10 osôb.

291 Pozri prehľad prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu cirkvám a náboženským spoločnostiam za roky 2000 - 2011 na internetovej stránke Ministerstva kultúry SR, http://www.culture.gov.sk/cirkev-nabozenske-spolocnosti/dokumenty/financovanie_nab_vsr/financie-za-r.

292 Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

293 § 5 ods. 1 hlavná činnosť Rozhlasu a televízie Slovenska a § 9 zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

294 § 8 ods. 4 Prevádzkovanie pohrebnej služby, § 131/2010 Z. z. o pohrebníctve v platnom znení.

295 Nález Ústavného súdu SR sp. Zn. PL. ÚS 10/08 z 3. februára 2010 (ďalej len „nález 10/08“).

Ústavný súd SR si vyžiadal stanovisko NR SR, ktorá predmetnú novelu schválila. NR SR vo svojom skutočne krátkom vysvetlení vyjadrila presvedčenie, že novela bola ústavná. Ústavný súd SR tiež požiadal aj o vyjadrenie vlády, ktorá návrhy novely predkladala do vlády. Podľa vlády podmienkou prejavu náboženstva nie je registrácia štátom. Na rozdiel od generálneho prokurátora vláda tvrdila, že cirkvi môžu naopak „de iure aj de facto slobodne pôsobiť bez ohľadu na to, či sú registrované. Dôkazom toho je aj rozširujúca sa činnosť mnohých netradičných náboženských zoskupení, ktorých počet odborníci odhadujú na približne 50. Keďže je v podmienkach relatívne konzervatívneho Slovenska značne problémové splniť podmienku 20 000 členov, nechávajú sa tieto náboženské zoskupenia zaregistrovať na ministerstve vnútra ako občianske združenia podľa zákona o združovaní občanov, aj keď sa tento zákon nevzťahuje na združovanie občanov v cirkvách a náboženských spoločnostiach. Následne sa tieto náboženské spoločnosti snažiacie sa o etablovanie usilujú zviditeľniť prostredníctvom všeobecne uznávaných verejnoprospešných aktivít (napr. rôzne vzdelávacie, kultúrne, mierové a ekologické podujatia).“²⁹⁶

Podľa vlády by otázka nemala byť položená tak, či štát diskriminuje menšie cirkvi v ich práve prejavovať náboženstvo, ale či nejde o ekonomickú diskrimináciu. Mimoriadne zaujímavým spôsobom následne zdôvodňuje opodstatnenie takého odlišného zaobchádzania s registrovanými a neregistrovanými cirkvami.

„Štát stanovením početného cenzu pre registráciu cirkví a náboženských spoločností realizuje skutočnosť, že na Slovensku neexistuje odluka štátu od cirkví a že cirkvi a náboženské spoločnosti sú financované aj z verejných zdrojov. Podľa vlády ekonomická diskriminácia neregistrovaných cirkví je zdôvodnená dostatočne v dôvodovej správe k zákonu tým, že je potrebné „zohľadniť kultúrne a historické špecifiká krajiny“.“²⁹⁷

Ústavný súd SR si vo svojom väčšinovom rozhodnutí osvojil argumentáciu vlády a konštatoval, že „skutočnosť, že určitá cirkev alebo náboženská spoločnosť nie je registrovaná, neznamená ani neimplikuje skutočnosť, že príslušníci takýchto zoskupení sú obmedzovaní v samotnej podstate práva na slobodu svojho vyznania, a preto nemôže byť v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 dohovoru.“²⁹⁸

Záveru súdu argumentačne spochybnil vo svojom odlišnom stanovisku sudca Lajos Mészáros (nezaoberal sa pritom požiadavkou občianstva, ktorú zrejme tiež nepovažoval za neproblémovú). Sudca upozornil, že väčšinové rozhodnutie súdu nezohľadňuje medzi tzv. základným právnym štandardom, ktorý je základom na získanie právnej formy, a zvýšeným právnym štandardom, ktorý je spojený s náboženskou registráciou. Na Slovensku neexistuje základná registrácia, ale len registrácia s vyšším právnym štandardom, ktorá je spojená s určitými najmä finančnými privilégiami. Sudca argumentoval, že právna subjektivita cirkví, ktorú získajú (ktorú im nezaručuje forma občianskeho združenia), je kľúčová na zachovanie ich cirkevnej autonómie. Súčasne upozornil na prepojenie medzi individuálnou a komunitnou slobodou prejavovať náboženstvo. Individuálna sloboda prejavovať náboženstvo úzko súvisí s kolektívnou, ktorá umožňuje konanie v oblasti vlastných záujmov. Podľa Mészárosa „sa nemožno preto nezaoberať ústavnosťou cenzu ako zásahom do slobody prejavovať svoje náboženstvo len z toho

296 *Ibid.*

297 *Ibid.*

298 *Ibid.*

dôvodu, že jednotlivci aj bez registrovanej cirkvi sa môžu tešiť náboženskej slobode alebo sa prípadne môžu združovať v „nekvalifikovanej“ forme na báze združovacieho zákona“.²⁹⁹

Na rozdiel od väčšiny sudcov Mészáros tvrdil, že získanie právnej subjektivity prostredníctvom registrácie sa môže dostať do rozporu s ústavným právom na prejav náboženstva alebo viery a požiadavka cenzu 20 000 členov musí byť podrobená testu proporcionality. Vylúčil pritom, aby podmienka registrácie 20 000 členov bola legitimizovaná z hľadiska cieľa ochrany verejných zdrojov, keďže ten nie je jedným z možných limitačných klauzúl, teda dôvodov, kedy možno obmedziť prejav náboženstva. Uviedol, že predstaviteľným cieľom môže byť ochrana verejného poriadku pred neznámymi, nečitateľnými cirkvami či náboženskými spoločnosťami s hŕstkou priaznivcov. V rámci testu nevyhnutnosti sa však domnieval, že na dosiahnutie tohto cieľa taký vysoký cenzus nie je nevyhnutný. „Ten možno dosiahnuť aj nižším než aktuálnym cenzom spolu s inými nástrojmi. Rozumne nízky cenzus odrážajúci minimálnu spoločenskú reprezentatívnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti považujem za akceptovateľný.“³⁰⁰ Podľa sudcu sporným ustanovením došlo k diskriminácii skupiny osôb či komunity vo vzťahu k slobode prejavovať svoje náboženstvo v porovnaní s už uznanými cirkvami. Aktuálny cenzus považoval za neústavný „tak z hľadiska slobody prejavovať svoje náboženstvo, ako aj z hľadiska zákazu diskriminácie“.³⁰¹

Sudca Mészáros podobne ako v prípade preskúmavania ústavnosti vyrovnávacích opatrení na etnickom základe poskytol presvedčivejšiu argumentáciu. Žiaľ, väčšinové rozhodnutie Ústavného súdu SR potvrdilo dominantný štátny prístup neprihliadať na znevýhodňujúcu situáciu náboženských menšín. Argumentácia vlády, s ktorou sa súd stotožnil, potvrdzuje dôvody sprísnenia podmienok registrácie, v ktorých môžeme hľadať, podobne ako v prípade prisťahovalcov, strach z cudzieho a nepoznaného. Tou trpí aj výrazná časť politického spektra na Slovensku. Možno predpokladať, že spôsob financovania cirkví bude časom otvorený. Aj keď takýto krok nie je vzhľadom na silu dominantných náboženstiev zrejme politicky populárny.

299 Odlišné stanovisko, pripojené k nálezu *ibid.*

300 *Ibid.*

301 *Ibid.*

13. ZÁVER A NÁVRHY ĎALŠIEHO SMEROVANIA MENŠINOVEJ POLITIKY NA SLOVENSKU

V uplynulom roku sme zaznamenali výrazný posun v oblasti naplňovania participatívnych práv menšín vytvorením Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny a jazykových práv prijatím novely zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Napriek snahám úradu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny presadiť menšinovú politiku vychádzajúcu z princípu rešpektu ľudskej dôstojnosti a rovnosti, bola výraznou črtou v menšinovej politike v roku 2011 sekuritizácia menšín, najmä Maďarov, Rómov a prisťahovalcov. Ako sme argumentovali v kapitole venujúcej sa zdôvodneniu menšinových práv cez prizmu bezpečnosti, takýto prístup neposkytuje základ pre politiku, ktorá by zabezpečila dôstojný život národnostným, etnickým, jazykovým či náboženským menšinám na Slovensku. Práve naopak. V minulom roku pokračovali trendy potláčania menšinových práv nasmerovaných najmä proti príslušníkom rómskej menšiny, medzi ktoré patrili praktiky segregácie vo vzdelávaní, bývaní (stavanie múrov), kriminalizácie Rómov či búrania chatrčí a nedostatočného úsilia na vytvorenie priestoru na začleňovanie Rómov do spoločnosti. Slovensko taktiež nebolo schopné zmeniť neslávne dedičstvo prvej Ficovej vlády: zamedzenie viacnásobného občianstva, sprísnenie podmienok na získavanie občianstva a sprísnenie podmienok na registráciu cirkevných a náboženských spoločenstiev.

V nasledujúcej časti načrtávame žiaduce smerovanie menšinovej politiky cez perspektívu ľudskej dôstojnosti a rovnosti. Pred tým, než sa budeme venovať ambicióznejším návrhom v oblasti menšinovej politiky, SR musí okamžite prijať opatrenia na odstránenie praktík, ktoré považujeme za najzávažnejšie porušovanie ľudských a menšinových práv.

13.1. KRÁTKODOBÉ OPATRENIA

Zákaz a eliminácia segregácie Rómov

Delenie na základe etnicity, či už v školách, alebo pri územných plánoch, vysťahovávanie z miest a dedín do odľahlých a separátnych lokalít či stavanie múrov je v absolútnom konflikte rešpektu ľudskej dôstojnosti človeka. SR musí čo v najkratšom čase prijať program desegregácie. Bolo by vhodné keby sa zákaz segregácie premietol aj do zákonnej úpravy, najmä antidiskriminačného zákona. Nie sme úplne presvedčení, že sa takýto posun podarí dosiahnuť

implementáciou revidovaného akčného plánu Dekády rómskej inklúzie, ktorá je základom aj Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020, ktorú vláda prijala v januári 2012. Plán desegregácie vyžaduje zmenu vo fungovaní väčšinových inštitúcií tak, aby vytváral priestor na inklúziu a súčasne ponúkal komplexný prístup rozvoja marginalizovaných komunít.

Našou ambíciou nie je ponúknuť výpočet konkrétnych krokov (ktorých nepochybne prvým by mal byť legislatívny zákaz segregácie vo všetkých oblastiach verejného života). Obmedzíme sa skôr na podstatu prístupu, ktorý by mal byť obsiahnutý v jednotlivých nástrojoch. Myslíme si, že kľúčom na prijímanie opatrení vo všetkých dôležitých oblastiach verejného života je prestať nazerať na Rómov cez nálepku „problém“, ktorý má byť „vyriešený“. Ako odkryl náš výskum v oblasti nástrojov zameraných na pomoc rómskym deťom vo vzdelávaní, takéto nazeranie v praxi „uväzňuje“ rómske deti v nálepkách, ktoré boli storočia vytvárané a ktoré asociujú túto skupinu buď s romantizujúcimi predstavami, alebo, naopak, s hlboko negatívnymi stereotypmi o primitívnosti, neschopnosti či nečistote. Ako argumentovali feministky, pôvodné či afroamerické obyvateľstvo, projekcia primitívnosti, neschopnosti a zaostalosti spôsobuje, že jednotlivci patriaci k takto stigmatizovaným skupinám sú si vedomí toho, že majú nižšiu hodnotu v očiach iných a majú menšiu dôveru vo svoje schopnosti. Ich vlastné vnímanie nižšej hodnoty a nedôvery sa stáva najpotentnejším nástrojom deptania a nízkej schopnosti vymaniť sa z kruhu vylúčenia. Preto je kľúčové, aby štát a jeho agentúry pristupovali k Rómom ako k rovnocennému partnerovi a nie ako k objektu na intervenciu. Odporúčame, aby štát prijímal riešenia, ktoré pomôžu vymaniť sa z chudoby a eliminovať praktiky segregácie v úzkej spolupráci s dotknutými rómskymi komunitami a s rómskymi odborníkmi a nepoužíval ich len ako „nástroj legitimizácie“ riešení, ktoré vychádzajú od nerómskych úradníkov a expertov.

Prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení na etnickom základe

Osobitne by sme chceli upriamiť pozornosť na nástroj tzv. dočasných vyrovnávacích opatrení na etnickom základe, ktoré dosiaľ SR dostatočne nevyužívala a ktoré by mohli výrazne pomôcť pri prekonávaní znevýhodnenia marginalizovaných skupín. Skúsenosti iných krajín s dočasnými vyrovnávacími opatreniami, ktoré ich napríklad implementovali pri prijímaní študentov na prestížnych univerzitách pre historicky znevýhodnené skupiny jednoznačne potvrdzujú, že napomáhajú pri budovaní silnej strednej triedy.³⁰² Štát by ich tiež mohol uplatniť pri zvyšovaní zamestnanosti Rómov prostredníctvom štátnych zákaziek, kde by mohol zaviazat' kontraktované subjekty, aby rezervovali isté percento miest práve pre rómskych zamestnancov.³⁰³ Ako sme argumentovali, napriek problematickej interpretácii Ústavného súdu SR si myslíme, že zákonodarca, ak by mal úprimný záujem, by mohol naformulovať ustanovenie umožňujúce prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení tak, aby spĺňali požiadavku právnej istoty a jasne sa odlišovali od trvalej pozitívnej diskriminácie.

Symbolická politika

Druhým opatrením, ktoré by výrazne pomohlo prekonávaniu vylúčenia a vytváralo podmienky na dôstojný život Rómov a aj iných menšín, je symbolická politika. Myslíme si, že je mimoriadne dôležité, aby štát a majorita vysielať signál o tom, že príslušníci menšín sú rovnocenní

302 Bowen, William G. & Bok, Derek, *The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998).

303 Detailnejšie o typoch vyrovnávacích opatrení pozri Jarmila Lajčáková, *Dočasné vyrovnávacie opatrenia: Medzinárodný a ústavný rámec s návrhom legislatívnej úpravy* (Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 2007).

členovia komunity. Samozrejmi by mali byť jasné stanoviská politikov a najvyšších verejných činiteľov, odsudzujúce segregáciu, búranie chatrčí či stavbu múrov a nie vyjadrenia ospravedlňujúce takéto praktiky. 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 zhabanie majetku Maďarov po 2. svetovej vojne.

Zmena zákona o štátnom občianstve SR

Ako sme na niekoľkých miestach argumentovali, zákon o občianstve je problematický v mnohých ohľadoch a to vo vzťahu k budúcim (pristáhovalcom) aj k existujúcim členom (maďarská menšina) politickej komunity. Zákon o občianstve navrhujeme v čo najkratšom čase novelizovať tak, aby z maďarskej menšiny nerobil zajatcov slovensko-maďarských vzťahov, teda umožniť viacnásobné občianstvo. Odporúčame aj zjednodušiť a uvoľniť mimoriadne prísne podmienky na získavanie občianstva naturalizáciou.

Zmeny v jazykovej politike

Podobne ako v predchádzajúcom prípade menšinová politika a aj tá, ktorá sa týka jazykových práv, by mala podľa nášho názoru prejsť výraznou revíziou, ktorá vyžaduje dlhšie časové obdobie. V kratšom časovom horizonte však považujeme za dôležité minimálne zmeniť podmienky na používanie menšinových jazykov podľa pôvodného návrhu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny pripraveného na jeseň 2010. Podľa pôvodného návrhu by okrem iných malo byť právom používanie jazyka národnostných menšín v obciach, v ktorých dosahuje pomer menšín najmenej 10 percent. Súčasne by mala byť poskytnutá rovnaká ochrana jazykových práv aj pre ruskú národnostnú menšinu. To znamená, že ruština by mala byť zaradená medzi jazyky požívajúce ochranu zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Novelizovaný by mal byť aj zákon o štátnom jazyku tak, aby výrazne zúžil verejnú sféru, v ktorej je vynucované používanie slovenského jazyka práve na úkor, resp. s úmyslom potlačenia používania jazykov národnostných menšín spoločne s odstránením sankcií za jeho porušenie.

Zvýšenie participácie menšín na rozhodovacích procesoch

Samozrejmi a minimálnym štandardom participácie národnostných menšín by malo byť zachovanie existujúcich menšinových orgánov a to najmä postu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny, Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť vrátane Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny. V čase prípravy tejto správy novozvolená vládna koalícia iniciovala zmeny v tejto oblasti, ktoré naznačovali zrušenie týchto minimálnych menšinových štandardov. Myslíme si, že je dôležité, aby vznikli menšinové a konzultatívne orgány pri Národnej rade SR a na samosprávnej úrovni krajov.

Zmena podmienok registrovania cirkevných a náboženských spoločností

Medzi naše odporúčania dlhodobého charakteru patrí aj zmena vnímania vzťahu medzi štátom a cirkvou, ktorá bude viesť k uznaniu znevýhodnenej situácie. Súčasťou tejto zmeny, ktorá by mala nastať už v krátkom čase, je zmena podmienok registrácie náboženských a cirkevných spoločností, prinajmenšom tých, ktoré predchádzali novele z roku 2007.

13.2. STREDNODOBÉ A DLHODOBÉ OPATRENIA

Kontextuálna menšinová ochrana

Zásadným nedostatkom menšinovej politiky na Slovensku, ktorá je jedným z dôsledkov sekuritizácie menšinovej témy, je jej nedostatočná citlivosť k odlišnostiam medzi menšinami, či už uznanými, alebo nie. Vyrovnanie sa s touto výzvou nie je jednoduché, ale dlhodobo dôležité na vytvorenie solídnej menšinovej politiky, ktorá vychádza z princípov ľudskej dôstojnosti a materálnej rovnosti.

Súčasťou kontextualizácie by malo byť začlenenie novovznikajúcich menšín do menšinovej politiky. Ak akceptujeme, že aj novovytvárajúce sa komunity prisťahovalcov by mali byť uznané ako „menšiny“ vedie nás to k otázke, či existujú odlišnosti v normatívnych požiadavkách tzv. nových (prisťahovalcov) a starých (uznaných alebo tradičných) menšín.

Kymlicka je azda jediný teoretik multikulturalizmu, ktorý vo svojej teórii prichádza s klasifikáciou menšín. Rozlišuje medzi národnými menšinami (ktoré by bolo možné prirovnať k tradičným alebo starým menšinám) a etnickými skupinami (prisťahovalcami). Menšiny, ktoré nezapadajú ani do jednej z kategórií, ako sú napríklad Afro-Američania alebo Rómovia, označuje ako skupiny *sui generis*.³⁰⁴ Národné menšiny sú osobité a potencionálne samosprávne spoločenstvá, ktoré boli dobrovoľne alebo nedobrovoľne inkorporované do väčšieho štátu.³⁰⁵ Národné menšiny sú tak väčšinou „historické spoločenstvá, ktoré obývajú určité teritórium alebo materskú zem, majú vlastný jazyk a masovú kultúru.“³⁰⁶ Medzi národné menšiny patria národy bez štátu (stateless nations) a pôvodné obyvateľstvo. Etnické skupiny tvoria migranti, ktorí „opustili svoje národné komunity na to, aby sa stali súčasťou inej spoločnosti“.³⁰⁷

Rozdiel medzi národnými menšinami a etnickými skupinami vychádza z niekoľkých kritérií. Najvýraznejší rozdiel je v spôsobe začlenenia do štátu, v ktorom žijú. Národné menšiny boli začlenené vždy kolektívne. Mohlo ísť pritom o dobrovoľné alebo nedobrovoľné začlenenie. Naopak etnické skupiny boli začlenené individuálne a vždy dobrovoľne.³⁰⁸ Spôsob začlenenia pritom determinuje typy požiadaviek týchto dvoch skupín.³⁰⁹ Národné menšiny uprednostňujú udržiavanie osobitných sociálnych kultúr, ktoré poskytujú svojim členom „zmysluplné možnosti ako viesť život v sociálnej, vzdelávacej, náboženskej, rekreačnej alebo športovej oblasti, ktoré zahŕňajú verejnú aj súkromnú sféru“.³¹⁰ Tieto druhy sociálnych kultúr sú typicky „teritoriálne koncentrované, založené na spoločnom jazyku (...) a zahŕňajú nielen, zdieľanú kolektívnu pamäť a hodnoty, ale aj spoločné inštitúcie a praktiky“.³¹¹ Tieto kultúry neexistovali vždy, ale sú spojené s procesom modernizácie, „ktorý zahŕňa difúziu spoločnej kultúry vrátane šandar-

304 Will Kymlicka & Wayne Norman, „Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts” in Will Kymlicka & Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford: Oxford University Press, 2000) 1 s. 19.

305 Kymlicka 1995, *supra* poznámka 60, s. 10-11.

306 Kymlicka & Norman, *supra* poznámka 304, s. 19.

307 Kymlicka 1995, *supra* poznámka 60, s. 20 (Kymlicka rozlišuje medzi migrantami, ktorí sa môžu stať občanmi a tými, ktorí sa nemôžu a utečencami).

308 Sujit Choudhry, „National Minorities and Ethnic Immigrants: Liberalism's Political Sociology” (2002) 10 *The Journal of Political Philosophy* 54 at 57-58.

309 Kymlicka 1995, *supra* poznámka 60, s. 10.

310 *Ibid.* 76.

311 *Ibid.*

dizovaného jazyka do spoločnosti.³¹² Spoločná kultúra je pritom obsiahnutá v ekonomických, politických a sociálnych inštitúciách. Národným menšinám by mala byť umožnená kultúrna reprodukcia tak ako väčšinovému národu avšak bez existencie vlastného štátu prostredníctvom vlastných paralelných kultúrnych, sociálnych a ekonomických inštitúcií.³¹³

Na rozdiel od národných menšín, prisťahovalci sa typicky neusilujú o zachovanie svojich odlišných societných kultúr. Navyiac, samotný fakt imigrácie im zabraňuje v tom, aby mali možnosť udržiavať najbližšie spojenia so zdrojmi svojich societných kultúr, ktoré sú v krajinách odkiaľ emigrovali.³¹⁴ To však neznamená, že sa etnické skupiny usilujú o asimiláciu. Prisťahovalci zvyčajne uprednostňujú integráciu do societných kultúr väčšinových spoločností. Kymlicka preto argumentuje, že spravodlivá ochrana pre imigrantov nezahŕňa reprodukciu ich societnej kultúry, ale integráciu do dominantnej kultúry. Proces integrácie pritom zahŕňa ich záväzok voči väčšinovým inštitúciám.³¹⁵ Integrácia rovnako vyžaduje aj možnosť vyjadriť svoje osobitné identity, tak aby neniesli jej disproporčné bremeno.³¹⁶

Kymlicka však úplne nevylučuje možnosť, že by sa migranti stali národnými menšinami, ktoré sa budú snažiť o zachovanie svojich osobitných kultúr.³¹⁷ Tak sa to nakoniec udialo s anglicky hovoriacimi kolonizátormi v britskom impériu alebo Francúzmi v Quebecu,³¹⁸ Ich cieľom však bolo dobýjanie, kolonizácia a reprodukcia vlastnej societnej kultúry, nie integrácie do existujúcich kultúr pôvodného obyvateľstva.³¹⁹

V Kymlickovej teórii existuje veľa tzv. sivých zón a skupín ako napríklad Afroameričania alebo Rómovia, ktoré nemožno zakategorizovať medzi národné menšiny alebo prisťahovalcov.³²⁰ Existencia takýchto skupín, nezanedbateľných svojou veľkosťou, historickými krivdami a marginalizáciou spochybňujú Kymlickovu kategorizáciu.³²¹ Kymlicka sa na svoju obranu odvoláva na empirické dáta, podľa ktorých prevažná väčšina skupín spadá práve do týchto dvoch skupín. Okrem toho takéto anomálie sú výsledkom minulých nespravodlivostí. Teoretický rámec, ktorý má slúžiť do budúcnosti a jeho praktická implementácia, by nemali dopustiť existenciu takýchto prípadov. Kymlicka verí, že rozdelenie národné menšiny a etnické skupiny existujú v kontexte,³²² aj keď priznáva, že niektoré typy menšín do jeho klasifikácie nezapadajú.³²³

Teoretici menšinových práv, ktorí používajú termíny nové a staré menšiny, najmä v kontexte Európy, sa tiež opierajú o podobné rozdelenie ako Kymlicka. Roberta Medda, označuje za staré, historické, národné alebo tradičné alebo autochtónne menšiny tie komunity, ktorých členovia majú svoj odlišný jazyk a/alebo kultúru alebo náboženstvo. Staré menšiny sa stali menšinami dôsledkom prekreslenia medzinárodných hraníc a následnej zmeny príslušnosti k štátu. Medzi

312 *Ibid.*

313 Pozri detailnejšie na jeho argument v *ibid.* s. 125-127.

314 *Ibid.* s. 77.

315 *Ibid.* s. 178.

316 *Ibid.* s. 30-32.

317 *Ibid.* s. 15.

318 *Ibid.*

319 *Ibid.*

320 Medzi takéto komplikované prípady skupín v kontexte strednej a východnej Európy zaraďuje popri Rómoch aj Rusov v Pobaltských republikách, Krimských Tatárov a Kozakov. Kymlicka 2001, *supra* poznámka 34, s.73 a nasledujúce.

321 Kymlicka 1995, *supra* poznámka 60 s. 25.

322 *Ibid.* s. 72.

323 Kymlicka 2001, *supra* poznámka 34, s. 74.

takéto menšiny môžu patriť aj etnické skupiny, ktoré pre množstvo dôvodov nezískali samostatnú štátnosť, ale sa stali súčasťou inej, väčšej krajiny alebo viacerých krajín. Medzi nové menšiny zaraďuje skupiny, ktoré vznikli ako výsledok rozhodnutia jednotlivcov a rodín opustiť krajinu pôvodu. Toto rozhodnutie môže byť motivované ekonomickými a niekedy aj politickými dôvodmi. Skladajú sa tak z migrantov rovnako ako aj utečencov a ich potomkov, ktorí žijú v krajinách do ktorých emigrovali na viac ako len dočasne.³²⁴ Meddddovej klasifikácia sa opiera o rovnaké kritéria ako Kymlicka, kde rozhodujúcim kritériom je spôsob inkorporácie.

Asbjørn Eide sa v jeho analýze menšinových práv zaručených v deklarácií OSN o právach osôb patriacich do národnostných alebo etnických, náboženských a jazykových menšín opiera o nasledovné rozdelenie. Za príslušníkov starých menšín považuje "osoby ktoré žili, alebo ich predkovia žili v krajine alebo jej časti pred tým, ako sa štát stal nezávislým alebo pred tým ako boli jeho hranice vytýčené tak ako sú dnes. Nové menšiny sa skladajú z osôb ktoré prišli po tom ako sa stal štát nezávislým. Menšina, stará alebo nová, musí byť menej početná a musí zdieľať spoločné etnické, náboženské alebo jazykové charakteristiky, ktoré si chce zachovať."³²⁵

Rozhodujúcim kritériom pre delenie starých a nových menšín je ich prítomnosť na určitom území v čase vzniku štátu, v ktorom teraz žijú. Zdôvodnením je existencia nejakého sociálneho kontraktu pri vzniku štátu o zachovaní kultúrnych a etnických elementoch.³²⁶ "Pri budovaní národa by mali byť všetky skupiny, ktoré tam už žili rešpektované a ich kultúrne praktiky a jazyky braté do úvahy. "³²⁷Odlišnosť prisťahovaleckých skupín, teda tzv. nových menšín je „založený na domnienke, že ich imigrácia bola založená na slobodnej vôli a preto by mali akceptovať existujúce kultúrne a jazykové zloženie v krajine, v ktorej sa chcú usadiť."³²⁸

V Kymlickovej, Meddovej aj Eideho teórií je hlavným kritériom rozdelenia spôsob začlenenia. Prisťahovalci, ktorí sú v odlišnej kategórii by mali mať zaručený odlišný (užší) rozsah menšinových práv. Na rozdiel od národnostných alebo národných menšín by im neumožňoval reprodukciu svojej societnej kultúry, ale iba „integráciu“. Praktická aplikácia tohoto prístupu by na Slovensku spôsobila znančné potiaže, keďže väčšina už uznaných národnostných menšín by nemohla kvalifikovať za národnostné menšiny. Popri Rómoch by napríklad Bulhari, Nemci či Rusi nemohli byť považovaní za národnostné menšiny. Tieto menšiny na Slovensku sú výsledkom individuálnej imigrácie.³²⁹

Preklasifikovanie niektorých národnostných menšín na Slovensku na etnické skupiny by bolo veľmi nepopulárne aj z dôvodu symbolického rozmeru, ktoré prináša uznanie ako národnostná menšina. Napríklad Rómovia sa počas komunizmu systematicky usiloval o oficiálny status

324 Roberta Medda, *Historical Minorities and Migrants: Foes or Allies ?* in Eumap.org Journal, Feature Freedom of Movement: Migration Issues in Europe, Part I: Migration Trends and Challenges, July 2004 online: www.eumap.org/journal/features/2004/migration/pt1/minmigrants. Pozri tiež Roberta Medda, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration* (Nomos: Baden-Baden, 2009).

325 Asbjørn Eide, "The Rights of 'Old' versus 'New' Minorities" in *European Yearbook of Minority Issues Volume 2, 2002/3* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004) s.365-366.

326 *Ibid.* s. 366.

327 *Ibid.*

328 *Ibid.*

329 Pozri napríklad detailnejšie o bulharskej menšine a vlnách ich migrácie do Československa Eva Krekovičová a Vladimír Penčev (eds.), *Bulhari na Slovensku, Etnokultúrne charakteristiky a súvislosti* (Bratislava: Veda, Vydavateľstvo SAV, 2005) s. 25-63, o ruskej menšine pozrie tiež stanovisko SAV, *supra* poznámka 81, s. 1.

národnostnej menšiny, ktorý by mohol znamenať ochranu pred programovou štátnou asimiláciou. Uznanie ako národnostná menšina pre mnohých predstaviteľov rómskej menšiny znamenalo, že rómska kultúra je považovaná za rovnako hodnotnú a rozvinutú ako kultúra iných skupín na Slovensku.³³⁰

Nie je tiež zrejmé či by preklasifikovanie už uznaných národnostných menšín na etnické skupiny spoločne s novovznikajúcimi komunitami prisťahovalcov v praxi prinieslo zmenu v odlišnom prístupe voči národnostným menšinám a etnickým skupinám. Súčasný systém menšinových práv neposkytuje národným resp. národnostným menšinám takú ochranu, ktorá by im umožnila reprodukciu vlastnej kultúry prostredníctvom teritoriálnej autonómie, ako to predpokladá Kymlickova teória. Ústavou zaručené práva národnostných menšín síce podporujú niektoré paralelné inštitúcie akými sú napríklad menšinové školy a kultúrne spolky, ale vo všeobecnosti ide skôr o polyetnické práva, ktorých cieľom je integrácia do väčšinových inštitúcií. Preklasifikovanie by tak v praxi nemuselo znamenať zmenu ochrany, len symbolizovať, že etnické skupiny sú nejakým spôsobom menejcenné.³³¹

Popri praktických a politických problémoch s preklasifikovaním, rozdelenie na základe kritéria začlenenia je problematické aj na teoretickej úrovni. Argument, o tom, že imigranti na rozdiel od národných menšín opustili svoje societné kultúry dobrovoľne nobstojí.³³² Sujit Choudry správne poukazuje na fakt, že prisťahovalci boli častokrát v materiálnej núdzi, keď sa rozhodli opustiť svoje krajiny pôvodu a hľadať lepšie ekonomické možnosti. Rozhodovanie pod tlakom materiálnej núdze nie je slobodnou voľbou v egalitárnom liberalizme, ku ktorému sa Kymlicka hlási.³³³ Jeho argument tiež neberie do úvahy nasledujúce generácie prisťahovalcov, ktorí si nevybrali sa narodiť s prisťahovaleckým pôvodom.³³⁴ Argument na základe "súhlasu" jednoducho neobstojí pri morálnom rozdelení medzi požiadavkami národnostných menšín a etnických skupín.

Rozdiel medzi národnostnými menšinami a etnickými skupinami je nepresvedčivý aj vo svetle úlohy, ktorú Kymlicka pripisuje societnej kultúre. Podľa Kymlickovej teórie prístup k vlastnej societnej kultúre konštituuje primárne dobro (primary good), ktoré je kľúčové pre ľudskú slobodu. Carens argumentuje "keďže majú prisťahovalci prístup k existujúcim societným kultúram a vzdali sa práva užívať ich pôvodné societné kultúry, nie je jasné prečo by vôbec mali mať nejaké špeciálne práva na udržanie svojich kultúrnych odlišností."³³⁵

Jung posúva Carensov argument ďalej a pýta sa, že ak Kymlicka predpokladá, že kultúra zohráva takú dôležitú úlohu pri konštitúcií ľudskej identity, tak by všetky kultúre skupiny mali

330 Lajčáková 2007, *supra* poznámka 2, kapitola 2.1

331 Takýto prístup zvolili v Poľsku. Poľský menšinový zákon rozlišuje medzi národnostnými menšinami a etnickými skupinami. Jediným rozdielom je existencia kin state (materského štátu). Rómovia a Rusíni sú napríklad etnickou skupinou, kdežto Židia sú národnostnou menšinou. Obsah menšinových práv je pritom pri oboch skupinách identický. 141 Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

332 Choudhry 2002, *supra* poznámka 308, s.61.

333 *Ibid.* s. 63. Pozri tiež kritiku argumentu o slobodnej voľbe sa vysťahovať v Patrick Macklem, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 2001, reedícia z roku 2002) s. 73, pozí tiež Shachar v kontexte náboženských prisťahovaleckých skupín, *supra* poznámka 76, s. 26.

334 Joseph H. Carens & Melissa S. Williams, "Muslim Minorities in Liberal Democracies: The Politics of Misrecognition" in Rainer Bauböck, Agnes Heller & Aristide R. Zolberg (eds.), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration* (Aldershot: Avebury, 1996) 157 s. 175.

335 Joseph H. Carens, "Liberalism and Culture" *Symposium on Multicultural Citizenship by Will Kymlicka* (1997) 4(1) *Constellations* 35 s. 44.

mať ten istý morálny základ pre svoje menšinové požiadavky. A to bez ohľadu na to, či boli historicky znevýhodnené alebo privilegované, či boli utláčané alebo utlačovatelia alebo dokonca či sa podieľali na genocídiu.³³⁶

Prekategorizovanie do niekoľkých kategórií sa javí ako problematické. Okrem praktických problémov, Kymlickova a ostatných kategórie nie sú morálne obhájiteľné na základe kritéria začlenenia. Z kritiky argumentu toho, že prisťahovalci si slobodne vybrali opustiť svoju kultúru by vyplývalo, že by mali užívať rovnaký rozsah menšinových práv ako národnostné menšiny. Ak by sme nasledovali Jungovej teórii samotná kultúrna odlišnosť by nemala byť základom uznania menšinových práv, skôr by malo byť dôležité relatívne znevýhodnenie ako výsledok historických nespravodlivostí.

Podľa Jung kultúrna odlišnosť ako taká nemusí automaticky a vždy znamenať uznanie menšinových práv. Vychádzajúc z kritéria rešpektu ľudskej dôstojnosti, menšinová politika by mala vziať do úvahy aj historické nespravodlivosti, ktoré sa podieľajú na súčasnom znevýhodnení. Princíp rešpektu ľudskej dôstojnosti nás okrem toho núti sa nazerať na jednotlivca v jeho alebo jej kontextuálnych situáciách a snažiť sa o politiku, ktorá simultánne odstraňuje rôzne formy znevýhodnenia ako sú socio-ekonomické, kultúrne a rodové. Každá skupina je v odlišnej situácii, má odlišnú históriu, vzťah k dominantnému národu, je teritoriálne koncentrovaná alebo roztrúsená. Navyše reprezentatívni skupín a ich rôzni členovia majú odlišné očakávania týkajúce sa ich etnických, jazykových, národnostných alebo náboženských identít. Niektoré sa chcú integrovať, niektorí asimilovať a niektorí sa usilujú o zachovanie svojich osobitých „sociálnych kultúr“. Taktiež v diskusii o novovytvárajúcich sa menšinových komunitách možno predpokladať, že budú existovať výrazné rozdiely medzi skupinami a ich očakávaniami. Niektoré sa budú chcieť asimilovať a iné vytvárať paralelné spoločenstvá.

Akým spôsobom sa možno vysporiadať s týmito výzvami a vytvárať čo najspravodlivejšiu menšinovú politiku? Myslím, že existujú dva legislatívne spôsoby ako reflektovať na tieto výzvy. Jedným je vytvorenie **niekoľkých kategórií menšín**, podľa spôsobu, ktorým postupoval Kymlicka. Ako som argumentovala vyššie je však dôležité presvedčivo zdôvodniť rozdiely v normatívnej sile požiadaviek odlišných skupín.

Druhým spôsobom je **ponechať existenciu jednej kategórie menšín**, pričom je nepodstatné aké bude mať označenie (t.j. národnostná alebo etnická). To by však neznamenalo, že by existoval uniformný prístup voči všetkým menšinám. Práve naopak ideálna politika by mala reflektovať kultúrne, demografické, geografické, politické, sociálne a ekonomické odlišnosti medzi menšinami. Takýto diferencujúci prístup by bolo možné rozvíjať na základe princípu ľudskej dôstojnosti a rovnosti, ktorý umožní vyvíjať politiku, ktorá bude reflektovať rozdielnosti medzi a vo vnútri skupín. Takáto alternatíva existencie jednej kategórie národnostnej menšiny sa mi zdá právne, prakticky aj politicky priechodnejšia.

Problémom s týmto prístupom však môže byť niekoľko. Začlenenie všetkých skupín, ktoré sú odlišné a v rozdielnych situáciách do jednej kategórie, môže v praxi viesť k znižovaniu štandardu ochrany k minimálnej záruke, ktorá sa bude približovať k zákazu diskriminácie. Začlenenie novo vznikajúcich migračných menšín medzi národnostné menšiny môže byť politicky využité na znižovanie štandardu ochrany už uznaných menšín, najmä maďarskej. Najvýpuklejšie sa to môže prejaviť v prípade financovania menšinových kultúr. Existujúca suma financií určená na

336 Jung, *supra* poznámka 65, s. 15.

financovanie menšinových kultúr sa nezväčší, iba sa prerozdelí medzi viacero komunít. Stratégia začlenenia takýchto nových skupín pomedzi už uznané menšiny môže byť zámerkou prejsť od diskusii o zvyšovaní možnosti riadenia vlastných záležitostí komunít k rétorike o integrácii menšín (aj už uznaných), ktorá sa javí ako vhodný prístup v prípade novovznikajúcich komunít. Dôležitým problémom tohoto prístupu je aj existujúca neschopnosť štátu reflektovať na odlišné problémy a politické, sociálne a kultúrne ambície skupín v rámci „jednej kategórie menšín“.

Obe alternatívy majú svoje výhody aj nevýhody. V súčasnosti je ťažké určiť, ktorý prístup by bol vhodnejší, berúc do úvahy ich normatívne aj praktické rozmery. Ak sa novovznikajúce komunity budú usilovať o prístup k menšinovým právam, mali by uspieť. S tým je však spojená aj požiadavka zmeny spôsobu rozmyšľania a následne obsahu a rozsahu menšinových práv tak, aby bol dostatočne citlivý k odlišnostiam medzi skupinami a aj medzi ich členmi. To znamená napríklad zohľadnenie historických politík pri redistribúcii financií, čo sa už čiastočne realizuje prostredníctvom princípu tzv. pozitívnej diskriminácie. Zohľadnenie odlišností by napríklad znamenalo aj vytvorenie priestoru na sebaidentifikáciu v rámci viacerých kategórií národnosti. Súčasne by bolo vhodné zmeniť aj spôsob implementácie jazykových práv z primárne teritoriálneho princípu na prinajmenšom kombináciu s neteritoriálnym. Spôsob ochrany menšín by mal zohľadniť aj sociáloekonomické znevýhodnenie a prepojiť národnostnú politiku so sociálnou.

Menšinové samosprávy

Securitizácia menšín má za následok tabuizovanie témy menšinovej samosprávy, resp. autonómie. Autonómia pritom patrí medzi štandardné požiadavky menšín na celom svete. Je za ňou snaha rozhodovať o osude vlastných komunít a nebyť objektom politík a rozhodnutí majority. Ako sme už argumentovali, súčasný systém ochrany menšín založený na koncepcii individuálnych menšinových práv nezaručuje, 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. To je napríklad o tom, koľko financií bude alokovaných na menšinové kultúry, kto bude reprezentovať hlasy menšín alebo čo bude obsahom učebníc, z ktorých sa učia deti v menšinových jazykoch. Ak sú vládnuce elity aspoň čiastočne naklonené myšlienke menšinovej participácie, ako to bolo v roku 2011, je tu možnosť, že hlas menšín bude mať vplyv na témy, ktoré sa ich dotýkajú. Legitímnosť napríklad zvolených zástupcov do Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny však aj za optimálnych politických podmienok môže byť vždy predmetom diskusie, keďže nie sú volení.

Alternatívou sú kolektívne práva a menšinová samospráva, ktorá zabezpečí, že veci týkajúce sa menšinových komunít a to najmä oblasť kultúry a vzdelávania sú v rozhodovacej pôsobnosti menšín. Existuje pritom množstvo modelov teritoriálnej, personálnej či funkčnej autonómie, ktorých kombinácia by mohla predstavovať vhodný inštitucionálny model ochrany menšín na Slovensku. Napríklad model personálnej kultúrnej autonómie sa javí ako vhodný pre neteritoriálne menšiny, ako je napríklad rusínska. Je založený na myšlienke uznania menšín ako právnych subjektív, ktorých členstvo je výsledkom individuálnej vôle patriť k menšine (nie pobytu, ako to je v prípade teritoriálnej autonómie). V rámci demokratických samosprávnych volieb si volí svojich zástupcov, ktorí z podielu vybraných daní riadia oblasti vzdelávania a kultúry. Menšina, resp. jej volení zástupcovia majú zvyčajne rezervované miesta v centrálnom parlamente. V prípade Rómov by však tento model mohol viesť k nezamýšľaným dôsledkom prehĺbenia nerovnosti a ako atraktívnejší prístup sa javí jeho variant založený na myšlienke spolurozhodo-

vania.³³⁷ Pre teritoriálne koncentrovanú maďarskú menšinu by, naopak, vhodným modelom bola teritoriálna autonómia doplnená o personálnu autonómiu pre menšiny a aj príslušníkov väčšiny žijúcej na tomto území.

Notorickým problémom na Slovensku je nemožnosť takúto diskusiu otvoriť a začať vyhodnocovať možnosti, ktoré môžu priniesť aj riziká, napríklad vo forme obmedzovania individuálnych práv. Na tie však tiež existujú inštitucionálne riešenia, ktoré boli testované v zahraničí. Vzhľadom na pretrvávajúcu sekuritizáciu menšín politickí predstavitelia najmä maďarskej menšiny sa slovo autonómia, až na niekoľko výnimiek, neodvážia vysloviť. Problémom je, že téma je aj v akademickom diskurze na Slovensku veľmi okrajová. Myslíme si, že v akademickej diskusii o menšinových právach by táto inak štandardná téma chýbať nemala, keďže poskytuje alternatívy, ako vylepšiť spôsob ochrany menšín. V nasledujúcom období by sme preto uvítali snahy aj iných vedeckých organizácií a think tankov, aby o téme otvorene a kriticky diskutovali.

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 zmenu v spôsobe registrácie tak, aby nielen nezvýhodňovalo najpočetnejšie skupiny, ale aj vyrovnávalo znevýhodnenie najmenších skupín. Uznanie znevýhodnenia by malo mať nielen finančný charakter, ale aj iné formy náboženských menšinových práv, ako napríklad spomínané výnimky zo zákonov a iné formy akomodácií, ktoré umožnia príslušníkom náboženských menšín dôstojný a rešpektu hodný život na Slovensku.

337 Pozri detailnejšie Jarmila Lajčáková, "Advancing Empowerment of the Roma in Slovakia through a Non-territorial National Autonomy" (2010) 9(2) *Ethnopolitics* 171.

14. PRÍLOHA: MENŠINOVÁ POLITIKA V POLITICKOM DISKURZE

14.1 MENŠINY V POLITICKOM DISKURZE

Zámerom analýzy politického diskurzu (PDA) je kritickosť a v súlade s princípmi kritickej diskurzívnej analýzy dekonštrukcia politickej moci, zneužívania moci a dominancie prostredníctvom politického diskurzu vrátane rôznych foriem rezistencie a odporu voči takémuto dominantnému diskurzu. PDA sa zároveň zameriava aj na konzekvencie dominancie, konkrétne na diskurzívnu produkciu a reprodukciu nerovností, čím chce prispieť k poznaniu politických vied a k objasneniu záležitostí, ktoré sú predmetom politickovedných diskusií. Našou ambíciou bolo dekonštruovať tvorbu menšinovej politiky na Slovensku, teda odhaliť spôsoby, akými sa konštruujú menšiny a obhajujú menšinové práva a ako sa legitimizuje a racionalizuje špecifická podoba menšinovej politiky a jej konzekvencie.

Politický diskurz môžeme v užšom zmysle definovať ako diskurz, ktorého autormi sú politickí predstavitelia (prezident, predseda/predsedyňa vlády, poslanci a poslankyne) na rôznych úrovniach od lokálnej cez národnú až po medzinárodnú. Politici však nie sú jedinými aktérmi politického diskurzu; do úvahy treba brať aj recipientov diskurzu, teda verejnosť a obyvateľov v rôznych úlohách - ako voličov, občanov, členov nátlakových skupín a kritikov atď. Takáto širšia definícia politického diskurzu teda zahŕňa všetkých účastníkov politického procesu, ale v našom súčasnom projekte vychádzame z užšej definície. Zameriavame sa len na politikov a na ich aktivitu ako účastníkov politického procesu, teda na spôsoby vykonávania politickej moci, ktoré sú diskurzívnymi praktikami majúcimi politickú funkciu a implikácie. Východiskom je tu predpoklad, že politické akcie (prijímanie zákonov, rozhodovanie, kampane, parlamentné debaty, politické reklamy, rozhovory v médiách, politické programy a pod.) sú diskurzívne produkovanie a reprodukované. PDA nám umožňuje identifikovať fundamentálnu politickú kogníciu, teda postoje k špecifickým otázkam, z ktorých normotvorba vychádza. V našom prípade ide o otázky týkajúce sa etnických a národnostných menšín a etnickej heterogenity Slovenska.³³⁸ Cieľom analýzy je zdokumentovať diskurzívne mechanizmy, ktoré sa podieľajú na spôsobe konštrukcie menšín a menšinovej politiky na Slovensku. Presnejšie, chceme sa zamerať na to, ako sa politický diskurz podieľa na vytváraní, potvrdzovaní, kritizovaní postojov a ideológií

338 Teun Adrianus Van Dijk, "What is political discourse analysis?" Key-note address Congress Political Linguistics. Antwerp, 7.-9. december 1995 v Jan Blommaert & Chris Bulcaen (eds.), *Political linguistics* (Amsterdam: Benjamins, 1997) s. 11-52.

týkajúcich sa etnických a národnostných menšín a medziskupinových vzťahov. Vychádzame z predpokladov, že politický diskurz o menšinách prispieva k vytváraniu kognitívnych foriem problematizácie, marginalizácie a exklúzie. Analýza politického diskurzu umožňuje dekonštrukciu nielen toho, ako politici hovoria o menšinách, ale aj ich sociálnych reprezentácií o „tých druhých“, možných dosahov takéhoto politického diskurzu na reprezentácie recipientov v sociálnopolitickom kontexte normotvorby a ovplyvňovania verejnej mienky. Je teda potrebné identifikovať tie kategórie a štruktúry, ktoré sa najčastejšie podieľajú na produkcii, reprodukcii a udržiavaní „etnických“ reprezentácií. Samozrejme, uvedomujeme si, že špecifický kontext politického diskurzu môže do istej miery ovplyvňovať vyjadrenia jeho aktérov, napr. poslanci budú cítiť zábrany vyjadrovať svoje skutočné postoje tak, ako by ich vyjadrili mimo záznamu. Vyjadrenia v rámci parlamentných rozpráv sú často vopred pripravené, rovnako ako návrhy zákonov, dôvodové správy a podobne a sú pozorne sledované, preto nemôžu alebo by nemali obsahovať explicitne hostilné či rasistické vyjadrenia.³³⁹ Politickí predstavitelia patria k tzv. elitám, ktoré majú vzhľadom na svoje postavenie prístup (a zároveň kontrolu prístupu) k diskurzu, tematizácii a k formulácii diskurzu. Majú možnosť ovplyvniť a kontrolovať čas, miesto a okolnosti, v ktorých sa odohráva zdieľanie významov (komunikácia), a taktiež ovplyvňujú prítomnosť a úlohu účastníkov komunikácie. Menej vplyvné skupiny majú aktívny prístup len ku každodenným konverzáciám so svojimi rodinami a známymi, menej aktívny prístup k inštitucionálnej komunikácii (napr. komunikácia s úradmi, lekármi, učiteľmi) a viac-menej pasívny prístup k verejným diskurzom (napr. politickému alebo mediálnemu).³⁴⁰ Preto sa domnievame, že politici zohrávajú kľúčovú úlohu pri reprodukcii špecifických reprezentácií menšín.

Analýza politického diskurzu o národnostných menšinách na Slovensku a menšinových právach bola založená predovšetkým na parlamentných debatách, návrhoch zákonov, dôvodových správach a predkladacích správach týkajúcich sa vybraných udalostí s priamym dosahom na menšiny – novelizácia zákona o štátnych symboloch (parlamentné rozpravy z 3. 11. 2010 a zo 4. 11. 2010), novelizácia zákona o štátnom občianstve (parlamentné rozpravy z 25. 5. 2010, 4. 11. 2010, 5. 11. 2010, 2. 2. 2011, 9. 2. 2011, 10. 2. 2011 a z 23. 3. 2011), ustanovenie poradcu ministra vnútra pre rómsku kriminalitu (predovšetkým vyjadrenia v médiách, prostredníctvom blogu poradcu a pod.), návrh na zaznamenávanie etnicity páchatelia kriminálnych činov (vyjadrenia v médiách) a novelizácia zákona o voľbách do orgánov samosprávy (dôvodová správa, paragrafové znenie návrhu, vyjadrenia predkladateľov v médiách). V rámci politického diskurzu sme sledovali významový obsah parlamentných rozpráv a taktiež štylistickú, rétorickú a organizačnú formu toho, ako sprostredkujú významy kategórií „my“ a „oni“.

Sociálne reprezentácie menšín v politickom diskurze

Menšiny ako hrozba

Fundamentálnym princípom, ktorý sa objavuje v politickom diskurze o menšinách a ktorý je akoby tou základnou politickou kogníciou, je koncept menšín ako hrozby. V diskurze sa však objavujú len dve menšiny a to maďarská a rómska. Okrem konceptu hrozby sme identifikovali niekoľko ďalších tém, ktoré rovnako ako koncept hrozby podporujú tézu, že menšinová politika na Slovensku vychádza z princípov mieru a bezpečnosti a nie ľudskej dôstojnosti.

339 Teun Adrianus Van Dijk, „Text, talk, elites and racism“ (1992) 4(1/2) *Discours Social/Social Discourse*, 37.

340 Teun Adrianus Van Dijk, „Social cognition and discourse“ in Howard Giles & Peter Robinson (eds.), *Handbook of social psychology and language* (Chichester: Wiley, 1989) s. 163- 183.

Národnostná pluralita na Slovensku je pre súčasnú opozíciu fenoménom, o ktorom sa treba rozhodnúť, do akej miery ho rešpektovať, keďže predstavuje riziko fragmentácie politickej a právnej autority štátu. Homogenizácia spoločnosti je prostriedkom zabezpečenia čo najjednoduchšej organizácie privátneho i spoločenského života.³⁴¹ Homogenita je teda z ideologického hľadiska normou, ktorú sa politickí predstavitelia snažia dosiahnuť, a menšiny sa svojou odlišnosťou od tejto normy odkláňajú. Sekuritizácia menšinovej politiky je evidentná v prípade diskurzu o novelizácii zákona o štátnom občianstve, v ktorej predovšetkým príslušníci maďarskej menšiny boli väčšinou zobrazovaní ako zdroj bezpečnostného rizika a nástroj, prostredníctvom ktorého Maďarsko môže realizovať svoju „revizionistickú“ politiku. Miera tohto bezpečnostného rizika ovplyvňuje aj rozsah práv, ktoré väčšinový národ menšine prizná, čo veľmi jasne demonštruje princíp bezpečnosti ako východisko na tvorbu menšinovej politiky. Hrozba, ktorú predstavujú menšiny, tkvie predovšetkým v ich neľojálnosti, ktorú poslanci opozície, ale aj niektorí poslanci koalície a priori pripisujú predovšetkým príslušníkom maďarskej menšiny. Napríklad v súvislosti s udeľovaním maďarského občianstva opoziční poslanci neberú vzhľadom na predpoklad neľojálnosti maďarskej menšiny do úvahy možnosť, že o maďarské občianstvo nebude masívny záujem. Dvojité občianstvo pre mnohých predstaviteľov politickej scény neznamená dostatočnú lojalitu voči Slovenskej republike, a preto tí, ktorí o iné občianstvo požiadajú, majú byť potrestaní odňatím slovenského občianstva, čím sa im skomplikuje život na území štátu, v ktorom žijú celý život. Dvojité občianstvo sa symbolicky prezentuje ako akt násilia (krádež) na Slovenskej republike, a teda realistická hrozba:

„Naším legitímnym právom bolo urobiť protiopatrenie, aby nedošlo k takému-to legislatívnemu kradnutiu občanov. Preto sme zvolili cestu výlučného občianstva.“ (R. Rafaj, SNS)

Vyvolávanie pocitu ohrozenia apelmi na emócie u väčšinovej populácie môžeme označiť za de facto manipulačnú stratégiu nastoľujúcu krízovú situáciu, v ktorej je možná i obhajoba iliberálnych a represívnych opatrení presahujúcich hranice symbolického vylúčenia. Zbavovanie slovenského občianstva je totiž faktickým vylúčením z politickej komunity. Ochrana pred hrozbou slúži ako legitimizácia takýchto opatrení. Koncept maďarskej menšiny ako neľojálnej sa objavuje aj v diskurze koalíčných poslancov s výnimkou zástupcov strany Most-Híd, ktorí však cítia tlak, aby explicitne deklarovali svoju lojalitu Slovenskej republike:

„Tu sme sa narodili, tu chceme žiť a tu chceme aj zomrieť. (...) Pán prezident očakáva od predstaviteľov menšín lojalitu. (...) Ak sa politická garnitúra na Slovensku bude dívať na občanov inej ako slovenskej národnosti ako na škodnú, nemôže očakávať od príslušníkov týchto národností bezpodmienečný pozitívny vzťah.“ (Péter Vörös, Most-Híd, 9. 2. 2011)

Maďarská menšina na juhu Slovenska je považovaná za zatiaľ nekonfliktnú, avšak použitie slova „zatiaľ“ naznačuje vnímanie jasného potenciálu vyvolať konflikt a tak ohroziť bezpečnosť štátu.

341 Bikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (London: Palgrave Macmillan, 2006).

James, Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

„Maďarská menšinová komunita z južného Slovenska je totiž tradične ne-kofliktná a pokojná. Zatiaľ ďakujeme. Ale gardisti z Jobbiku, príp. radikáli z Fideszu sa ju skôr či neskôr pokúsia prebudiť.“ (R. Rafaj, SNS, 4.11.2010)

Takáto konštrukcia menšín je podporená vytváraním katastrofických scenárov, ktoré útočia na emócie, vyvolávajú pocity strachu a ohrozenia u väčšinovej populácie, a tak nastavujú podmienky na obhajobu akýchkoľvek opatrení, ktoré takejto hrozbe zabránia. Hlavnými aktérmi, prostredníkmi, ale zároveň aj obeťami takýchto katastrofických scenárov sú príslušníci maďarskej menšiny. Ešte výraznejší je diskurz hrozby v prípade rómskej menšiny, kde tzv. „rómska kriminalita“ sa prezentuje ako fakt, o ktorom sa nediskutuje. Nebezpečnosť takéhoto označenia spočíva v jeho implikácii kolektívnej viny, ktorej nositeľmi sú všetci príslušníci menšiny. Zároveň určovanie, kto je a kto nie je príslušníkom menšiny, je v rukách majority aj napriek tomu, že oficiálne sa na Slovensku presadzuje princíp sebaidentifikácie. Zdá sa, že kriminalita sa vníma ako esencia „rómsťva“, čím sa udržiava statický pohľad na Rómov založený na reprodukovani stereotypných predstáv:

„Vy i ja dobre vieme, aký je životný štýl Rómov. Žijú v inej kultúre ako väčšinové obyvateľstvo, i keď mnohým sa, chvalabohu, podarilo vymaniť z nej.“
(V. Palko, KDS)

Za súčasť tohto životného štýlu sa považuje i kriminalita, ako môžeme vidieť z nasledujúcej odpovede M. Krajniaka na otázku, či si myslí, že kriminalita pramení z chudoby alebo chudoba z kriminality:

„Myslím si, že tento typ kriminality pramení zo spôsobu života. A tento spôsob života nie je viazaný na chudobu.“ (M. Krajniak)

Všeobecne známe stereotypy o „rómskej vypočítavosti a cielenom zneužívaní sociálneho systému“, ktoré cirkulujú vo verejnom diskurze a sú súčasťou sociálnej reprezentácie Rómov, sa využívajú v záujme získania podpory represívnych opatrení na potlačovanie tzv. „rómskej kriminality“ a sledovanie etnicity pri kriminálnych činoch. Na druhej strane tým, že politické elity využívajú tieto stereotypy ako argumenty zo svojich pozícií autorít, im pridávajú hodnotu a prispievajú k ich udržiavaniu. Veľmi častým prostriedkom na zvyšovanie kredibility pri persúázii verejnosti či parlamentných kolegov o svojom modeli reality boli tzv. ilustrácie, teda konkrétne príbehy, ktoré sa používajú na ilustráciu celkovej situácie. Pri maďarskej menšine sa využívajú príbehy o tom, ako sa na južnom Slovensku nedá dohovoriť po slovensky, a pri rómskej menšine sa opakovane využíva niekoľko jednotlivých kriminálnych činov spáchaných Rómami alebo tzv. „rómske rabovačky“. Jednotlivá udalosť sa využíva na dokreslenie celkovej situácie ako reprezentačný príklad (príklad, ktorý najlepšie vyjadruje povahu situácie a ktorý hovorí za všetko), a teda vytvára vzťah medzi sociálnou reprezentáciou javu ako celku a interpretáciou (mentálnym modelom) jednotlivej udalosti. Jednotlivá udalosť sa teda stáva základom sociálnej reprezentácie, ktorá nasledne slúži ako „filter“ interpretácie podobných udalostí. Najvýraznejším príkladom takejto ilustrácie je prípad tzv. negramotných rómskych starostov, keď jeden medializovaný prípad rómskeho starostu, ktorý mal údajne problém prečítať starostovský sľub, viedol k úplnému zovšeobecneniu, vytvoreniu katastrofického scenára a napokon až k legislatívnemu návrhu, ktorý by mal definovať

kvalifikačné predpoklady na výkon funkcie starostu. Jeden prípad sa stal základom „zistení, ktoré sú všeobecne známe“ a vyvolal snahy o zmenu legislatívy:

„Podľa zistení, ktoré sú všeobecne známe, dochádzalo a dochádza k situáciám, že za predstaviteľa výkonnej moci obce a za faktického štatutárneho zástupcu obyvateľov tohto územného celku – starostu obce – mohli byť a boli zvolení občania, ktorí boli negramotní, resp. ktorých vedomostná úroveň nezodpovedala požiadavkám predpokladaným na výkon tejto funkcie. (...) Táto situácia nastala a môže opätovne nastať najmä v obciach, v ktorých postupom času väčšinu obyvateľov tvoria neprispôsobiví občania, z ktorých je určité percento negramotných, resp. pologramotných, a to aj napriek skutočnosti, že Ústava SR v čl. 42, ako aj Listina základných práv a slobôd (...) stanovujú právo každého na vzdelanie...“ (Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov).

Okrem bezpečnostnej hrozby, ktorá je prítomná v diskurze o maďarskej aj rómskej menšine, sa v prípade rómskej menšiny hovorí aj o demografickej hrozbe a ohrození zdravia „slušných obyvateľov“. Negatívna prezentácia menšín (negative other-presentation) sa posilňuje využívaním hyperbol pri opisovaní ich negatívnych vlastností a činov, pričom negatívne vlastnosti „nás“ (ingroup) sú banalizované, ako je to napríklad v prípade segregáčnych praktík:

„Kým som nebol v Ostrovanoch, počul som o kauze múr. Ale múr v Ostrovanoch neexistuje. Tam osadu neobkolesuje žiaden múr. (...) Je to akoby zadná časť na záhradách. Pokiaľ som však o tom čítal v médiách, tak som mal pocit, že je to nejaká ‚mega‘ záležitosť. Keď som to však videl na vlastné oči, tak som sa musel usmievať.“ (M. Krajniak)

„Nenazval by som to protirómskou náladou. Sú to sťažnosti ľudí, ktorí trpia konkrétnou kriminalitou.“ (V. Palko, KDS)

Takto sa vytvára polarizácia medzi „my“ a „oni“, kde „my“ sa prezentuje ako morálne nadradené a „oni“ ako nemorálne. Polarizácia je produkovaná aj prostredníctvom špecifického spôsobu používania osobných zámen a ukazovacích zámen, ktoré politickí predstavitelia používajú, keď hovoria o menšinách:

„A tým pádom, myslím, nemáme dôvod sa čudovať, keď títo ľudia sa na Slovensku necítia úplne doma. (...) Takisto si myslím, že títo ľudia sa môžu cítiť dotknutí, ak vidia, že síce na jednej strane nás trápi ich nelojalita voči Slovenskej republike, ale na druhej strane že my ako štátotvorný národ nerobíme nič preto, aby boli lojálnejší. (...) Ak my naberieme odvahu na to, aby sme im tre-

bárs dali nejake polhodinové správy na STV2, tak tí ľudia sa budú automaticky pozeráť aj na nás ostatných, že nám na nich záleží.“ (I. Matovič, OĽ)

Používanie výrazov „títo ľudia“ v protiklade k termínu „nás ostatných“ je vyjadrením a zároveň reprodukciou symbolickej vzdialenosti, exklúzie a spomínanej polarizácie spoločnosti, keďže oni (Maďari) zjavne nepatria medzi nás (Slovákov). Metafory (návrh novely zákona o štátnych symboloch ako demolačná čata, navrhovatelia ako ideologická al-Káida, Rómovia ako časovaná bomba) svojím jednak emocionálnym nábojom, jednak potenciálom posúvať význam a zveličovať tiež naplňajú funkciu negatívnej prezentácie menšín (negative other-presentation) a polarizácie spoločnosti zdôrazňovaním negatívnych atribútov menšín.

Podpora menšinových práv ako vlastizrada

Predovšetkým z otázky používania štátnych symbolov sa v priebehu parlamentných rozpráv stala otázka politického boja o to, kto je skutočný vlastenec a kto je zradcom národa. Pre poslancov súčasnej opozície sú tí, ktorí podporujú novelu zákona o štátnych symboloch, zradcami národa:

„...určite neprekvapuje, že vždy, keď treba priložiť slovo k zoslabovaniu štátnosti, k zoslabovaniu slova Slovensko, slovenský, tak štvorica z OKS, kandidátov z kandidačnej listiny Most-Híd, je prvá. V tejto aktivite dokonca predbieha aj našich maďarských spoluobčanov a jednoducho je to tak.“ (J. Senko, SMER-SD)

„...ide o ľudí, ktorí si neželali samostatnú Slovenskú republiku a doteraz sa s jej existenciou nezmierili. A špeciálne mám na mysli poslancov za OKS.“ (M. Maďarič, SMER-SD)

Efekt takejto rétoriky, v ktorej dochádza de facto k obviňovaniu z „podvratnej činnosti“, je viditeľný aj na defenzívnej pozícii poslancov za OKS, ktorí svoj návrh zrušenia povinnosti zobrazovania štátnych symbolov obhajujú tým, že spôsob, akým sa zobrazujú, je pre tieto štátne symboly nedôstojný, čím sa akoby podriaďujú rétorike opozície. Rozdiely v ich pozíciách vyplývajú skôr z celkovej interpretácie občana ako nesamostatného a nezodpovedného, ktorého konanie musí regulovať štát (opozícia), a zodpovedného, ktorý je sám schopný robiť rozhodnutia (koalícia), a nie z postoja k etnizovaným štátnym symbolom.

Paternalizmus

Status dominancie etnickej väčšiny a subordinácie menšín bol viditeľný vo všetkých parlamentných debatách a analyzovaných dokumentoch, pričom slovenský národ bol konceptualizovaný ako morálne nadradený menšinám. V prípade maďarskej menšiny je táto morálna nadradenosť konštruovaná zdôrazňovaním toho, že Slováci boli obeťami maďarských odnárodňovacích politík, nad ktorými však statočným bojom zvíťazili. Ide teda o mýtické ukotvenie morálnej nadradenosti Slovákov, ktoré sa však prezentuje ako historický fakt. V prípade Rómov však v diskurze nachádzame kontrast medzi morálnymi „bielymi“ a nemorálnymi Rómami:

„Stokrát som sa s tým stretol na mítingoch s ľuďmi. Netrápili ich nástenkové tendre, hovorili o tom, čo im robia Rómovia. Ich život s Rómami, to sú roky tichého utrpenia. A títo bieli, čo trpia, nie sú žiadni muži pera. Nenapišu o tom blog, nemá sa ich kto zastáť.“ (V. Palko, KDS)

Takto konštruovaná (prirodzená) dominancia umožňuje slovenskému národu zaujať paternalistickú pozíciu voči menšinám a rozhodovať o nich bez nich, ako to je doteraz. V záujme takto vytvorenej sociálnej hegemonie sa v rámci „etnickej ideológie“ presadzujú opatrenia, ktoré sa snažia udržať status quo legitimizáciou len jednej kultúry (novela zákona o štátnych symboloch), výlučnosťou občianstva (novela zákona o štátnom občianstve) a konštrukciou kriminality ako esencie „rómsťva“ a slušnosti ako esencie „bielych“ („rómska kriminalita“). Prostriedkom na udržiavanie dominancie sú rôzne rétorické prostriedky, napr. exkluzionistické používanie pojmu „naši spoluobčania“, ktorý privlastňovacím zámenom naznačuje vlastnícky vzťah majority k menšine a zároveň použitím pojmu „spoluobčania“ relativizuje pozíciu menšín v spoločnosti a symbolicky ich odsúva na periferiu len ako „spoluaktéra“, nie hlavného aktéra, teda „občana“.

Najmä občanom SR s maďarskou národnosťou sa v diskurze pripisuje značne pasívna pozícia a konštruujú sa len ako objekty záujmu Maďarskej republiky, ktorí však nemajú vlastnú vôľu konať, a preto ich treba chrániť, inak ich „ukradne“ Maďarská republika:

„Sú to naši občania Slovenskej republiky, ktorých treba chrániť.“ (J. Blanár, SMER-SD, 9. 2. 2011)

Do značnej miery iliberálne politiky sú tu legitimizované ochranou nielen väčšinového národa, ale i samotnej maďarskej menšiny, ktorá je v tejto konceptualizácii slabá, nemohúcna, submisívna a zjavne ľahko ovplyvniteľná vládou Maďarskej republiky, – preto potrebuje ochranu vlády SR. Aby teda príslušníci maďarskej menšiny nepodľahli nátlaku vlády MR, musia dostať možnosť jasného výberu - buď budú občanmi SR, alebo MR. Takýto spôsob ochrany je teda zaujímavý a zároveň ironický – strata slovenského občianstva v prípade nadobudnutia maďarského, teda faktické vylúčenie z politickej komunity. Ochranu si teda zaslúžia len tí, ktorí spĺňajú kritériá lojality, teda majú výlučné slovenské občianstvo a neprejavujú záujem o to maďarské. Tento postoj vyjadruje dominantnú pozíciu väčšinového, tzv. štátotvorného národa voči podriadeným menšinám, o ktoré sa väčšinový národ postará, ochráni ich a zároveň rozhoduje o právach a privilegiách, ktoré im prideli. V prípade rómskej menšiny obhaja poradca pre rómsku kriminalitu represívne opatrenia tým, že ich zámerom je chrániť väčšinu i samotnú menšinu pred extrémistami.

Mýtus o nadštandardnosti menšinových práv na Slovensku

Menšinové práva sú konštruované ako spôsob starostlivosti o menšiny, čo nadväzuje na spomínaný paternalizmus. Menšiny teda nie sú vnímané ako rovnocenný a dôstojný partner, ale ako niekto, o koho sa „my“ postaráme, čo opäť reprodukuje dominanciu tzv. štátotvorného národa. Z viacerých vyjadrení opozičných poslancov a poslankyň je zrejme, že táto starostlivosť sa na Slovensku považuje za postačujúcu či dokonca až nadštandardnú:

„...Slovenská republika patrí medzi tie krajiny v Európe, ktoré neupierajú práva národnostným menšinám, ale ich práveže rozvíjajú, snažia sa vytvoriť čo najlepšie podmienky pre národnostné menšiny.“ (J. Senko, SMER-SD)

„Tieto práva (menšinové) v prípade Slovenska sú aj boli nadpriemerné. (...) Za menšiny je zodpovedný štát, na území ktorého žijú. To znamená, že tu je zodpovednosť Slovenska. Ako som pred chvíľkou povedala, stav práv národnostných menšín je nadštandardný.“ (A. Belousovová, SNS)

Zároveň sa reprodukuje reprezentácia slovenského národa ako veľkorysého, ktorý sa príkladne stará o „svoje“ menšiny, čo prispieva k produkcii, reprodukcii a k udržiavaniu pozitívneho seba-obrazu (positive self-presentation) a kontrastu medzi tzv. štátotvorným národom a menšinami.

Individualizmus a koncept osobných zásluh

Prvkom, ktorý sa objavil len v diskurze o rómskej menšine, bol koncept individualizmu a osobných zásluh, tzv. moderný (symbolický) rasizmus, ktorý, aj napriek tomu, že na prvý pohľad sa môže zdať, že nejde o rasizmus, má v skutočnosti rasistické dôsledky. Moderný alebo inak nazývaný aj symbolický rasizmus nahradil ten tradičný, ktorý otvorene hovoril o biologickej nadradenosti bielej rasy a podporoval formálnu segregáciu a diskrimináciu. Symbolickosť tejto formy rasizmu naznačuje, že rasistické postoje nie sú namierené na konkrétnych jednotlivcov, ale na abstraktnú kolektívnu entitu, a tiež odkazuje na abstraktné morálne hodnoty a nie osobné záujmy konkrétneho individua. V symbolickom rasizme ide o spojenie klasického rasizmu a tradičných konzervatívnych hodnôt tzv. protestantskej etiky (napr. individualizmus, pracovitosť a usilovnosť, poslušnosť a disciplína). Z politického hľadiska považujú niektorí autori symbolický rasizmus vo verejných politikách za bežný politický proces, ktorého hlavnou zložkou je snaha elít o kontrolu a o apel na hodnoty verejnosti, pričom však nepoužívajú otvorenú rasistickú rétoriku.³⁴²

Symbolický rasizmus v slovenskom kontexte je postavený na štyroch základných presvedčeniach: 1. Rómovia nie sú vystavení systémovej diskriminácii, 2. ich zlyhania sú dôsledkom ich vlastnej neochoty tvrdo pracovať na svojom úspechu, 3. vyžadujú príliš veľa a príliš rýchlo a 4. už aj tak dostali viac než si zaslužia.

Ad 1 Popieranie systémového znevýhodnenia Rómov na Slovensku môžeme ilustrovať príkladom z konca roka 2011. Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) vyniesol rozsudok, v ktorom potvrdil nezákonnosť sterilizácie rómskej ženy V. C.³⁴³ Napriek tomu, že súd neuznal, že sterilizácia bola vykonaná na základe pacientkinho etnického pôvodu, domnievame sa, že nie je náhodou, že násilne sterilizovaná bola práve rómska žena, ktorá bola navyše po vykonaní zákroku umiestnená s ďalšími rómskymi ženami na oddelenú izbu s oddelenými toaletami a kúpeľňou. Postoj slovenských vládnych činiteľov k prípadom násilných sterilizácií rómskych žien je dlhodobo ignorantský alebo skryto tolerantný. V každom prípade ani v roku 2011 sme sa nedočkali striktného odsúdenia tejto praktiky. Napriek tomu, že ESLP takýto čin označil za narušenie súkromného a rodinného života a porušenie zákazu mučenia a iného neľudského a ponižujúceho zaobchádzania, reakciou ministerky spravodlivosti na tento verdikt súdu bolo označenie násilných sterilizácií za individuálne zlyhania jednotlivých lekárov. Popieranie existencie systematického znevýhodnenia Rómov môžeme chápať ako snahu nerómskej väčšiny zachovať status quo, v ktorom má dominantné postavenie prostredníctvom racionalizácie (tzv.

342 Pozri bližšie David O. Sears & P.J. Henry, "The Origins of Symbolic Racism" (2003) 85(2) Journal of Personality and Social Psychology, 259.

343 Prípad V. C. *proti Slovensku*, supra poznámka rozhodnutie ESLP 18968/07 zo dňa 8. novembra 2011.

legitimizačný mýtus podľa Sidaniusa). Symbolická politika³⁴⁴, hoci sa nezdá spojená s etnicitou, je postavená na stereotypoch o lenivých Rómoch, ktorí si za svoju situáciu môžu sami, a preto nenávisť a negativizmus voči nim zo strany nerómskej väčšiny sú oprávnené. Tento (etnický) symbolizmus sa stáva pre (politické) elity nástrojom manipulácie obyvateľstva, resp. etnickej väčšiny, pričom najvýraznejšie to môžeme pozorovať práve pred voľbami, keď mobilizácia voličov je nevyhnutná. Základom toho, aby takáto manipulácia fungovala, je prítomnosť skutočného alebo vnímaného (historicky ukotveného) konfliktu záujmov medzi majoritou a Rómami, prípadne ekonomické súperenie. V slovenskom kontexte sú konfliktné vzťahy medzi majoritou a Rómami prítomné dlhodobo, či už ide o vnímanie Rómov ako demografickej alebo bezpečnostnej hrozby, alebo o ich údajný tzv. „vypočítavý parazitizmus“, z ktorého sú notoricky obviňovaní. Úloha politických elít je rozhodujúca v tom, či budú takéto napätia podporovať a využívať ich na získavanie politických bodov, alebo budú svoju pozíciu autority využívať na ich zmierňovanie. Zatiaľ sa zdá, že reálnou sa stáva prvá možnosť. Otvorene sa zasadzovať za rovnosť, toleranciu a solidaritu s chudobnými Rómami (aj keby politickí predstavitelia tieto hodnoty vyznávali) znamená v krajine, kde antirómske postoje sú súčasťou „ľudového folklóru“, stratu podpory značnej časti voličov, čo, samozrejme, nikto z politikov riskovať nechce.

Predovšetkým predvolebné obdobie je charakteristické zvýšeným epizodickým populizmom³⁴⁵ politických strán zápasiacich o podporu voliča. V súčasnosti vzhľadom na predčasnosť volieb a skrátené obdobie určené na kampaň sa zdá, že populizmus je o to intenzívnejší. K tomu sa pridáva aj momentálna situácia súvisiaca s odhaľovaním korupčných káuz, ktorá u mnohých voličov vyvoláva frustráciu a celkové sklamanie z vývoja politiky. Politické strany, tak tradičné, ako aj nové, stavili na citlivé, dlhodobo neriešené a problematické témy, akou je aj tzv. rómska otázka. Stredopravé strany na Slovensku síce úplne nespĺňajú kritériá až tzv. pravicového populizmu, ktorý je charakteristický odmietaním konceptu rovnosti a integrácie marginalizovaných skupín či využívaním xenofóbie a rasistických postojov, keďže oficiálne deklarujú snahu o integráciu vylúčených Rómov (aj keď tieto snahy z dlhodobého hľadiska nadobúdajú veľmi pochybnú a neúprimnú formu). Programy stredopravých strán sú však populistické svojím využívaním antirómskych nálad, pocitu ohrozenia a rozčarovania verejnosti z celkového (spoločenského i ekonomického) vývoja. Používajú rétoriku a argumenty tzv. obyčajného človeka a snažia sa pôsobiť na jeho zdravý „sedliacky“ rozum (napr. heslo SDKÚ-DS Zastavíme diskrimináciu pracujúcich rodín) (Betz, 1994)³⁴⁶. Spôsob robenia populistickej politiky spočíva vo využívaní spoločného nepriateľa, ktorým sú v tomto prípade tzv. neprispôsobiví občania. Je efektívnejšie pôsobiť na ľudské emócie než na kognitívne schopnosti a ponúkať jednoduché riešenia na komplexné problémy. Jednoduchosť je dôležitá predovšetkým na získanie podpory máz tzv. obyčajných ľudí. Potenciál tzv. rómskej témy vyvolávať silné emócie (hnev, pocit ohrozenia, potreba jasných, účinných a jednoduchých riešení) je na Slovensku zaručený – Rómovia sú skupinou, ktorá je dlhodobo ostrakizovaná a na okraji komunity, a taktiež je predmetom stereotypov a obvinení, že odčerpáva priveľa finančných zdrojov, na ktoré sa skladajú (bieli) platíči daní.

Ad 2 Situácia Rómov je dôsledkom ich vlastného zlyhania – súvisí s uvedeným popieraním systémovej diskriminácie a dôraz kladie na individuálnu snahu, pričom do úvahy neberie širšie

344 Stuart J. Kaufmann, *Modern Hatred. Symbolic Politics of Ethnic War* (New York: Cornell University Press, 2001).

345 Epizodický populizmus chápeme ako štýl politiky využívajúci aktuálne nálady v spoločnosti v tom „správnom čase“, prevažne v období spoločenských zmien.

346 Hans-Georgs Betz, *Right-Wing Populism in Western Europe* (New York, NY: St. Martin's Press, 1994).

spoločenské súvislosti. Bežne zaužívaným pojmom, ktorý sa v rámci tzv. politickej korektnosti v súčasnosti používa na označenie Rómov žijúcich v marginalizovaných komunitách, je termín „neprispôsobiví občania“, ktorý je na prvý pohľad etnicky neutrálny, čím sa politici vyhýbajú otvorene rasistickým vyjadreniam a argumentujú, že opatrenia zamerané na „neprispôsobivých občanov“ majú platiť pre všetkých rovnako (Rómov i Nerómov). Pojem „neprispôsobivý“ naznačuje, komu sa v tejto oblasti pripisuje hlavná iniciatíva a zodpovednosť – „oni“ sa majú prispôbiť, ale nerobia to, lebo sú „neprispôsobiví“, čo sa chápe ako osobnostná črta. Návrhy zákonov poslancov SDKÚ (Kaník), ktoré sa snažili presadiť na konci minulého roka, o príspevku rodičom pri narodení dieťaťa, ktorý spájal dva pôvodné návrhy o znížení rodičovských príspevkov, možno chápať ako reštrikcie voči „neprispôsobivým“, ktorí „nemajú v úmysle“ prispôbiť sa počtom detí životnému štýlu väčšiny. Namiesto preventívnych programov, ktoré by zvyšovali kapacity obyvateľov marginalizovaných komunít robiť slobodné a informované rozhodnutia, sa strany orientujú na trestanie za ich znevýhodnenú pozíciu v spoločnosti, čím pripisujú vinu za ich postavenie predovšetkým im samotným.

Koncept individualizmu a individuálnej snahy a zásluh nachádzame aj v programových ideách, ktoré môžeme zhrnúť v hesle Práca namiesto dávok. Viaceré strany zvolili túto stratégiu na prinútenie „neprispôsobivých občanov“ pracovať s tým, že ak pracovať nebudú, nedostanú takmer žiadnu podporu. Tento prístup opäť vychádza zo všeobecne akceptovaných predsudkov o tom, že dlhodobo nezamestnaní (resp. „neprispôsobiví občania“) nepracujú preto, lebo sa im pracovať nechce, a ich závislosť od sociálnych dávok je výsledkom premyslených kalkulácií (vrátane vyššieho počtu detí na zabezpečenie vyšších sociálnych dávok). Prijímaním programov, ktoré chcú dlhodobo nezamestnaných prinútiť pracovať, namiesto toho, aby im pomohli zaradiť sa na pracovný trh, politické strany len posilňujú a legitimizujú mýty o príživníctve Rómov. Zároveň tým apelujú na emocionálne frustrovaného obyčajného človeka s nízkou mzdou, ktorý je citlivý na akékoľvek prípady, keď niekto niečo dostane zadarmo (bez ohľadu na to, či to je alebo nie je pravda). Ako bolo spomenuté, pôsobenie na emócie je vždy účinnejšie než pôsobenie na racionálne zmyšľanie.

Ad 3 a ad 4 Rómovia vyžadujú príliš veľa a príliš rýchlo – dokonca aj obhajcovia inklúzie Rómov začínajú operovať tým, že ich vylúčenie stojí „nás ostatných“ príliš veľa a bolo by lacnejšie podporovať ich integráciu.³⁴⁷ V tejto perspektíve sa však stráca rozmer ľudskej dôstojnosti, keď sa Rómovia (či už ich inklúzia alebo exklúzia) stávajú „položkou“ štátneho rozpočtu, ktorú majú hradiť daňoví poplatníci. Takýto prístup podľa nášho názoru len posilňuje stereotypy o tom, že Rómovia predstavujú ekonomickú záťaž pre väčšinové obyvateľstvo.

Takýto moderný rasizmus sa v súvislosti s Rómami objavuje čoraz častejšie nielen v laickom diskurze, ale aj na najvyšších miestach (SDKÚ-DS a ich návrhy na znižovanie rodičovského príspevku, dávok v hmotnej núdzi a novelizácia stavebného zákona). Podľa tohto konceptu je nezamestnanosť individuálnym zlyhaním, a preto by sociálna pomoc od štátu mala byť zásluhová:

„Základom prevencie podľa môjho názoru je, tak ako to navrhuje ministerstvo sociálnych vecí a rodiny, aby boli dávky v hmotnej núdzi rozdelené na dve časti. Solidárnu, ktorú dostane každý, a zásluhovú, ktorú dostane ten, čo bude pracovať. (...) Kým dnes v rómskych osadách máte množstvo príkladov,

347 Napr. vyjadrenia splnomocnenca pre rómske komunity Miroslava Polláka: <http://www.sme.sk/c/6234452/pollak-strata-z-toho-ze-romovia-nepracuju-je-vyssia-ako-suma-na-integraciju.html>.

že niektorí Rómovia pracovali dlhé roky a celá osada sa z nich smiala, pretože to, čo dostali v zamestnaní, bolo nižšie ako to, čo dostali iní v prípade, že sa stali dlhodobo nezamestnanými s dávkami v hmotnej núdzi. A toto je jav, ktorý treba odstrániť.“ (M. Krajniak)

Na podporu svojich tvrdení využíva známe stereotypy, ktoré sú vo verejnom diskurze prítomné a prístupné väčšinovej populácii a zároveň tieto stereotypy prezentuje ako reálny príbeh, ktorým zvyšuje svoju kredibilitu a z možno jednotlivých prípadov vytvára všeobecnú reprezentáciu vypočítavých Rómov. Verejnosti tak sprístupňuje len časť poznania – sociálne dávky majú byť podmienené prácou. Nevenuje sa tomu, či je v krajine a v špecifických regiónoch dosť pracovných príležitostí alebo možností, napríklad aktivačných prác, aby dotknutí obyvatelia mohli splniť túto podmienku a prejavíť toľko žiadanú snahu zaslúžiť si sociálne dávky. Verejnosť teda dostáva skratkovité informácie o tom, že Rómovia sú leniví a vypočítaví, lebo nechcú pracovať, ale špecifikkejšie informácie o trhu práce, úrovni a štruktúre nezamestnanosti a možnostiach zapojiť sa do pracovného procesu pre niektoré skupiny obyvateľstva im už nie sú sprístupnené. Takáto rétorická stratégia je zároveň v súlade aj so stratégiou polarizácie spoločnosti na „MY“ ako poctiví a slušní občania platiaci dane a „ONI“ ako vypočítaví a leniví spoluobčania. Pozitívna prezentácia majoritnej skupiny môže na jej príslušníkov pôsobiť veľmi silno, keďže jednak pracuje s emóciami a jednak produkuje pozitívny sebaobraz a vysoké sebavedomie.

Opačný diskurz a absentujúce prvky

Politický diskurz o menšinách a menšinových právach nie je homogénny. Nositeľmi opačného diskurzu, teda takého, ktorý nekonštruuje menšiny ako hrozbu, boli len poslanci súčasnej koalície, predovšetkým strany Most-Híd a OKS, v menej častých prípadoch SDKÚ-DS a Obyčajní ľudia. V prípade poslancov strany Most-Híd, prevažne maďarskej národnosti, je prirodzené, že sa snažia nabúravať ideológiu dominancie väčšinového národa. Umiestňovanie štátnych symbolov, tak ako to bolo uzákonené v predchádzajúcom volebnom období, považujú za hyperkompenzáciu nízkeho národného sebavedomia. Taktiež neprijímajú predpoklad, že o maďarské občianstvo bude medzi príslušníkmi maďarskej menšiny masívny záujem:

„Tí ľudia na Slovensku maďarskej národnosti nemajú problém, aby získali alebo netúžia po maďarskom občianstve. Oni túžia po tom, aby tu mali prácu, aby sa tu mohli vzdelávať vo svojom jazyku...“ (I. Matovič, OĽ, 9. 2. 2011)

Napriek tomu, že poslanec Matovič tu naznačuje diskurz ľudskej dôstojnosti, stále vychádza z konceptu polarizácie, ktorú vyjadruje špecifickým používaním osobných a ukazovacích zámen („tí ľudia“, „oni“), čím symbolicky vyjadruje a vytvára dištanc medzi jednotlivými národnosťami.

Koaliční poslanci taktiež odmietajú koncept výlučného občianstva a výlučnej identity a na podporu tejto interpretácie využívajú (osobné) príbehy:

„Je to prirodzené, ale táto sebadefinícia, táto identita nikdy nesmerovala proti slovenskému národu. (...) Od čias prvej česko-slovenskej republiky sme nikdy nepotrebovali maďarské štátne občianstvo na to, aby sme ostali Maďarmi.“

Nepotrebovali sme to na podporu svojej identity. Cítíme sa ako Maďari, ktorí žijú v Slovenskej republike.” (P. Vörös, Most-Híd, 9. 2. 2011)

Svojím vlastným príkladom popiera výlučnosť identity či dokonca opozičnosť identít a tiež sto-tožňovanie občianstva a národnej identity, ako sa to frekventovane objavuje vo vyjadreniach opozičných politických predstaviteľov. Takéto vnímanie podporujú aj reprezentanti OKS, ktorí dvojité občianstvo či identitu nepovažujú za problematické, ako aj niektorí poslanci, resp. poslankyňa za SDKÚ-DS, ktorá represívne opatrenia uzákonené v máji 2010 považuje za kontraproduktívne pre tzv. budovanie národnej identity či lojálnosti voči SR.

V diskurze koaličných poslancov sa objavilo aj otvorené zosmiešňovanie konceptu príslušníkov maďarskej menšiny ako hrozby:

„Je to úplne smiešne, je to úplne smiešne, čo ste tu prezentovali a ten váš strach z Maďarov naozaj, to je úplne niečo pre mňa, ja neviem, mrzí ma to, že nemôžete spávať kvôli Maďarom, doslova a do písma.” (P. Kubovič, SDKÚ-DS, 4. 11. 2010)

Napriek tomu, že takýto diskurz je ešte stále marginálny, dá sa považovať za progres. Čo však úplne absentovalo v diskurze o Rómoch, bola perspektíva ľudskej dôstojnosti, ktorá by ich konceptualizovala ako ľudské bytosti, nie ako ohrozujúci a depersonalizovaný subjekt, abstraktnú a nebezpečnú kolektívnu kategóriu.

Konzekvencie politického diskurzu

„Etnické“ záležitosti sú do značnej miery manažované vládou a byrokraciou, ktorá pripravuje, vytvára a implementuje základné rozhodnutia o rôznych oblastiach menšinových práv. Verejné politiky, opatrenia, zákony a stratégie sú diskurzívnymi praktikami, ktoré sú prerokovávané na rôznych úrovniach (formálne i neformálne) a ktoré majú svoje konzekvencie v podobe fundamentálneho dosahu na sociálne kognície recipientov z radov nielen majoritného obyvateľstva, ale aj samotných menšín. Samozrejme, nemožno povedať, že tento vzťah je jednosmerný, teda že len politický diskurz ovplyvňuje diskurz verejnosti.³⁴⁸ Ide skôr o komplexný proces vzájomného ovplyvňovania, v ktorom politický diskurz má množstvo ďalších diskurzívnych zdrojov, z ktorých čerpá, ale kľúčová je mocenská pozícia tvorcov politického diskurzu ako spoločenských autorít. Moc sa však nevykonáva silou, ale persúaziou – činy občanov sa nepriamo kontrolujú tak, že elity ovplyvňujú ich mentálne modely, ktoré následne filtrujú ich motívy konania, poznanie a sociálnu kogníciu.³⁴⁹ Diskurz, ktorý potvrdzuje nadradenosť etnických Slovákov, tak zároveň potvrdzuje menejcennosť menšín, ktorú si príslušníci menšín veľmi často sami znútorňujú (ako je to napríklad v prípade rómskej menšiny), čo má, samozrejme, negatívne dosahy na ich sebahodnotenie, kvalitu života a nepriaznivo to ovplyvňuje aj ich šance na úspešné uplatnenie napr. na trhu práce či vo vzdelávaní. Nerovnosti v spoločnosti sú teda sociálne naučené a diskurz je základným nástrojom

348 Teun Adrianus Van Dijk, „Elite Discourse and Reproduction of Racism” in Rita Kirk Whillock & David Slayden (eds.), *Hate Speech* (Thousands Oaks, London & New Delhi: Sage Publications, 1995) s. 1-27.

349 Teun Adrianus Van Dijk, „Social cognition and discourse” in Howard Giles & Peter Robinson (eds.), *Handbook of social psychology and language* (Chichester: Wiley, 1989) s. 163-183.

v procese ideologickej produkcie a reprodukcie nerovností. Konštrukcia menšín ako hrozby a bezpečnostného rizika, pričom však vychádzame z predpokladu, že toto ohrozenie objektívne neexistuje a ide o sociálny konštrukt, môže viesť práve k tomu, že samotné menšiny prijímú túto stratégiu a svoje požiadavky budú presadzovať cestou konfliktu, keďže sa zdá, že to je jediný spôsob, ktorému príslušníci väčšiny venujú pozornosť. Takýto politický diskurz prispieva k udržiavaniu sociálnej hegemonie etnických Slovákov, pretože tá si vyžaduje každodennú reprodukciu na úrovni akcií, interakcií a sociálnych kognícií, pričom reprodukčný proces je možný práve prostredníctvom diskurzu a komunikácie. Poskytovanie reprezentácií menšín prostredníctvom diskurzu umožňuje aj tým, ktorí s nimi denne neprichádzajú do kontaktu, utvárať si o nich presvedčenia a vlastné interpretácie, ktoré sú odvodené od toho, čo cirkuluje vo verejnom diskurze. Takto vytvorené sociálne kognície následne tvoria základ akcií voči menšinám a tvorby nového diskurzu o nich zo strany majority. Politické elity, vzhľadom na svoju pozíciu autority a moci, môžu svoje reprezentácie a interpretácie prenášať na verejnosť, pričom tieto reprezentácie nadobúdajú vo verejnosti menej distingvovanú formu, keďže nie sú podmienené špecifickým diskurzívnym kontextom, v ktorom operujú politici. Tí musia vzhľadom na svoju funkciu a pozíciu dodržiavať určité formalizované pravidlá diskurzu a významným faktorom je aj zachovanie si tváre.³⁵⁰ To môžeme veľmi jasne vidieť v prípade poradcu ministra vnútra pre rómsku kriminalitu, ktorý sa krátko po vymenovaní veľmi otvorene vyjadroval o kriminalite ako o prirodzenej súčasť rómskeho životného štýlu, ale po kritikách tejto rétoriky zo strany MVO a ministerstva práce zmenil svoje vyjadrenia a používal tzv. teritoriálny princíp pri vyjadreniach o „rómskej kriminalite“ v záujme zachovania si tváre, keďže otvorený rasizmus sa v našej spoločnosti oficiálne odsudzuje (hoci tzv. moderný symbolický rasizmus sa prijíma s veľkou podporou na tých najvyšších miestach).

Politický diskurz sa dostáva do verejného diskurzu a stáva sa prístupným a legitímnym len so spoluúčasťou médií, ktoré o ňom informujú (čo aj robia) špecifickým, nekritickým spôsobom. Okrem médií sa však premieta aj do inštitucionálneho nastavenia (fungovanie inštitúcií a legislatívny rámec každodenných životov) a školských osnov (učebnice a vyučovací plán vychádzajúci z predpokladu dominancie etnických Slovákov). Sme presvedčení, že takáto polarizácia spoločnosti podľa etnických kritérií a odmietanie menšín ako rovnocenných partnerov, ktorí majú svoju dôstojnosť a ľudskú hodnotu, môže byť odstránená len vtedy, keď sa od základov zmenia etnické ideológie, diskurzy a praktiky elít (alebo sa zmenia elity). Tak ako elity môžu produkovať, reprodukovať a udržiavať obraz menšín ako hrozby, rovnako môžu vytvárať aj férovú menšinovú politiku založenú na princípoch ľudskej dôstojnosti.

14.2 MENŠINY A JAZYK V POLITICKOM DISKURZE

Jazykové politiky a práva

Sú rôzne možnosti nazerania na menšinové práva. Jeden zo spôsobov je dnes už klasický liberálny prístup. Podľa liberálneho prístupu je najlepší spôsob zabezpečenia kultúrnej rovnosti občanov oddelenie štátu od akýchkoľvek kultúrnych prejavov. Bežná ukážka takéhoto prístupu je sekularizácia štátu a jeho oddelenie od cirkvi a náboženstva. Takáto predstava o „kultúrnej neutrálnej štáte“ je vo všetkých ohľadoch problematická, platí to však najmä pre jazyk. Kymlicka píše o jazyku ako o Achillovej päte takéhoto liberálneho prístupu k menšinovým prá-

³⁵⁰ Teun Adrianus Van Dijk, „Text, talk, elites and racism“ (1992) 4(1/2) *Discours Social/Social Discourse* (Montreal) 37.

vam³⁵¹. Dôvodom je, že jazyk ako základný ľudský komunikačný prostriedok nemožno oddeliť od výkonu akejkoľvek štátnej a verejnej správy.

Zároveň však treba zdôrazniť, že jazyk nie je iba komunikačný prostriedok. „*Záležitosti súvisiace s jazykom sú, samozrejme, výsostne politické v tom zmysle, že sa týkajú mocenských vzťahov.*“³⁵² Podobne o mocenskom náboji jazyka píše známy francúzsky sociológ Pierre Bourdieu. To, ktorým jazykom, akou slovnou zásobou a s akým prízvukom v rôznych životných situáciách hovoríme, vytvára hierarchické vzťahy.

Jednotlivým jazykom prisudzujeme inú hodnotu. Ako upozorňuje May, väčšinový jazyk sa často vyzdvihuje ako „nástroj modernity“ a prisudzuje sa mu „instrumentálna hodnota“ ako prostriedku komunikácie. Menšinovému jazyku sa často pripisuje iba „sentimentálna hodnota“. Preto sa znalosť väčšinového jazyka vníma ako prejav racionálnej voľby a pragmatickosti, ovládanie menšinového jazyka sa považuje iba za súčasť identity príslušníkov menšín. Na užitočnosť jeho znalosti sa často nehľadí. Inými slovami, spoločnosť viac oceňuje intenzívne preberanie väčšinového jazyka než zachovanie používania menšinového jazyka.³⁵³

Preto sa proti podpore menšinového jazyka často argumentuje tým, že je prekážkou modernizácie a sociálnej mobility a považuje sa za nástroj getoizácie menšiny. Obhajcovia týchto argumentov však už ďalej nereflektujú, že menšinový jazyk bude prispievať ku getoizácii iba vtedy, keď spoločnosť svojim celkovým nastavením vytvorí na to predpoklady. To nastáva vtedy, keď politický aj celospoločenský diskurz politiky je nastavený tak, že sa akceptuje a využíva buď jeden, alebo druhý jazyk. Nie je však podpora rovnocenného používania oboch jazykov. Takéto nastavenie budeme v analýze zjednodušene volať „buď/alebo prístup“.

Metodológia

V tomto príspevku sa prezentuje analýza politického diskurzu vo vzťahu k štátnemu jazyku a k menšinovým jazykom. Konkrétne sa analyzovali rozpravy poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky k novelizáciám zákona o používaní jazykov národnostných menšín a zákona o štátnom jazyku v období od nástupu vlády Ivety Radičovej do konca roka 2011. Ako doplnkový zdroj informácií slúžili jednotlivé návrhy noviel a pozmeňujúcich návrhov a ich dôvodové správy. V tomto príspevku stručne predstavíme priebeh schvaľovania noviel spomínaných zákonov počas pôsobenia vlády Ivety Radičovej. Následne uvedieme hlavné témy, ktoré sa počas rozprav vyskytovali a ktoré sú hodné ďalšej analýzy vo vzťahu politického diskurzu a jazykových politík v oblasti menšinových práv.

Zákon o štátnom jazyku Slovenskej republiky

Tento zákon bol prvýkrát prijatý ešte v prvých rokoch po založení samostatnej Slovenskej republiky, počas vlády Vladimíra Mečiara v roku 1995.³⁵⁴ Odvtedy prešiel viacerými zmenami.

351 Will Kymlicka & Francois Grin „Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries“ in Farimah Daftary & Francois Grin (eds.), *Nation-building, ethnicity and language politics in transition countries* (Budapest: ECMI, 2003), s. 9.

352 Francois Grin, „Language policy“ in Francois Grin, *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003) s. 19–52. Preklad autorky.

353 Stephen May, „Language policy“ in Michael James Grenfel et al., *Bourdieu, Language and Linguistics* (London: Continuum, 2011) s. 147–169.

354 Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Vláda Ivety Radičovej, ktorá nastúpila v lete 2010, sa už v programovom vyhlásení zaviazala prijať zmeny v oblasti jazykových politík. „Okrem novelizácie zákona o štátnom jazyku, ktorou sa odstráni jeho zbytočné reštriktívne opatrenia, prijatia nového zákona o ochrane a podpore zachovania a rozvoja kultúr národnostných menšín a novelizácie školského zákona vláda SR naplní princíp efektívnej rovnosti všetkých občanov SR aj novelizáciou zákona o používaní jazykov národnostných menšín, zákona o geodézii a kartografii a zákona o označovaní obcí a ďalších súvisiacich právnych predpisov.“³⁵⁵ Návrh vlády Ivety Radičovej o novelizácii zákona o štátnom jazyku sa do parlamentu dostal už v októbri. I keď prezident tento návrh zákona vrátil do parlamentu, začiatkom roka 2011 bol v NR SR opätovne prijatý.³⁵⁶

Zákon o používaní jazykov národnostných menšín

Zákon bol na Slovensku prijatý v roku 1999 v skrátrenom legislatívnom konaní, lebo jeho prijatie súviselo s podmienkami na prijatie Slovenska do EÚ. Zákon sám jasne definuje svoj účel „ustanoviť v nadväznosti na medzinárodné dohody, ktorými je Slovenská republika viazaná, a osobitné zákony pravidiel používania jazyka menšiny v úradnom styku a v oblastiach upravených týmto zákonom.“³⁵⁷ Zákon bol o desať rokov neskôr novelizovaný vládou Roberta Fica. Navrhovaná zmena vlády I. Radičovej, tak ako v prípade novely zákona o štátnom jazyku, vyplývala z programového vyhlásenia vlády na obdobie rokov 2010 – 2014. Plánovaný návrh novely zákona o používaní jazykov národnostných menšín sa do parlamentu dostal v marci 2011 a predkladal ho podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny Rudolf Chmel. Medzi hlavné zmeny, ktoré novela navrhovala, patrili:

- znížiť kvórum z 20 % na 15 %;
- zrušiť pokuty;
- umožniť televízne vysielania v jazyku národnostnej menšiny bez povinnosti titulkovania alebo následného odvysielania v štátnom jazyku.

Novelu zákona parlament prvýkrát schválil v máji 2011, ale prezident ho odmietol podpísať a vrátil ho parlamentu s odporúčaním zákon ako celok zamietnuť. NR SR v hlasovaní koncom júna 2011 s tesnou väčšinou 77 hlasov návrh opätovne schválila.³⁵⁸

Politický diskurz a politické strany

Analyzované zákony a téma jazykových práv všeobecne nepatria medzi tie „najhorúcejšie“ témy slovenskej politiky. Pri rozpravách k obojmu zákonom bolo zrejmé, ktoré strany a ktorí politici sa týmito témami venujú najviac, a naopak, ktoré strany a ktorí politici takmer vôbec. Zákon o používaní jazykov národnostných menšín predkladal podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny Rudolf Chmel, ktorý do parlamentu kandidoval za stranu Most-Híd. Aj ďalší poslanci tejto strany patrili medzi najaktívnejších zástancov oboch navrhovaných

355 Občianska zodpovednosť a spolupráca. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014.

356 Zákon č. 35/2011 Z. z. z 2. februára 2011, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

357 Zákon č. 184/1999 o používaní jazykov národnostných menšín.

358 Zákon 204/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení zákona č. 318/2009 Z. z. a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

noviel. Iné koaličné strany sa do rozpráv zapájali skôr okrajovo. Výnimku tvorila poslankyňa Dubovcová (SDKÚ-DS). Za stranu SaS sa zapájal poslanec Matovič, pričom jeho príspevky boli skôr ambivalentné a aj jeho pozmeňujúci návrh³⁵⁹ mal predstavovať určitý kompromis medzi záujmami koalície a opozície. Strana KDH ako štvrtá koaličná strana sa do rozpráv nezapájala takmer vôbec.

Na druhej strane medzi veľmi aktívnych kritikov oboch noviel patrili obe opozičné strany SNS a SMER-SD. Za stranu SNS vystupoval najčastejšie poslanec Rafaj, vystupoval však aj predseda strany Slota. Za stranu SMER-SD vystupovali najmä poslanci Čaplovič a Maďarič.

Vzťah štátneho jazyka a menšinových jazykov

Na Slovensku sa často využíva politický diskurz, v ktorom sa používanie menšinových jazykov a štátneho jazyka stavia proti sebe a automaticky sa predpokladá súperenie oboch jazykov.

*„Táto maďarizačná novela ide jednoznačne na úkor štátneho jazyka, lebo jej **schválením už nikto nebude potrebovať učiť sa či používať slovenčinu ako štátny jazyk.**“* (J. Slota, SNS, 30. 6. 2011, zvýraznenie doplnené)

*„A práve dnes tento návrh zákona, ktorý je predložený na rokovanie Národnej rady, **zasahuje do postavenia slovenského jazyka ako jazyka štátneho na území Slovenskej republiky.** A totálne ho zoslabuje.“* (J. Senko, SMER-SD, 30. 6. 2011, zvýraznenie doplnené)

Vzhľadom na „buď/alebo prístup“ je dôležité podrobnejšie analyzovať to, ako sa v politickom diskurze hodnotí znalosť štátneho jazyka a znalosť menšinových jazykov, a čo teda zdanlivo „stojí proti sebe“.

Znalosť štátneho jazyka – právo či povinnosť občanov?

Zákon o štátnom jazyku sa v § 2 (2) uvádza: „*Štát utvára v školskom, vedeckom a informačnom systéme také podmienky, aby si každý občan Slovenskej republiky mohol osvojiť a používať štátny jazyk slovom aj písmom.*“ Tento paragraf by mal naznačovať právo občanov osvojiť si slovenský jazyk. Istotne by bolo na mieste venovať sa i tomu, keďže Slovensko robí všetko v rámci svojich možností, aby bolo toto práva skutočne naplnené pre všetkých. To však nie je predmetom tejto analýzy. Zaujímavejšie je, že v politickom diskurze sa na znalosť štátneho jazyka pozerá viac ako na povinnosť než na právo. Ilustruje to aj nasledujúci citát:

*„Inovujete to známe iredentistické heslo ‚Od Karpát k Jadranu‘ novou mutáciou ‚Od narodenia až po smrť‘ v maďarčine. Vystačí si príslušník maďarskej menšiny žijúci na Slovensku od narodenia až po smrť v maďarčine. **Nemusí, nemusí sa ani len naučiť rozumieť po slovensky.**“* (R. Rafaj, SNS, 9. 12. 2010, zvýraznenie doplnené)

³⁵⁹ Pozmeňujúci návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 284.

Iní poslanci (najmä strany SMER-SD) obhajovali potrebu toho, aby sa aj príslušníci menších plnohodnotne naučili slovensky ich inklúziou. Takéto tvrdenia na prvý pohľad naznačujú, že ide o dobro príslušníkov národnostných menšín. Znalosť štátneho jazyka je nepochybne dôležitý predpoklad na plnohodnotnú inklúziu príslušníkov národnostných menšín do občianskej spoločnosti národa. Opäť sa však v diskurze na dostatočnú znalosť štátneho jazyka pozerá ako na povinnosť, nie právo občanov. Zároveň sa aj tu oba jazyky stavajú najmä proti sebe.

*„A my naozaj vnímame to tak, **aby sme občanom národnostnej menšiny, či sú to príslušníci maďarskej národnostnej menšiny, nemeckej, chorvátskej, rúšinskej, ukrajinskej a iných národnostných menšín, či rómskej, nepoškodili, aby sme ich neuzavierali do uzavretého geta jazykového, ale aby sme im vytvorili všetky podmienky na to, aby sa mohli uplatniť a aby sa Slováci, ktorí žijú na jazykovo zmiešanom území južného Slovenska, keď sa budem dotýkať teraz konkrétne tejto oblasti, mohli na tomto území dohovoriť v jazyku oficiálnom na úradoch, v samospráve a kdekoľvek inde, aby mohli byť informovaní rovnako ako občania tam prítomnej národnostnej menšiny.**“ (D. Čaplovič, SMER-SD, 30. 3. 2011, zvýraznenie doplnené)*

Znalosť menšinového jazyka – nástroj komunikácie?

Znalosť menšinového jazyka sa často považuje len za prejav identity príslušníkov národnostnej menšiny. Ako bolo spomínané, aj na Slovensku nájdeme ukážky toho, že sa menšinovým jazykom prisudzuje skôr sentimentálna než praktická hodnota. Taktiež sa pomerne málo hovorí o vzdelanostnom kapitáli menšinových jazykov.

Dokumentuje to aj nasledujúci prejav, ktorý znázorňuje znepokojenie nad možnosťou, že by sa od niektorých pracovníkov samosprávy v určitých obciach vyžadovala znalosť menšinového jazyka.

*„Tento návrh zákona bude **diskriminovať Slovákov, ktorí neovládajú menšinový jazyk.** (...) Je logické, že pri zamestnávaní na slovenskom juhu budú uprednostňovaní takí, ktorí maďarčinu ovládajú. A ostatní budú diskriminovaní, lebo po maďarsky nevedia. Alebo, ak nebudú chcieť stratiť zamestnanie, musia sa naučiť po maďarsky. Myslím, že veľký maďarizátor gróf Apponyi sa obracia v hrobe, ale od spokojnosti.“ (M. Maďarič, SMER-SD, 30. 3. 2011, zvýraznenie doplnené)*

Je však skutočne diskriminačné, pokiaľ v oblastiach, v ktorých relevantná časť obyvateľstva doma hovorí menšinovým jazykom, sú preferovaní zamestnanci verejnej správy, ktorý daný jazyk ovládajú? Myslím si, že citát poukazuje aj na to, ako na Slovensku absentuje akákoľvek diskusia o tom, že by sa aj príslušníci väčšinového národa mohli učiť jazyk národnostnej menšiny. Takáto možnosť sa objavuje výhradne vtedy, keď ju niektorí politici uvádzajú ako hrozbu zo strany národnostných menšín.

Koho je potrebné chrániť

Diskurz „ochrany“ jazyka vyplýva z premisy toho, že jazyky stoja „proti sebe“ a vzájomne sa vylučujú. Je ďalšou ukážkou sekuritizačného prístupu.

*„Takže aj tu vidíte, že nemôžete hovoriť o nijakej rovnocennosti, pretože **slovenčina a štátny jazyk tu ťahajú za podstatne kratší koniec ako jazyky, na ktoré sa vzťahuje zákon o používaní jazykov menšín.**“ (R. Rafaj, SNS, 9. 12. 2010, zvýraznenie doplnené)*

*„A práve dnes tento návrh zákona, ktorý je predložený na rokovanie Národnej rady **zasahuje do postavenia slovenského jazyka ako jazyka štátneho na území Slovenskej republiky. A totálne ho zoslabuje.**“ (J. Senko, SMER-SD, 30. 6. 2011, zvýraznenie doplnené)*

Aj priamo v parlamente sa však ozývajú hlasy, ktoré upozorňujú na problematickosť prístupu, ktorý stavia jazyky a záujmy väčšiny a menšiny proti sebe.

*„Z doterajších vystúpení politikov nielen k tomuto zákonu, ale aj predtým, som si všimla, že najčastejšie slovenskí politici posúvajú tieto veci do takej polohy, **ako keby, ak priznáme určité práva menšinám, sme tým zároveň uberali právo väčšinovému národu.** A často to stavajú do roviny, že ak menšine priznáme alebo rozšírime nejaké právo, tak tým ohrozíme stabilitu a bezpečnosť nášho štátu. Dokonca niektorí to považujú za také nebezpečné, že spomínajú v tejto súvislosti napr. autonómiu. **Dávajú poskytnutie práva národnostnej menšine do akejsi úmery k právu väčšinového národa a do roviny, ako keby išlo o kolíziu práv. Ja takýto postoj odmietam. A myslím si, že je nesprávny, že to je nesprávne východisko.**“ (J. Dubovcová, SDKÚ-DS, 30. 6. 2011, zvýraznenie pridané)*

Kto má posudzovať úroveň menšinových práv

Časť rozpravy sa týkala otázky, či vtedajšia úprava práva používať jazyk národnostnej menšiny bola dostatočná. Obidve strany argumentovali okrem iného medzinárodnými dohodami a oficiálnymi odporúčaniami medzinárodných organizácií pre Slovensko, pričom každý si tieto záväzky SR interpretoval v súlade so svojím názorom. Veľká časť rozpravy sa však týkala aj toho, kto má posudzovať, či sú práva dostatočné. Na jednej strane bol prístup (ilustrovaný citátom poslankyne Dubovcovej), podľa ktorého spokojnosť s úrovňou menšinových práv musia hodnotiť samotní príslušníci menšín.

*„To totiž **vôbec nie je podstatné, čo si o tom myslí ten väčšinový národ. Pre bezpečnosť a stabilitu štátu a jeho vnútorných pomerov je rozhodujúce, vždy je to rozhodujúce, čo si o tom myslí ten slabší, ako sa tam cíti ten slabší***

a akým spôsobom ten slabší potom vníma toto svoje postavenie.“ (J. Dubovcová, SDKÚ-DS, 30. 6. 2011, zvýraznenie pridané)

Na druhej strane poslanci strán SNS a SMER-SD sa snažili delegitimizovať požiadavku na posilnenie menšinových práv a vyhlasovali takúto zmenu za zbytočnú.

*„No aký je skutočný dôvod, že sa vlastne takýto zákon prijíma, pre koho je tento zákon dobrý, prečo vôbec táto nová norma legislatívna, **kto ju potrebuje?** (...) Ja to považujem za absolútne zbytočné preto, lebo ten život si tieto veci, ktoré chce tento zákon riešiť nejakými prikázaniami, rieši úplne sám. Číže moja otázka ešte raz je: Pre koho, načo, komu je to? **A nepoznám nikoho, kto by mal o takýto návrh zákona vôbec záujem.**“ (D. Jarjabek, SMER-SD, 30. 6. 2011, zvýraznenie pridané)*

Podstatne vulgárnejším tónom reagoval aj predseda strany SNS.

*„Hovoríme tu o **téme, ktorá je sama osebe taká zbytočná a nezmyselná, ako sú v parlamente zbytoční niektorí poslanci maďarskej strany, strany Híd, ktorí obchodujú s ostatnými koalíčnými stranami, aj napr. o tom, že pomaďarčíme na Slovensku ešte aj to, kam zatiaľ žiadne maďarské záujmy nedosiahli a nedočiahli.**“ (J. Slota, SNS, 30. 6. 2011, zvýraznenie pridané)*

Snahy delegitimizovať politickú reprezentáciu maďarskej menšiny

Popri údajnej zbytočnosti je ďalším spôsobom snahy o zamietnutie silnejších menšinových práv diskurz delegitimizácie politickej reprezentácie Maďarov na Slovensku. Takáto stratégia sa zo strany niektorých politikov, predovšetkým strany SNS, udržiava dlhodobo. Vyskytujú sa najmä dva spôsoby.

V prvom prípade sa fakt, že Maďari majú v porovnaní s inými menšinami relatívne silnú politickú reprezentáciu, používa ako argument proti tejto menšine v podobe, že je označovaná za „jedinú nespokojnú menšinu“. Je to veľmi neférová výčitka, ktorá zneužíva absenciu zastúpenia iných menšín v parlamente. To umožňuje odporcom menšinových práv vyplniť toto vákuum svojím vlastným hlasom. Vynikajúco to ilustruje nasledujúci stručný citát.

*„Spomínaný **zákon sa nikdy nejavil ako nedostatočný žiadnej z menšín a etnických skupín s výnimkou jednej, maďarskej, presnejšie povedané, jej politickej reprezentácii.**“ (M. Maďarič, SMER-SD, 30. 6. 2011, zvýraznenie pridané)*

V druhom prípade ide o označovanie politických zástupcov maďarskej menšiny na Slovensku ako „bábok“ v rukách Budapešti. Táto stratégia obviňovania vedie k tomu, že maďarskí poslanci sú prezentovaní nie ako inherentná súčasť politického systému SR, ale ako cudzí element a prostriedok, ktorým iný štát naruša suverenitu Slovenska.

„Čo je horšie, (zákon) zapadá do strategického revizionistického plánu Budapešti, a preto v konečnom dôsledku je rizikom pre integritu a suverenitu Slovenskej republiky.“ (M. Maďarič, SMER-SD, 28. 6. 2011, zvýraznenie doplnené)

Rómovia a jazykové práva

Zaujímavý je diskurz vo vzťahu k jazykovým právam rómskej menšiny. Väčšina všetkých diskusií o menšinových jazykoch sa týka výhradne maďarskej menšiny. Diskurz týkajúci sa rómskej menšiny, napriek tomu, že je počtom príslušníkov porovnateľná s maďarskou menšinou (aj keď nie sú ani odhady toho, aké je zastúpenie občanov Slovenska s materinským jazykom rómskym), úplne vyčleňuje tematiku jazykových práv. Pritom viaceré výskumy ukázali, že mnohé rómske deti nenavštevujú materskú školu a pri nástupe do školy prekonávajú značnú jazykovú bariéru.³⁶⁰ Niektorí politici však ani priamo pri rozprave o jazykových právach národnostných menšín nie sú ochotní nazerať na tému rómskeho jazyka, lebo diskurz vo vzťahu k rómskej menšine je zameraný výhradne na iné témy (bližšie o politickom diskurze aj k rómskej menšine píše Chudžíková) .

„A druhá, veľmi zaujímavá myšlienka bola tá, keď ste začali hovoriť o Cigánoch. Viete, ja si myslím, že keď aj my všetci tu budeme hovoriť po cigánsky, tak situácia, čo sa týka tohto etnika, sa nezmení. Tam treba robiť niečo celkom iné, dať im robotu, aby nemohli hovoriť o tom, že si nemajú kde zarobiť.“
(D. Švantner, SNS, 30. 3. 2011, reakcia na Dubovcovú)

Takýto spôsob prenášania ťažiska diskusie na úplne inú oblasť by sme tiež mohli označiť za iný spôsob snahy o delegitimizáciu požiadaviek o jazykové práva menšín.

Záver

V tejto časti projektu bol predmetom skúmania politický diskurz vo vzťahu k štátnemu jazyku a k jazykom národnostných menšín na Slovensku. Hlavnú matériu pre diskurzívnu analýzu poskytli rozpravy v parlamente pri novelizáciách zákona o štátnom jazyku a zákona o používaní menšinových jazykov. Na Slovensku sa často využíva politický diskurz, v ktorom sa používanie menšinových jazykov a štátneho jazyka stavia proti sebe a automaticky sa predpokladá súperenie jazykov. Zároveň sa znalosť jednotlivých jazykov hodnotí veľmi odlišne. Na ovládanie štátneho jazyka sa pozerá viac ako na povinnosť než na právo. Na druhej strane sa znalosť menšinového jazyka vníma iba ako prejav identity príslušníkov národnostných menšín, nie ako praktický nástroj dorozumievania medzi občanmi. Problematická je aj otázka, kto má posudzovať úroveň menšinových práv. Zatiaľ čo sa na jednej strane objavuje postoj, že menšinové práva musia vždy hodnotiť predstavitelia menšín samotných, kritici týchto práv nielen tento názor nezastávajú, ale pokúšajú sa o delegitimizáciu samotných hlasov menšín. Robia tak viacerými prostriedkami. Vo vzťahu k maďarskej menšine sa ako argument proti nim používa, že Maďa-

³⁶⁰ Porovnaj napríklad Miroslava Hapalová a Stanislav Daniel, *Rovný prístup rómskych detí ku kvalitnému vzdelávaniu. Aktualizácia 2008* (Bratislava, Človek v tísi – pobočka Slovensko, 2008).

ri majú v porovnaní s inými menšinami relatívne silnú politickú reprezentáciu. To spôsobuje, že sa označujú ako „jediná nespokojná menšina“. Zároveň absencia zastúpenia iných menšín v parlamente vytvára vákuum, ktoré niektorí politici zneužívajú na obhajovanie zbytočnosti menšinových práv. Taktiež sú politickí zástupcovia maďarskej menšiny na Slovensku označovaní ako „bábky“ v rukách Budapešti, čím sú prezentovaní nie ako inherentná súčasť politického systému SR, ale ako cudzí element a prostriedok, ktorým iný štát narúša suverenity Slovenska. Veľmi okrajovo sa v diskurze o menšinových právach objavuje aj rómska menšina. V tomto prípade sú však požiadavky na jazykové práva rómskej menšiny zavrhnuté preto, lebo sa celá pozornosť sústreďuje na sociálno-ekonomickú oblasť.

