

Vyjadrenie
k Druhej hodnotiacej správe o Slovensku
Poradného výboru pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín

V rámci druhého cyklu monitorovania implementácie Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín (ďalej len „rámcový dohovor“) Slovenská republika vypracovala Druhú správu o implementácii rámcového dohovoru v Slovenskej republike (ďalej len „implementačná správa“), ktorú schválila vláda SR uznesením č. 1180 zo dňa 8. decembra 2004 a ktorá bola doručená Rade Európy dňa 22. decembra 2004. Experti Poradného výboru pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (ďalej len „poradný výbor“) navštívili v dňoch 4. – 6. apríla 2005 Košice a Bratislavu, kde na stretnutiach so zástupcami orgánov štátnej správy, samosprávy i mimovládnych subjektov získali dodatočné poznatky o stave ochrany národnostných menšín na Slovensku. Na základe týchto poznatkov poradný výbor spracoval druhú hodnotiacu správu o Slovensku, ku ktorej Ministerstvo zahraničných vecí SR ako spracovateľ implementačnej správy podáva v rámci svojich kompetencií nasledujúce vyjadrenie.

1. Oceňujeme prácu, ktorú poradný výbor vykonal pri štúdiu a hodnotení plnenia záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z rámcového dohovoru. Výsledkom tejto práce je komplexná a podrobná hodnotiacia správa, vypracovaná s viditeľným úsilím o nestrannosť, objektivnosť a vyváženosť súdov. Ďakujeme za uznanie úsilí štátu o sústavné zlepšovanie postavenia národnostných menšín a dosiahnutého pokroku, a tiež uznávame a akceptujeme kritické hodnotenie pretrvávajúcich nedostatkov a nedoriešených problémov v tejto oblasti.

2. Detailne rozpracované zistenia poradného výboru a jeho čiastkové hodnotenia plnenia jednotlivých ustanovení rámcového dohovoru, obsiahnuté v druhej časti hodnotiacej správy, budú predmetom skúmania, posúdenia a zaujatia stanovísk, resp. uplatňovania námietok a odporúčaní príslušnými kompetentnými štátnymi orgánmi, prípadne aj ďalšími zainteresovanými subjektmi v priebehu nasledujúceho monitorovacieho obdobia. Konkrétne vecné námety a pripomienky by sa podľa nášho názoru mali testovať v dlhodobejšej konfrontácii so spoločenskou praxou a reflektovať v priebežnom dialógu s príslušnými medzinárodnými inštitúciami. V tomto vyjadrení sa zameriame vo všeobecnosti na reflexiu hlavných zistení a záverečných poznámok, t. j. na prvú a tretiu časť správy, ako aj na metódy a postupy monitoringu.

3. Požadovaná transparentnosť vyhodnocovania monitorovacieho procesu bude zabezpečená súčasným zverejnením Druhej hodnotiacej správy poradného výboru, predmetného Vyjadrenia SR k nej, spolu s rezolúciou o implementácii rámcového dohovoru na Slovensku bezprostredne po jej prijatí Výborom ministrov, v plnom súlade s príslušnými ustanoveniami rezolúcie (97)10. Tieto dokumenty budú nielen záverečným druhým monitorovacieho cyklu, ale ich zverejnenie bude začiatkom tretieho monitorovacieho cyklu predznamenávajúcim výzvou a priestor pre širšie zapojenie všetkých zainteresovaných subjektov i verejnosti. Vláda SR prerokuje rezolúciu Výboru ministrov a na jej základe a s prihliadnutím na hodnotiacu správu poradného výboru osobitným uznesením stanoví úlohy orgánom štátnej správy a dá odporúčania orgánom samosprávy, v zmysle týchto dokumentov zamerané na ďalšie uplatňovanie rámcového dohovoru a odstraňovanie pretrvávajúcich nedostatkov.

4. Popri našej pozitívnej percepcii hodnotiacej správy musíme konštatovať, že v zisteniach a hodnoteniach poradného výboru sa prejavujú aj schematické prístupy, uplatňovanie všeobecných, zaužívaných a niekedy aj nenáležitých kritérií a meradiel. Jednou z dôležitých aktuálnych slovenských realít, na ktorú podľa nášho názoru poradný výbor nedostatočne prihliada, je skutočnosť, že od roku 1998 je politická reprezentácia maďarskej národnostnej menšiny súčasťou vládnej koalície a vo vláde jej patrí o. i. významný post podpredsedu pre európske záležitosti, ľudské práva a menšiny, čo významným a z hľadiska záujmov menšín nesporne pozitívnym spôsobom determinuje vládnu menšinovú politiku v celom jej spektre, od tvorby legislatívy cez stratégie a dlhodobé koncepcie, plnenie medzinárodných záväzkov, až po konkrétne projekty a ich financovanie.

5. Nedostatočné zohľadnenie tejto skutočnosti, nepochybne relevantnej pre posudzovanie menšinovej politiky štátu, vystupuje do popredia aj pri hodnotení prístupu štátu k monitorovaciemu procesu. Na prvom mieste hlavných zistení (I. časť správy) poradný výbor kritizuje štátne orgány za nedostatočné informovanie mimovládnych organizácií a ďalších relevantných zástupcov občianskej spoločnosti o výsledkoch prvého monitorovacieho cyklu, ako aj za ich nedostatočné zapojenie do prípravy implementačnej správy. Nepochybne bolo možné urobiť viac pre užšiu spoluprácu štátnych orgánov s týmito subjektmi, no na druhej strane v prípade záujmu z ich strany, adekvátnemu významu rámcového dohovoru, mali dosť možností na získanie informácií o monitoringu a na aktívne zapojenie sa do druhého monitorovacieho cyklu. Informácie boli k dispozícii, štátne orgány ich nijako neutajovali, ani sa neuzatvárali pred dialógom a privítali by aj konštruktívnu spoluprácu pri príprave druhej implementačnej správy. Poradný výbor iste zaznamenal nedostatok aktívneho záujmu týchto subjektov a toto zistenie v záujme objektivity mohlo byť tiež uvedené v hodnotiacej správe. Najmä však bolo treba vo väčšej miere brať do úvahy, že na všetkých činnostiach súvisiacich s prvým i druhým monitorovacím cyklom, od prípravy podkladových materiálov až po schvaľovanie implementačných správ vládou, mali výrazný podiel práve predstavitelia Strany maďarskej koalície v ústredných orgánoch štátnej správy, strany, ktorá deklaruje zastupovanie záujmov národnostných menšín vo vládnej koalícii. To je iste najefektívnejšia účasť zástupcov národnostných menšín na monitorovaní implementácie rámcového dohovoru. Rada vlády SR pre národnostné menšiny a etnické skupiny sa detailne zaoberala Posudkom a odporúčaniami pre Slovensko, ktoré vypracoval Poradný výbor v rámci prvého monitorovacieho cyklu. Vláda pri tejto príležitosti vyzvala členov Rady, aby v rámci monitorovacieho procesu zaslali svoje podklady. Vláda sa bude naďalej usilovať o intenzívnejšie zapojenie členov Rady do monitorovacieho procesu, čo však predpokladá aktívnejšiu angažovanosť samotných členov Rady. Zároveň súhlasíme s názorom poradného výboru, že v budúcnosti by bolo účelné systematickejšie uplatňovať metódu širších konzultácií, predovšetkým s mimovládnym sektorom.

6. Problematika údajov o počtoch príslušníkov národnostných menšín bola diskutovaná v 1. monitorovacom cykle a pozícia slovenských štátnych orgánov bola vysvetlená a odôvodnená argumentmi, ktoré druhá hodnotiacia správa nevyvracia. No keďže poradný výbor opätovne upozorňuje na významné rozdiely v údajoch z rôznych zdrojov a naznačuje, že oficiálne údaje zo sčítania obyvateľov, domov a bytov z roku 2001 nie sú celkom spoľahlivé, a preto treba v pridelovaní štátnej pomoci a aktivácii jazykových práv prihliadať aj na údaje z iných zdrojov, uvádzame ďalšie argumenty na objasnenie pozície štátnych orgánov. Nemôžeme pokladať a počítať za príslušníkov národnostných menšín osoby, ktoré sa k nim samy nehlásia tam, kde na to majú možnosť a kde ich štát k tomu vyzýva, t. j. v sčítaní obyvateľov, domov a bytov. V konečnom dôsledku by to znamenalo robiť z nich adresátov podpory a nositeľov práv príslušníkov národnostných menšín, ktorými fakticky nie sú v zmysle čl. 12 ods. 3

Ústavy SR. Štát sa pri realizácii svojej politiky môže opierať len o oficiálne údaje získané štátnymi orgánmi zákonom stanoveným spôsobom. Údaje a odhady získané z iných zdrojov môže štát využiť a aj využíva len pri strategickom plánovaní, tvorbe koncepcií a pod., ako to je v prípade vládnych dokumentov týkajúcich sa rómskych komunít. Rozdielne početné údaje z rozličných zdrojov štát berie do úvahy, ale musí ich aj zhodnocovať a aplikovať vo svojich politikách diferencovane.

7. V súvislosti s alternatívnymi zdrojmi dát, ale aj v súvislosti s inými problémami otvorenými v druhej hodnotiacej správe, vystupuje do popredia otázka prístupu poradného výboru k štátnym a mimovládnym subjektom v procese monitorovania. Chápeme metódu kritického skúmania politik štátu z hľadiska zásad rámcového dohovoru, ale musíme zdôrazniť, že napĺňanie týchto zásad je najvlastnejším záujmom štátu, v rovnakej miere, v akej je to záujem národnostných menšín. Preto by sme uvítali vyváženejší prístup k týmto subjektom. Istú nevyváženosť naznačuje napríklad hodnotenie oficiálnych početných údajov ako menej spoľahlivých, než sú údaje z mimovládnych zdrojov. Podobne nevyvážený je monitorovací proces: na jednej strane je komplexná a detailná implementačná správa štátu, prístupná aj mimovládnemu sektoru na pripomienkovanie ešte pred jej odovzdaním Rade Európy (od štátu sa dokonca požaduje, aby umožnil účasť mimovládnych subjektov priamo na vypracovaní správy, ktorá je jeho správou o plnení jeho záväzkov voči nim), na druhej strane štát nie je ani informovaný, s ktorými mimovládnymi subjektmi poradný výbor v procese monitorovania komunikuje, ani aké informácie od nich získava, teda ani nemôže zaujať k nim stanovisko. Údaje sa mala vypracovať aj tzv. tieňová implementačná správa, avšak spracovateľ oficiálnej správy má o tejto skutočnosti len náhodné fragmentárne informácie. Takýto postup nie je odôvodnený a určite neprispieva k objektívnosti hodnotiacej správy. Okrem toho nenapomáha posilnenie vzájomnej dôvery medzi štátom a mimovládnym sektorom, ktorú sa nám nie bez ťažkostí darí budovať prekonávaním minulých deformácií tohto vzťahu, vyplývajúcich práve z nedostatku rovného partnerstva, vzájomnej otvorenosti a transparentnosti.

8. Osobitné zameranie druhého monitorovacieho cyklu na rómsku národnostnú menšinu pokladáme za správne, pretože jej problémy sú vážnejšie a akútnejšie, než problémy iných národnostných menšín, rovnako pre samotných Rómov ako pre celú spoločnosť. Tieto problémy sú však komplexného a často celospoločenského, nielen menšinového charakteru. Zatiaľ čo prístup poradného výboru k nim je prirodzene sústredený na aspekt ochrany národnostnej menšiny, štát pristupuje k ich definovaniu a riešeniu z hľadiska rešpektovania Rómov ako občanov SR, ako aj príslušníkov národnostnej menšiny. Komplexný prístup a zohľadnenie všetkých relevantných aspektov problematiky (ekonomických, sociálnych, zdravotných a ďalších) nespadá iba do špecifickej oblasti ochrany národnostných menšín.

9. Štátne orgány pritom berú do úvahy skutočnosť, že ekonomické, sociálne problémy, otázky prístupu k zdravotnej starostlivosti a jej úrovne aj pri svojej celospoločenskej podstate majú v prípade rómskej menšiny výraznejšie negatívne dimenzie. Nie vždy sa ich darí správne vyhodnotiť a opatrenia na riešenie nastaviť na sťažené podmienky alebo zvýšenú citlivosť rómskej menšiny. Potom musia nasledovať korekcie, ako v prípade účinkov sociálnej reformy v roku 2004.

10. To isté platí *mutatis mutandis* aj pre zdravotnú starostlivosť. Jej kvalita všeobecne nevyvoláva spokojnosť obyvateľstva, avšak v prípade Rómov pre ich prevažne nižší sociálny status, zlé hygienické podmienky a návyky, absenciu prevencie a zlú životosprávu je často nedostatočná, vyžaduje si osobitné formy a kladie zvýšené nároky na financie aj na ľudské

kapacity. Pritom na základe známych dlhodobo vypestovaných stereotypov nemožno vylúčiť ani prípady diskriminácie z dôvodu etnicity, je však dôležité objektívne posudzovať a rozlišovať odôvodnene diferencované prístupy od segregácie a diskriminácie. V plnej miere to platí aj pre oblasť školstva.

11. V záujme zlepšenia podmienok bývania v rómskych osídleniach vláda SR prijala v januári 2005 „Dlhodobú koncepciu bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva“ (ďalej len „koncepcia“), ktorá sa zameriava na riešenie problematiky bývania príslušníkov sociálne vylúčených komunít. Jej cieľom je navrhnúť princípy riešenia a podporné nástroje zabezpečenia primeraného štandardu bývania týchto komunít v závislosti od miestnych socio-ekonomických podmienok. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR v spolupráci Úradom splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity realizuje program podpory výstavby obecných nájomných bytov nižšieho štandardu, ktorý je určený občanom v hmotnej alebo sociálnej núdzi. Cieľom programu je riešenie kvality a úrovne bývania občanov v hmotnej núdzi v rómskych osadách formou výstavby obecných nájomných bytov nižšieho štandardu a nevyhnutnej technickej vybavenosti. V rokoch 1999-2004 bolo v rámci programu poskytnutých 265 504 420 Sk na výstavbu nájomných bytov a 158 095 240 Sk na technickú vybavenosť.

12. Uplatňovanie jazykových práv Rómov sa v SR realizuje na viacerých úrovniach. Rómsky jazyk bol v SR kodifikovaný v roku 1971. Štandardizácia rómskeho jazyka bola a je jednou z priorít Úradu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity, ktorý za týmto účelom ustanovil Jazykovú komisiu. Výsledkom práce komisie je gramatika rómskeho jazyka „Romani čhib“ a Kľúč k učebnici slovenskej rómčiny, ktorý obsahuje aj základný slovník. V súčasnosti sa pracuje na ďalšej odbornej literatúre. Komisia stanovila za základ štandardizácie východoslovenskú rómčinu. Výučba rómskeho jazyka ako pomocného a podporného jazyka prebieha v škôlkach, nultých ročníkoch, základných a stredných školách a na Univerzite Konštantína Filozofa v Nitre. Súčasne prebieha experimentálna verifikácia efektívnosti kurikula rómskeho jazyka a literatúry v základných a stredných školách, teda aj vyučovania rómskeho jazyka ako samostatného predmetu. Súčasťou experimentu je aj príprava učiteľov rómskeho jazyka a literatúry pre základné a stredné školy. V marci 2005 odovzdal minister školstva SR akreditácie 25 učiteľom rómskeho jazyka a literatúry.

13. Hodnotenie prejavov diskriminácie Rómov, poukázanie na ich sociálne postavenie, ako aj upozornenia na rasovo motivované trestné činy akceptujeme, vieme, že tieto javy pretrvávajú a príslušné orgány sa tým intenzívne zaoberajú ako veľmi vážnym problémom v rovine legislatívnej a vymáhania práva, ale aj v rovine výchovnej. Aj v tom je očividne nutný komplexnejší prístup. Aspekt ochrany národnostných menšín je síce dôležitý, smerodajný, ale posudzovanie týchto javov len z hľadiska medzinárodných štandardov práv osôb patriacich k národnostným menšinám by bolo neproduktívne. Slovenská republika využíva viacero mechanizmov na elimináciu prejavov diskriminácie. Jedným z nich je zriadenie Komisie pre koordináciu postupu pri eliminácii rasovo motivovanej trestnej činnosti a extrémizmu pri Ministerstve vnútra SR. Hlavnou úlohou komisie je výmena informácií a poznatkov v oblasti výskytu rasovo motivovanej trestnej činnosti a koordinácia spoločného postupu pri eliminácii všetkých foriem rasovej diskriminácie. Problematiku extrémizmu a rasizmu rieši v rámci Ministerstva vnútra SR aj Úrad boja proti organizovanej trestnej činnosti. V súvislosti s prijatím antidiskriminačného zákona sa rozšírili právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré je gestorom dodržiavania tohto zákona, posudzuje podnety zamerané na porušovanie ľudských práv oblasti rovnakého zaobchádzania a vo vybraných prípadoch takéto osoby aj zastupuje v konaní pred súdmi. Okrem vyššie uvedených

mechanizmov v boji proti diskriminácii a rasizmu vláda SR od roku 2000 pravidelne schvaľuje a vyhodnocuje krátkodobé stratégie – Akčné plány predchádzania všetkých foriem diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie. Hlavným cieľom akčných plánov je zvyšovať vedomostnú úroveň občanov SR v oblasti ľudských práv, zvyšovať toleranciu spoločnosti a predchádzať všetkým formám diskriminácie prostredníctvom aktivít príslušných rezortov, mimovládnych organizácií a ďalších subjektov.

14. Kritickú pripomienku k legislatívnemu obmedzeniu uplatňovania práv príslušníkov národnostných menšín len na občanov Slovenskej republiky nepokladáme za opodstatnenú. V prípade zrušenia tohto obmedzenia by vznikla možnosť diskriminácie cudzincov, ktorých etnikum (národnosť) nie je na Slovensku národnostnou menšinou, a to aj občanov štátov EÚ. Okrem toho ide o prakticky neexistujúci problém – v správe sa opakovane konštatuje, že nebol zaznamenaný prípad upierania napr. práva používať menšinový jazyk v úradnom styku cudziemu štátnemu príslušníkovi.

15. Poradný výbor v hodnotiacej správe oceňuje prijatie antidiskriminačného zákona, ale v II. časti (ods. 37) s poľutovaním konštatuje, že ešte nenadobudol účinnosť § 8 ods. 8 stanovujúci možnosť prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na odstránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým alebo etnickým pôvodom, pre podanie na Ústavný súd na rozhodnutie o jeho súlade s ústavou. Ústavný súd dňa 18. októbra 2005 rozhodol, že predmetné ustanovenie je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky. Toto rozhodnutie neohrozí a ani v budúcnosti neobmedzí opatrenia vlády na pomoc znevýhodneným skupinám obyvateľstva, keďže napr. vládna stratégia na integráciu rómskych komunít nespomína také dočasné vyrovnávacie opatrenia, ktoré by súviseli výlučne alebo predovšetkým s rasou či etnickým pôvodom. Z tohto hľadiska prosíme prehodnotiť znenie ods. 137 hodnotiacej správy, ako aj znenie prvého odporúčania v ods. 142.

16. Podobne prosíme prehodnotiť znenie odporúčania týkajúceho sa jazykových práv, ktoré podľa nášho názoru nie celkom korešponduje s pozitívnymi zisteniami uvedenými v hodnotiacej správe v kapitolách k článkom 10 a 14 rámcového dohovoru. Zároveň značne redukuje mnohorozmernosť otvorených otázok nastolených v tých istých kapitolách, čím aj skresľuje ich podstatu a jeho príliš všeobecná formulácia umožňuje rôzne, aj nesprávne interpretácie. Vláda sa bude zaoberať možnosťami pokračovania pozitívnych trendov v oblasti uplatňovania jazykových práv príslušníkov národnostných menšín, odzrkadlených v hodnotiacej správe.