

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Research
Center
of the SFPA 

Elena Gallová Kriglerová
Lucia Najšlová
Aneta Világi

ODPOVEĎ JE NA SLOVENSKU, NIE V BRUSELI

Vydanie tejto štúdie finančne podporilo zastúpenie
Nadácie Friedricha Eberta (Friedrich Ebert Stiftung) v Bratislave.

Autorky: Elena Gallová Kriglerová (2.4; 3.1; 3.3 a záver),
Lucia Najšlová (2.1-2.3; 3.2; úvod a záver), Aneta Világi (1)

Recenzovali: Juraj Buzalka, Peter Drál, Karel Novák

Editorka: Lucia Najšlová

Jazyková korektúra: Eva Kroupová

*EÚ a integrácia Rómov
na Slovensku*

©Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú
politikú (RC SFPA).

Bratislava 2009

ISBN:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



POĎAKOVANIE

O skúsenosti a názory sa s nami podelili:

Marián Bača, Zuzana Balážová, Andrea Bučková, Juraj Buzalka,
Stanislav Cina, Jozef Červeň, Peter Drál, Zuzana Dzúriková,
Lýdia Gabčová, Erika Godlová, Denisa Havrlová, Silvia Hricková,
Tomáš Hrustič, Zuzana Kumanová, Zuzana Kusá, Slávka Mačáková,
Alexander Mušinka, László Nagy, Karel Novák, Laco Oravec,
Klára Orgovánová, Anna Pisárová, Štefan Sarkozy, Jarmila Vaňová.

Všetkým ďakujeme.

Za závery prezentované v tejto štúdiu, ako aj prípadné faktické nepresnosti, nesú zodpovednosť autorky.

VENOVANIE

Túto knižku venujeme všetkým, ktorí svojou každodennou prácou pomáhajú preklenúť priepasti, ktoré si na Slovensku často zbytočne vytvárame. Všetkým, ktorým sa často nedostane uznania a neustále váhajú, či ich práca naozaj niekomu prospieva. Naďalej však pokračujú – ak nechcú žiť v krajine priepastí, nemajú vlastne ani inú možnosť.

A zvlášť túto knižku venujeme Mišovi Šebestovi a Danke Hivešovej-Šilanovej, ktorí vo svojich príliš krátkych životoch stihli nielen pomáhať tým, čo to najviac potrebovali, ale aj inšpirovať mnohých ďalších, vrátane autoriek, k tomu, aby nelámali palicu nad takzvaným neriešiteľným problémom.

OBSAH

ÚVOD	
1. EUROPEIZÁCIA AKO NÁSTROJ TRANSFORMÁCIE.....	
1.1. Europeizácia.....	
1.2. Mechanizmus kondicionality	
1.3. Europeizácia a politická citlivosť k menšinovým právam	
2. RÓMOVIA AKO TÉMA POLITIKY	
2.1. Postavenie Rómov v SR po roku 1989.....	
2.2. Vládna politika v predstupovom období	
2.3. Vládna politika v povstupovom období	
2.4. Politická participácia a reprezentácia Rómov	
3. POVSTUPOVÉ OBDOBIE V REFLEXII TVORCOV A POZOROVATEĽOV INTEGRAČNEJ POLITIKY.....	
3.1. Kto je cieľová skupina?.....	
3.1.1. Rómske komunity	
3.1.2. Rómska národnostná menšina	
3.1.3. Majoritná populácia	
3.2. Kto za čo môže alebo úrovne rozhodovania.....	
3.2.1. Ako sa tvorí politika.....	
3.2.2. Obec, štát alebo región?	
3.2.3. Úrad splnomocnenca: polička na horúci zemiak.....	
3.2.4. Zabudnutá úroveň: individuálna zodpovednosť.....	
3.2.5. Akú úlohu by mala zohrávať Únia?	
3.2.6. Peniaze, cestovanie a ľudské práva	
3.2.7. Celoeurópsky problém?.....	
3.2.8. Rómsky komisár?	
3.3. „Agenda nikoho“ alebo reprezentácia integrácie Rómov na Slovensku.....	
3.3.1. Téma integrácie Rómov ako slepé črevo slovenskej politiky	
3.3.2. Samozvaní lídri alebo „cui bono?“	
3.3.3. Nová rómska generácia?	
4. ZÁVERY A ODPORÚČANIA.....	
Literatúra	

ÚVOD

ORómoch na Slovensku sa už popísalo veľa štúdií. Na základe nich vieme, že niektorí sú chudobní, niektorí nie, niektorí sa hlásia k rómskej národnosti, niektorí k maďarskej či slovenskej. Niektorí žijú v segregovaných osídleniach bez prístupu k „samozrejmostiam“ ako voda či elektrina, iní sú úspešní profesionáli. A niektorí žijú „medzi nami“ a ani nevieme, že sú vlastne Rómovia, pretože o tom radšej nehovoria. Zmienka o akýchkoľvek Rómoch stále vyvoláva vo väčšine slovenskej spoločnosti zimomriavky a namiesto poznatkov si veľa obyvateľov Slovenska vo vrecku nosí skôr instantné stereotypy. A keď aj niektorí uznajú, že v našej krajine existuje problém, ktorý treba riešiť, väčšinou skonštatujú, že by si ho mali riešiť „Rómovia sami“, alebo najnovšie Európska únia. Málokto pripustí, že getá, existencia ľudí s obmedzeným prístupom k základným službám alebo aj na pracovný trh, sú problémom, ktorý sa týka Slovenska, a teda vyrovnáť sa s ním musí politická reprezentácia SR aj slovenská spoločnosť. Hoci Slovensko od roku 1989 prekonalo dlhú cestu, ktorá vyvrcholila vstupom do „klubu slušných“ - Európskej únie, niekoľko výziev na stole ešte ostalo. A jednou z najpálčivejších je práve integrácia Rómov - jedno veľké tabu v kronike úspechov stredoeurópskeho tigra.

Rozširovanie sa pritom považuje za najefektívnejší zahraničnopolitický nástroj Európskej únie aj z toho dôvodu, že prispieva k upevňovaniu zóny práv a slobôd v kandidátskych krajinách. Práve v predvstupovom období totiž možno na ne vyvinúť najväčší tlak, aby do svojej legislatívy začlenili napríklad opatrenia na zamedzenie diskriminácii a zvýšenie rovnosti šancí. Z množstva doteraz zrealizovaných výskumov vyplýva, že práve kondicionalita EÚ, princíp cukru a biča,

urýchľuje v kandidátskych krajinách prijímanie a implementáciu opatrení na zlepšenie postavenia menšín a vylúčených skupín.

Pokiaľ ide o Slovensko, predvstupovému diskurzu v uvedenej oblasti dominovala jednoznačne téma postavenia Rómov: sociálne vylúčenie, diskriminácia v prístupe k službám či zamestnaniu, rasovo motivované útoky a podobne. Európska komisia vo svojich pravidelných hodnotiacich správach sústavne upozorňovala na nedostatky SR v oblasti dodržiavania ľudských práv, najmä pokiaľ išlo o Rómov. Keďže sa v SR výrazne porušovali ľudské práva, a teda neplnila kodanské politické kritériá, dostala štatút kandidátskej krajiny až na helsinskom summite Európskej únie v roku 1999, a nie v roku 1997, ako naši susedia v strednej Európe.

Otázka postavenia Rómov teda výrazne ovplyvnila prístupový proces SR do EÚ. V predkladanej štúdii sme otázku obrátili a pýtame sa: do akej miery ovplyvnil vstup SR do EÚ menšinové politiky SR a politický diskurz vo vzťahu k Rómom? Výskumy, ktoré sa v SR uskutočnili do roku 2007, sa venovali primárne socio-ekonomickému postaveniu rómskych komunít, pričom politická dimenzia témy najmä v súvislosti s pôsobením EÚ bola spracovaná iba v obmedzenej miere, bez relevantných akademických výskumov a výstupov, ktoré by mohli slúžiť ako podklad na tvorbu ďalšej politiky, resp. ako poučenie pre Úniu a ďalšie kandidátske krajiny riešiac podobné problémy. Vzhľadom na limitovanosť časom a zdrojmi sa v tejto práci nesažáme otázku zodpovedať komplexne – ide skôr o prvý príspevok do debaty, ktorá sa, dúfajme, rozvinie.

V prvých dvoch kapitolách tejto publikácie mapujeme dostupné teoretické pramene a existujúce poznanie o problematike súvisiacej s europeizáciou menšinovej a integračnej politiky a postavením Rómov (rómskej národnostnej menšiny a rómskych komunít) v SR. Venujeme sa europeizácii ako nástroju transformácie v prípade „nových členských krajín“ vrátane Slovenska a stručnému prehľadu politik oficiálnych štátnych inštitúcií a kľúčových politických strán v SR riešiacich postavenie Rómov v predvstupovom a povstupovom období. Hlavným cieľom týchto kapitol nie je prezentovať nové zistenia, ale skôr slúžiť ako „odrazový mostík“ na lepšie porozumenie poznatkom, ktoré predstavujeme v tretej kapitole.

V tretej kapitole, ktorá je ťažiskom tejto štúdie, ponúkame reflexiu povstupového obdobia. Vychádzame v nej z rozhovorov s ľuďmi, ktorí sa integrácii Rómov na Slovensku dlhodobo venujú. Zvolili sme tri nosné témy. Prvou je cieľová skupina, pri ktorej

sme si položili otázku, kto je, respektíve by mal byť, cieľovou skupinou politiky vlády a ďalších štátnych a verejných inštitúcií v oblasti integrácie Rómov na Slovensku. Túto oblasť považujeme za mimoriadne dôležitú najmä z toho dôvodu, že napriek tomu, že na Slovensku už takmer dvadsať rokov prebieha otvorená diskusia o tom, ako vlastne robiť optimálnu politiku zameranú na integráciu Rómov, ešte vždy nie je explicitne zafinancovaná, kto sú vlastne ľudia, na ktorých má byť táto politika zameraná. Zovšeobecnene možno konštatovať, že nie je jasné, kto je vlastne prijímateľom politiky zameranej na integráciu Rómov a v prejavoch predstaviteľov štátu a tvorcov verejnej politiky často dochádza k zmätkom. Nie vždy je jasné, či sa hovorí o národnostnej menšine, alebo o sociálne vylúčených komunitách. Navyše sa veľmi často zabúda na majoritu ako cieľovú skupinu – politika integrácie totiž nemôže byť úspešná, ak ju elity nepredkladajú jasne ako politiku, ktorej realizácia prospieva celej spoločnosti.

Druhou skúmanou oblasťou sú jednotlivé úrovne rozhodovania: zaujímalo nás, kde vlastne leží (a kde by mala ležať) kľúčová zodpovednosť za tvorbu a implementáciu menšinovej a integračnej politiky a do akej miery sú koordinované aktivity aktérov na rôznych úrovniach. Lokálna a štátna úroveň disponujú odlišnými komparatívnymi výhodami, navyše do hry už vstupujú aj regionálne inštitúcie – vyššie územné celky. Spornou a citlivou témou ostáva pôsobenie Úradu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity, keďže veľmi často sa tento úrad berie na zodpovednosť za všetky zlyhania štátnej politiky v oblasti integrácie Rómov na Slovensku, hoci jeho kompetencie sú minimálne. Mnohé štátne a verejné inštitúcie, (napríklad jednotlivé ministerstvá) ktoré by mali pracovať na riešení konkrétnych oblastí súvisiacich s integráciou Rómov, sa usilujú presunúť túto agendu na úrad splnomocnenkyne, čo vzhľadom na oblasť jeho pôsobnosti a kompetencie nie je možné a ani žiaduce. V tejto časti kapitoly sa zároveň venujeme úlohe, ktorú môžu (alebo by mali) v povstupovom období zohrávať inštitúcie Európskej únie.

Téme politickej participácie sa venujeme v záverečnej časti kapitoly. Kľúčovou otázkou v tejto súvislosti je, ako by mala vyzeráť politická reprezentácia Rómov aby napĺňala potreby rómskych komunít a rómskej národnostnej menšiny. Vo výskume sme sa preto zamerali na hodnotenie súčasnej reprezentácie témy v rámci majoritných politických strán, ďalej na pôsobenie súčasnej rómskej politickej reprezentácie a najmä na to, ako by optimálne mala vyzeráť.

Čo sa týka metodológie, výskum podobného charakteru je skôr skladaním maličkých kúskov mozaiky, než zhrňaním a usporadúvaním súboru exaktných dát. Odpovede na otázky, ktoré sme si položili, by sa nedali získať v reprezentatívnom výskume, resp. výsledky takéhoto výskumu by poskytli len skreslený obraz a málo námetov do budúcnosti. Rozhodli sme sa preto uskutočniť štruktúrované rozhovory s ľuďmi, ktorí sa na Slovensku integrácii Rómov dlhodobo venujú, a to v rozličných profesiách. Individuálne hĺbkové rozhovory sú dobrým metodologickým nástrojom na hlbší prienik do danej témy a umožňujú (do istej miery) porovnanie názorov ľudí z rôznych prostredí (verejnej správy, tretieho sektora, akademického prostredia). Rozprávali sme sa so štátnymi úradníkmi, novinármi, akademikmi a predstaviteľmi mimovládnych organizácií. Hoci sme našu vzorku nevyberali podľa etnického kľúča, ale podľa sfér, v ktorých respondenti pracujú, a dĺžky pracovnej a osobnej skúsenosti s danou problematikou, z výberu prirodzene vyplynulo, že viac ako polovica respondentov boli Rómovia a navyše viac ako polovicu rómskych aj nerómskych respondentov tvorili ženy, pričom sme opäť nevyberali podľa rodového kľúča.

Tak možno hneď na úvod skonštatovať, že predsa len sa čosi na Slovensku pohlo - realizovať podobný výskum pred pätnástimi rokmi by takmer s istotou znamenalo mať vo vzorke nižšiu reprezentáciu menšín. Z rozhovorov vzišlo množstvo podnetov a do tejto publikácie nebolo možné zaradiť všetky. Vyberali sme ich tak, aby na jednej strane reprezentovali prevažujúci diskurz (čiže postrehy, na ktorých sa respondenti zhodovali), ale pri vybraných otázkach sme doplnili aj zaujímavé „nemainstreamové“ názory.

Keďže nás zaujímali predovšetkým osobné reflexie a časť respondentov požiadala o anonymitu, po konzultácii s oponentmi štúdie a ďalšími odborníkmi sme sa rozhodli neuvádzať pri citovaných úryvkoch meno ani iné identifikačné údaje o respondentoch. Vzhľadom na obmedzený okruh ľudí, ktorí sa na Slovensku tejto téme venujú, ide o jediný spôsob, ako zaručiť anonymitu tým, ktorí o to požiadali.

Táto štúdia nemá akademické ambície, ale jej prvoradým cieľom je slúžiť ako podklad na tvorbu a implementáciu zodpovednejších a efektívnejších politík. Prispôsobili sme preto cieľu aj jazyk a štýl. Predpokladáme, že zaujme najmä čitateľov, ktorí uvažujú o tom, ako pohnúť s integračnou politikou na Slovensku v čase, keď sa „cukor a bič“ Únie presúvajú na juhovýchod Európy, ale aj ľudí, ktorí

sa usilujú o začlenenie Rómov do majoritnej spoločnosti či už na Balkáne, alebo vo východnej Európe. Hoci výskumné zistenia nájdete v druhej polovici tejto publikácie, to podstatné napovedá už názov. Za integračnú politiku sú zodpovední predovšetkým regionálni či štátni aktéri a čakať zázraky z Bruselu sa neoplatí.

1. EUROPEIZÁCIA AKO NÁSTROJ TRANSFORMÁCIE

V tejto časti sa venujeme vplyvu EÚ na nové členské štáty vo všeobecnosti. Predpokladáme, v súlade s mnohými autormi¹, že počas prístupového procesu EÚ zásadným spôsobom ovplyvnila podobu mnohých demokratických inštitúcií a v rámci toho aj spôsob ochrany menšinových práv a integračnú politiku. Pochopenie tohto vplyvu si vyžaduje analýzu širších dôsledkov existencie a fungovania EÚ a jej vplyvu na domácu politiku členských štátov. Preto sa v tejto kapitole venujeme europeizácii, mechanizmu kondicionality EÚ a ďalej skúmame europeizáciu ako faktor zvyšovania politickej citlivosti k problematike menšín a politickej mobilizácie menšín.

1.1. EUROPEIZÁCIA

Pri skúmaní dôsledkov rozširovania EÚ sa vykryštalizovali dva dominantné prístupy. Na jednej strane sa zdôrazňuje efekt tzv. europeizácie, ktorá predpokladá, že počas integrácie dochádza k transferu a adaptácii pravidiel, politík, noriem, hodnôt a inštitúcií z európskej úrovne na úroveň členských krajín. Inštitúcie EÚ tak vplývajú na domácu politickú scénu v členských štátoch (Olsen, 2003). Na druhej

¹ Grabbe, 2006, Sadurski a i., 2006, Vachudova 2005, Malová a i., 2005, Sadurski, 2004.

strane niektorí autori prichádzajú k záveru, že EÚ je len „slabý faktor“², lebo pôsobí rovnakým spôsobom len na určité skupiny štátov. Rozdiely vo vplyve, aký mala/má EÚ na kandidátske, ako aj členské štáty, možno čiastočne vysvetliť cez skúmanie troch skupín faktorov.³ Prvým je rozdielna politizácia členstva pred vstupom, ktorá výrazne ovplyvňuje postoje každého členského štátu a prejavuje sa najmä v postojoch politických strán a verejnej mienky. Nie v každej krajine je vstup do EÚ rovnakou prioritou, prípadne predmetom vnútropolitického boja. Ďalším sú domáce štruktúrne politické podmienky, ako stranícka politika, ideológia vládnucej koalície, sila a fragmentácia opozície a systém exekutívno-legislatívnej spolupráce pri tvorbe politických pozícií. Tretím je odlišná miera zapojenia organizovaných záujmov (napríklad občianskej spoločnosti) do tvorby národných pozícií.

Hodnotenie vplyvu, akým disponuje EÚ, sa podstatne zmenilo po tzv. východnom rozšírení EÚ v roku 2004 a najmä po oboznámení sa s „transformačnou silou EÚ“ (Grabbe, 2006), ktorá spočíva v uplatnení princípu kondicionality, teda v závislosti získania členstva od splnenia istých podmienok. Práve vďaka tomuto poznaniu sa začali akademici väčšmi venovať skúmaniu europeizácie ako konceptu, ktorý môže vysvetliť zmeny v členských štátoch v dôsledku ich integrácie do EÚ.

Koncept europeizácie sa stal kľúčovým pri skúmaní interakcií medzi Európskou úniou ako celkom a členskými štátmi, neexistuje však jednoznačná zhoda v jeho presnom význame. V tejto práci sa prikláňame k definícii, podľa ktorej ide o procesy a javy, ktorých jediným spoločným menovateľom je špecifický typ transformácie (zmeny), ktorá sa odohráva na dvoch úrovniach – európskej a národnej (Olsen, 2001: 335).

Najmä pri štúdiu účinkov EÚ na konkrétnu členskú krajinu sa europeizácia chápe ako špecifická forma modernizácie. Každodenné prijímanie rozhodnutí na úrovni orgánov EÚ a ich následná implementácia v členských štátoch vedie ku konvergencii inštitúcií, pravidiel, noriem a najmä jednotlivých politík členských štátov.

V poslednom období sa pozornosť pri skúmaní europeizácie neústredila ani tak na formálny vplyv, teda na transponovanie právnych noriem EÚ do národného právneho poriadku členských krajín,

2 Schimmelfennig, 2003; Brusis, 2004; Zielonka, 2006.

3 Malová, 2006; Marks a i., 2006; Moravcsik a Vachudova, 2003, Malová a i., 2005.

ale skôr na motívy inštitucionalizácie⁴ týchto noriem. V teoretickej rovine sa tak zväzda boj o vysvetlenie toho, čo motivovalo krajiny stredoeurópskeho regiónu prijať opatrenia, ktoré neboli súčasťou *acquis communautaire* a ktorých presadenie na domácej pôde bolo z dôvodu chýbajúceho celospoločenského konsenzu o potrebe takýchto opatrení pre väčšinu vlád politicky náročné. Brusis (2005) rozlišuje tri mechanizmy, ktorými sa adaptujú normy EÚ v domácich politických režimoch.

Podľa prvého mechanizmu prijatie noriem EÚ je dané vonkajšími pohnútkami: EÚ stanoví štandardy a politické modely, ktoré sú naviazané na príslub odmienu a trestov za splnenie, resp. nesplnenie týchto štandardov. Kandidátske krajiny sú príslubmi motivované na prijatie politík a noriem, ktoré spĺňajú očakávania EÚ. Podľa druhého mechanizmu sa domáci politickí aktéri socializujú v rámci určitej komunity, ktorá zdieľa spoločné normy. Socializáciou si aktéri osvojujú vhodné vzorce správania a identifikujú sa s cieľmi a hodnotami Únie. Tretí mechanizmus predpokladá, že proces prijatia noriem EÚ primárne ovplyvňujú potreby a záujmy domácich politických aktérov, ktorí sa pozorovaním prípadov iných členských krajín naučili využívať nástroje EÚ na riešenie problémov, ktoré zo svojej perspektívy vnímajú ako kľúčové.

Zástancom tretieho explanačného modelu môžeme nájsť medzi stúpenkami liberálneho prístupu k štúdiu medzinárodných vzťahov. Konštruktivisti zasa argumentujú v prospech druhého modelu. Aplikujúc na menšinové práva, liberáli ako Andrew Moravcsik tvrdia, že vlády v strednej a východnej Európe sa rozhodli prijať systém noriem chrániacich menšiny najmä na základe záujmov formulovaných na národnej úrovni. Podľa konštruktivistov ovplyvnili záujmy politických elít práve európske normy. Moravcsikov prístup predpokladá, že štandardy ochrany menšinových práv sa zvyknú uplatňovať len v tých demokratických krajinách, v ktorých existuje dobre organizovaná občianska spoločnosť, ktorá vyvíja nátlak na národnú vládu, aby takéto medzinárodné právne normy ratifikovala. V tomto prípade nie je ani taký dôležitý spoločenský konsenzus v danej oblasti, ako skôr efektívne stratégie organizovaných záujmov. Konštruktivisti napopak tvrdia, že existujúce paneurópske normy ovplyvnia hodnotové

4 Za inštitúciu sa považuje sociálny fenomén, ktorý musí spĺňať dve podmienky. Po prvé, inštitúcie musia predpisovať želané a neželané správanie, aby spĺňali socializačnú funkciu. Po druhé, musia byť navodom na vyriešenie problému (Offe, 1996).

postoje politických elit a společnosti, pre ktoré sa prijatie takýchto noriem stane záujmom sám osebe.

Hoci všetky tri spomenuté mechanizmy majú istý explanačný potenciál, nevyučujeme, že dominantným mechanizmom, cez ktorý sa uplatňovala europeizácia v krajinách strednej a východnej Európy, bola kondicionalita EÚ, a preto sa jej venujeme v nasledujúcej podkapitole. Zložité transformačné procesy podnietili domácu politickú elitu, aby sa pri presadzovaní potrebných, často nepopulárnych zmien odvolávala na tlak európskych inštitúcií. V mnohých prípadoch sa však zmeny vyžadované týmito inštitúciami vopred prerokovali a pripravili v spolupráci s domácimi politickými aktérmi. V prípade integrácie krajín strednej a východnej Európy sa prejavil aj socializačný model, ktorý bol spätý najmä so snahou o návrat týchto krajín do Európy a potrebou dokázať západoeurópskym partnerom „dobré európanstvo“. Zároveň treba pripomenúť, že isté politiky (vrátane politiky zameranej na integráciu Rómov) sa nezačali rodiť ani tak z úprimného presvedčenia o tom, že sú predovšetkým v záujme SR, ale realizovali sa skôr formálne, ako cena, ktorú treba zaplatiť za členstvo v „klube bohatých“.

1.2. MECHANIZMUS KONDICIONALITY

V priebehu posledného polstoročia priberala Európska únia nových členov už šesťkrát (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007)⁵. No iba dvakrát bol spôsob začleňovania založený na princípe kondicionality. V predchádzajúcom období sa vstup nových členov riadil viac-menej individuálnymi požiadavkami členských a pristupujúcich krajín. Až závery kodanského summitu v roku 1993 definovali podmienky (odtiaľ kodanské kritériá), ktoré musia splniť záujemcovia o vstup, a zároveň určili, od čoho závisí samotné rozšírenie.

Podľa záverov Rady Európy sa kandidujúce krajiny zo strednej a východnej Európy mohli stať členmi EÚ, ak o to prejavili záujem a ak dosiahli „stabilitu inštitúcií garantujúcu demokraciu, právny štát, ľudské práva a uznanie a ochranu menšín; existenciu fungujúcej trhovej ekonomiky a schopnosť vyrovnat sa s konkurenčným tlakom trhových síl v rámci únie.“ (*European Council...*, 1993:12) Súčasťou

5 Pokiaľ by sme znovuzjednotenie Nemecka považovali za rozšírenie Európskej únie o Východné Nemecko, počet rozšírení by vzrástol na šesť. V striktnom zmysle slova však rozšírenie neprebehlo, pretože nijaký prístupový proces sa v prípade Východného Nemecka nezačal.

politickej kondicionality EÚ sa stala aj právna ochrana menšinových práv a jej premietnutie do života spoločnosti.

Kým najmä pri takzvaných južných rozširovaniach (o Grécko; Portugalsko a Španielsko) malo členstvo v spoločnom integračnom zoskupení slúžiť ako stabilizačný faktor nových demokracií, v prípade posledného rozširovania sa stabilizácia vnútorných politických pomerov členských krajín vyžadovala oveľa dôkladnejšie už v predvstupovom období. Európska únia tak slúžila ako faktor, ktorý prispel k demokratizácii režimu a ku konsolidácii vznikajúcich inštitúcií. EÚ sa ukázala ako dôležitý aktér pri stabilizovaní demokratických inštitúcií aj v prípade Slovenska.

Prístup založený na kondicionalite sa líšil od dovtedy používanej metódy rozšírenia, ktorú Christopher Preston (1995: 452-455) definoval ako „klasickú metódu rozšírenia“. Klasickou metódou sa riadil prístup nových krajín do Európskej únie pred pádom komunizmu a fakticky sa ňou postupovalo ešte v roku 1995, keď sa k EÚ pripojilo Fínsko, Rakúsko a Švédsko. Prístupový proces pri využívaní tejto metódy charakterizovali formálne prístupové procedúry a záujmy účastníkov rokovaní. Podstatné pritom bolo, aby kandidátska krajina plne akceptovala existujúci stupeň integrácie, čiže *acquis communautaire*.

Aj keď si nová metóda rozšírenia, založená na kondicionalite, ponechala niektoré znaky predchádzajúcej (najmä dôraz na preberanie *acquis*), jej podstata bola odlišná. V prípade klasickej metódy sa *acquis* vzťahovalo na celý systém pravidiel Európskej únie, politických princípov a súdnych rozhodnutí, ktoré členské krajiny museli rešpektovať od samého začiatku svojho členstva, nie však pred vstupom do Únie. (Preston, 1995; Gialdino, 1995) Pre prístupový proces krajín strednej a východnej Európy (SVE) boli charakteristické aj iné odlišnosti v porovnaní s predchádzajúcimi kolami rozšírenia Únie. Bolo to najmä nerovnocenné postavenie krajín SVE voči EÚ počas rokovaní a vágnosť celého procesu.⁶

Asymetrický vzťah vyplýval predovšetkým z toho, že členstvo v EÚ považovali krajiny strednej a východnej Európy za svoju najvyššiu zahraničnopolitickú prioritu, ktorá nemala inú alternatívu a ktorá mala takmer v každej z kandidátskych krajín vysokú podporu medzi obyvateľstvom. Napredovaním v integrácii do EÚ sa všeobecne merala úspešnosť či neúspešnosť postkomunistických vlád. Asymetria vo vzťahu sa prejavovala od samého začiatku, teda už od

6 Pridham, 2002; Kochenov, 2004; Vachudova, 2005; Malová a i., 2005.

podpisu asociačných dohôd.⁷ Vágnosť procesu bolo možné pozorovať na dvoch úrovniach – v rovine nejasnej definície podmienok členstva a v rovine ustavične sa meniaceho výsledku, ktorý mal proces asociovaným krajinám priniesť.

V roku 1993, keď boli prijaté kodanské kritériá, Európska únia nedisponovala nijakými presnými právnymi normami súvisiacimi s ochranou etnických menšín. Počas prístupového procesu došlo k postupnej kooptácii medzinárodnoprávných noriem na ochranu menšín do monitorovacieho a hodnotiaceho systému EÚ. Únia pritom zdôrazňovala dobré medzietnické vzťahy ako základ na udržanie demokracie a bezpečnostnej stability v regióne. Prepojenie medzi demokraciou a menšinovými právami nachádzame v dokumentoch Rady Európy. Dôraz na dodržiavanie menšinových práv z hľadiska bezpečnosti vznikol na pôde OBSE a EÚ ho rovnako prijala za svoj koncept⁸.

Ľudské práva síce boli súčasťou európskej agendy aj predtým, keďže všetky členské štáty Európskych spoločenstiev (ES) boli zároveň členmi Rady Európy a teda aj zmluvnými stranami Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý obsahuje zoznam základných ľudských práv garantovaných jednotlivcovi. Pred rokom 1990 však Európske spoločenstvá neskúmali, ako dodržiava ľudské práva kandidátska krajina alebo členský štát a ani sa nezaujímal o to, akým spôsobom zaobchádzajú so svojimi menšinami.

Napríklad keď bolo v Grécku opäť nastolené demokratické politické zriadenie a nanovo ho prijali do Rady Európy v roku 1975 a následne do ES v roku 1981, nikto nevenoval pozornosť tomu, akú má

7 Lippert, Schneider, 1995; Grabbe, 2003; Vachudova, 2005.

8 OBSE vytvorila priame prepojenie medzi demokraciou, ľudskými právami, predchádzaním konfliktom a menšinovými právami už začiatkom 90. rokov. Parížska charta z roku 1990 zakotvuje, že „mier, spravodlivosť a demokracia vyžadujú, aby etnická, kultúrna, jazyková a náboženská identita národnostných menšín bola chránená a podmienky na podporu takejto identity boli vytvorené.“ Európska únia normy OBSE explicitne prijala. V Deklarácii o inštrukciách k uznaniu nových štátov východnej Európy a Sovietskeho zväzu (Declaration on the Guidelines on Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union) a v Deklarácii o Juhoslávii, ktorú prijali zahraniční ministri EÚ v decembri 1991, podmienili ich uznanie okrem iného aj zárukami dodržiavania práv etnických a národných skupín a menšín v súlade so záväzkami schválenými v rámci OBSE. Následne sa OBSE vo všeobecných odporúčaniach z roku 1996, 1998 a 1999 pokúsila zlepšiť európsky štandard v oblasti ochrany menšín.

menšinovú politiku. Pritom ak by sa boli uplatňovali tie isté kritériá ako v 90. rokoch, Grécko by určite bolo problémovým prípadom, najmä vzhľadom na asimilačnú a diskriminačnú politiku štátu voči tureckej komunite obývajúcej územie Trácie.⁹

Takže kým demokracia a ľudské práva boli súčasťou základných hodnôt Európskej únie od jej samého začiatku, dôraz na ochranu menšín ako nová podmienka sa explicitne objavila až v rámci rozširovania o krajiny strednej a východnej Európy v 90. rokoch. (De Witte, 2001) Najúčinnnejším nástrojom na presadzovanie záujmov európskych inštitúcií v oblasti demokratizácie politických systémov krajín strednej a východnej Európy sa stal monitoring naplňovania kondicionality EÚ zo strany kandidátskych krajín, alebo inak povedané monitoring pripravenosti kandidátskych krajín. Niektorí autori dokonca považujú *acquis* a následne pravidelné hodnotiace správy Európskej komisie za súčasť tvoriacich sa zákonných noriem EÚ naviazaných na kodanské kritériá (tzv. *Copenhagen-related documents*¹⁰).

Takmer všetky aktivity v rámci procesu rozširovania – hoci boli zastrešené článkom 49 Zmluvy o EÚ a založené na kodanských kritériách – boli *de facto* vykonané na základe dokumentov viazaných na kondicionalitu. Zároveň ide o určitý prvok zvykového práva v právnom systéme EÚ, keďže tieto dokumenty nie sú zakotvené v nijakej právne záväznej legislatívnej norme. Dokumenty sa vyvinuli postu-

9 Turecká menšina obývajúca tento región má približne 120 000 príslušníkov a neuplatňovala sa na ňu klauzula Lausannskej mierovej zmluvy, ktorá hovorila o povinnej výmene obyvateľstva medzi Tureckom a Gréckom. Grécke vlády a vojenská junta počas rokov 1967-1974 zaviedli viaceré, síce neformálne, ale o to reštriktívnejšie opatrenia voči menšinám vrátane svojvoľného zbavenia občianstva. (Bližšie pozri Christopoulos a Tsitselikis, 2003.) V dôsledku štátnej politiky vo vzťahu menšinám sa v Grécku vytvárali priam etnické getá a popri politických reštrikciách čelila turecká (Gréckom uznávaná len ako moslimská, teda náboženská, nie národnostná) menšina aj ekonomickej marginalizácii. Ani vstup Grécka do Rady Európy po vykročení na cestu demokratizácie v roku 1975, či prístupový proces do Európskych spoločenstiev, nedonútili Grécko zmeniť menšinovú politiku, a to aj napriek liberalizácii občianskych a politických práv v rámci demokratizačného procesu. (Anagnostou a Triandafyllidou, 2006.) K odstráneniu diskriminačných opatrení zo strany Grécka došlo až v dôsledku veľkej pozornosti, ktorej sa zo strany EÚ dostalo menšinovým právam a ich monitorovaniu počas prístupového procesu krajín SVE.

10 Tento termín bol prvýkrát použitý na označenie všetkých právnych dokumentov Európskej komisie vydaných na predvstupové hodnotenie pripravenosti kandidátskych krajín na vstup (Kochenov, 2004).

pom času a zväčša ako odozva na požiadavku vyplývajúcu zo záverov Európskej rady.

Dokumenty vychádzajúce z kodanských kritérií poskytovali Európskej komisii možnosť: vnieť viac svetla do definície podmienok členstva a vytvoriť hierarchiu svojich priorít v prípade každej z krajín. Pri špecifikácii podmienok v oblasti menšinových práv zohrali dôležitú úlohu domáci aktéri angažovaní v danej problematike a medzinárodné dokumenty, ktoré si Únia „prepožičala“. Odlišná váha, ktorá sa pripisovala jednotlivým typom dokumentov nadväzujúcich na kodanské kritériá, umožňovala Európskej komisii priradiť jednotlivým prioritám rozličný stupeň dôležitosti. Napríklad začlenenie určitej požiadavky medzi priority *Partnerstva pre vstup* jej dodalo oveľa väčší dôraz, ako jej spomenutie len v *Strategickom dokumente*. Rovnako aj začlenenie tej istej požiadavky do viacerých dokumentov jej pridávalo na váhe a zvyšovalo pozornosť, ktorá sa jej venovala. Spolupráca s Európskou komisiou, presnejšie s delegáciou EK v tej ktorej krajine tak poskytovala domácim aktérom dôležitý kanál na presadenie svojich priorít, ktoré boli v súlade s cieľmi Únie, do dokumentov, ktoré slúžili na implementáciu kondicionality.

Ďalším nástrojom, ktorým EÚ v prístupovom procese disponovala (nikdy ho však reálne nevyužila), boli finančné sankcie v zmysle pozastavenia finančnej pomoci kandidátskym krajinám. Počas eurointegráčného procesu EÚ pravidelne spájala (či už priamo alebo nepriamo) ekonomickú pomoc, spoluprácu a obchodné výhody s otázkou ochrany ľudských práv a menšín. Nástroj nadviazania ekonomických výhod na ľudsko-právnu oblasť sa stal súčasťou tzv. mäkkej bezpečnosti¹¹ EÚ. Konkrétnym príkladom prepojenia economickej pomoci a kodanských kritérií týkajúcich sa dodržiavania ľudských práv a práv menšín je program predvstupovej pomoci PHARE, ktorý obsahoval grantovú schému na podporu takýchto aktivít. Explicitne bolo prepojenie medzi ekonomickými výhodami a dodržiavaním požiadaviek EÚ vyjadrené napríklad v roku 1995, keď Európsky parlament v rezolúcii varuje SR, že „ak bude slovenská vláda pokračovať v politike, ktorá nerešpektuje demokraciu, ľudské práva a menšinové práva a princípy právneho štátu, bude musieť EÚ prehodnotiť svoj program

11 Práve v 90. rokoch sa EÚ začala vo zvýšenej miere angažovať v oblasti mäkkej bezpečnosti, teda krízového manažmentu a otázok s tým súvisiacich. V tomto období sa totiž začal budovať II. pilier EÚ – Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ, ktorej hlavnou agendou sa stali Petersberské úlohy zamerané na prevenciu konfliktov, krízový manažment a humanitárne akcie.

pomoci a spolupráce v rámci Európskej dohody o pridružení, ktorá bude musieť byť pozastavená“. (Citované podľa Mesežnikov 1996: 17) Varovanie Európskeho parlamentu nenadobudlo formu konkrétneho politického rozhodnutia EÚ a podobný krok EÚ z dôvodu nespĺňania kodanských kritérií nepodnikla ani voči inej kandidátskej krajine. V prípade integrácie do EÚ sa však prejavila ako účinný (aj keď pasívny) nástroj finančná atraktívnosť EÚ.

Najdôležitejším nástrojom v rámci mechanizmu kondicionality bol teda monitoring a hodnotenie pokroku kandidátskych krajín Európskou komisiou. Treba znovu zdôrazniť, že demokratické kritériá na vstup boli príliš široké a vágne, a to predovšetkým z hľadiska predmetu nášho skúmania – vplyvu EÚ na menšinovú politiku a na sociálnu integráciu.

1.3. EUROPEIZÁCIA A POLITICKÁ CITLIVOSŤ

K MENŠINOVÝM PRÁVAM

Európska únia mala určitý vplyv na menšiny už aj počas predchádzajúcich kôl rozšírení. Keating a McGarry (2001) zdôrazňujú úlohu, ktorú zohrali štrukturálne fondy a programy cezhraničnej spolupráce pri poklese dôležitosti fyzických štátnych hraníc (území, kde sa často koncentruje menšinová populácia). Ako odpoveď na túto príležitosť menšinové národy ako Katalánci, Škóti či Flámi vytvorili efektívne politické a socio-ekonomické stratégie na presadzovanie svojich požiadaviek voči štátu aj voči EÚ.¹² V prípade krajín strednej a východnej Európy sa po kolapse komunistických politických zriadení objavil európsky režim ochrany ľudských práv a práv menšín, ktorý ovplyvnil spôsob, akým sa štáty strednej a východnej Európy postavili k menšinovej problematike na svojom území. Podľa viacerých autorov úmysel týchto krajín vstúpiť do Rady Európy a Európskej únie bol kľúčový pri formulovaní politik týkajúcich sa občianstva, kultúrnych a jazykových právnych opatrení a inštitucionálneho zabezpečenia reprezentácie etnických menšín.¹³

Existuje tak rozdiel medzi rolou, ktorú zohrala EÚ v oblasti menšinovej mobilizácie v prípade starých členských štátov a v prípade krajín strednej a východnej Európy. Kým v predchádzajúcom období európska integrácia rozširovala najmä škálu možností (*opportuni-*

12 Keating, 2000; Laible, 2001; Mitchel a Cavanagh, 2001.

13 Pettai, 2001; Bernier, 2001.

ty structure) menšín žijúcich na území jej členských štátov, v prípade východného rozširovania išlo najmä o presadenie menšinových práv ako súčasť prechodu k demokracii. V strednej a východnej Európe prebiehal proces menšinovej mobilizácie v sťažených podmienkach v porovnaní s autochtónnymi menšinami v západnej Európe. Dochádzalo tu totiž ku komplexnej transformácii spoločnosti, politiky a ekonomiky. Vo viacerých krajinách vrátane Slovenska sa vytvorila politická a spoločenská klíma, v ktorej sa mobilizácia menšín chápala ako hrozba pre štátnu suverenitu a teritoriálnu integritu. Čiže transformácia k „národnému“ štátu limitovala etnickú mobilizáciu menšín, lebo budovanie štátu si vyžadovalo mobilizovať národ, t. j. hlavnú etnickú skupinu, v mene ktorej sa vláda usilovala zdefinovať svoju suverenitu.

Tesser (2003) jednoznačne argumentuje, že elimináciu konfliktu v regióne strednej a východnej Európe spôsobili európske právne normy zaručujúce menšinové práva, ktoré štáty prijali pod externým tlakom zo strany organizácií, v ktorých sa uchádzali o členstvo. Začiatkom 90. rokov bol totiž pre Európu charakteristický aj ďalší proces – silnejúci režim menšinovej ochrany. Primárnu úlohu pri budovaní európskeho systému ochrany menšinových práv však začiatkom 90. rokov nezohrávali Európske spoločenstvá (ES) ako predchodca Európskej únie. K systému ochrany menšín prispeli dve medzinárodné organizácie: Rada Európy a Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE). Tým však nechceme povedať, že by úloha, ktorú pri presadzovaní menšinových práv zohrala EÚ, bola minimálna alebo nevýrazná. Práve naopak, až spolupôsobenie všetkých troch organizácií a metódy, ktoré EÚ uplatnila voči kandidátskym krajinám pri presadzovaní právnych noriem RE a OBSE, podnietilo krajiny strednej a východnej Európy prijať a implementovať právne záväzky ochrany menšinových práv.

V súvislosti s prípadom Slovenska sa Európske spoločenstvá, neskôr premenované na Európsku úniu, angažovali v otázke menšinových práv už v roku 1994, teda necelý rok po vzniku samostatnej SR. Pre intervenciu EÚ voči slovenskej vláde/vládam je však charakteristické to, že v prvej polovici 90. rokov sa Rómovia vôbec nespomínajú. O to častejšie sa však spomínajú v monitoringu kodanských kritérií, ktorý prebiehal od roku 1997 až do roku 2003. Napriek tomu, že sa najčastejšie v hodnotiacich správach EÚ o napredovaní Slovenskej republiky v spĺňaní kodanských kritérií spomínajú problémy súvisiace s rómskou menšinou, najlepšie dokázala externý tlak zo strany

európskych organizácií využiť na svoje posilnenie a presadenie svojich požiadaviek politická reprezentácia maďarskej menšiny. Rómovia v tomto období nedisponovali (a k dnešnému dňu nedisponujú) jednotnou politickou elitou, ktorá by bola schopná artikulovať a presadiť ich potreby. Faktorom, ktoré sa pod to podpísali, sa venujeme v samotnom výskume.

Navyše, ako ukážeme v ďalších kapitolách, integrácia Rómov na Slovensku nie je len témou, ktorú možno zúžiť na ľudské práva alebo menšinové práva, teda politiku, ktorá sa týka niekoľkých jednotlivcov alebo skupín. Rovnako politickú participáciu Rómov a diskurz o politike smerom k Rómom nemožno zúžiť len na aktivity a záujmy, ktoré realizuje alebo artikuluje (fragmentovaná) politická reprezentácia Rómov. V konečnom dôsledku integrácia marginalizovaných rómskych komunít a dodržiavanie menšinových práv je záujmom spoločnosti ako celku, keďže v prípade sociálneho konfliktu, ktorý môže vzniknúť, ak tieto politiky nie sú implementované, nebudú dôsledky znášať iba reprezentanti alebo príslušníci menšín.2. Rómovia ako téma politiky

2. RÓMOVIA AKO TÉMA POLITIKY

V tejto kapitole sa venujeme hlavným trendom v politike slovenských vlád a kľúčových politických strán vo vzťahu k Rómom v období pred vstupom do Európskej únie. Postoj slovenských vlád k Rómom bol predmetom dlhodobej kritiky Európskej komisie a jedným z hlavných dôvodov, prečo Slovensko dostalo pozvánku k rokovaciemu stolu až na helsinskom summite Únie v roku 1999 (na rozdiel od ostatných štátov vyšehradskej skupiny, ktoré mali štatút kandidáta od luxemburského summitu v roku 1997). Neusilujeme sa ponúknuť vyčerpávajúci prehľad aktivít štátu a hlavných politických síl, ale cieľom bolo upozorniť na hlavné míľniky prístupu SR k Rómom. V bibliografii v závere štúdie uvádzame základné prameňe pre ďalšie štúdium vládnej politiky vo vzťahu k Rómom, z nich si dovoľujeme upriamiť pozornosť najmä na publikácie *Vládna politika a Rómovia 1948 - 2002* a *Čačipen pal o Roma (Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku)* a kapitoly venované téme integrácie Rómov, ktoré vychádzali v *Súhrnných správach o stave spoločnosti (IVO)*.

Politiku slovenských vlád vo vzťahu k Rómom v predvstupovom období možno z tohto hľadiska rozdeliť na dve etapy: 1990, resp. 1993 - 1998, a následne 1998 - 2004. Kým v prvej etape dominovala bezradnosť, ktorá neskôr prerástla do otvorených útokov na Rómov (verbálnych, ale aj neverbálnych, v dôsledku neexistujúcej vládnej politiky), v druhej etape vláda pragmaticky začala prijímať opatrenia, ktorých cieľom bolo vytvoriť základný inštitucionálny rámec na integráciu rómskych komunít a na uplatňovanie menšinových práv.

2.1. POSTAVENIE RÓMOV V SR PO ROKU 1989

Väčšina autorov sa zhoduje v názore, že problémy, ktorým čelili Rómovia po roku 1989, majú korene v násilnej asimilačnej politike minulého režimu. (Jurová, 2002; Šebesta, 2003; Radičová, 2001 a 2002.) „Štátnym paternalizmom“ a aktivitami, ktorých cieľom bolo Rómov rozptýliť po celej republike (vypaľovanie a búranie osád, presúvanie z vidieka do miest, donucovacie opatrenia v oblasti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a zamestnanosti) sa nedocielil zamýšľaný efekt „zmeniť“ Rómov, ale na mnohých miestach Slovenska sa podpísali pod pretrhanie prirodzených väzieb, ktoré dovtedy existovali medzi majoritou a rómskymi komunitami. Na druhej strane treba poznamenať, že procesy sociálneho vylučovania alebo začleňovania Rómov v minulosti záviseli (a aj v súčasnosti závisia) aj od lokálneho kontextu a individuálnych podmienok daných vzťahmi medzi Rómami a majoritou. V tých oblastiach, kde miestna samospráva, ale aj „verejnosť“ vytvorila Rómom adekvátne podmienky na geografickú, ale aj sociálnu integráciu, sú dodnes životné podmienky Rómov oveľa uspokojivejšie ako v oblastiach, kde Rómovia boli buď systematicky vyčleňovaní, alebo sústredovaní do homogénnych prostredí, z ktorých neskôr vznikli mestské getá. Sociografické mapovanie rómskych osídlení poukázalo na fakt, že viac ako polovica Rómov na Slovensku žije rozptýlená medzi majoritnou populáciou¹⁴. A to napriek faktu, že po roku 1989 nastal prudký prepad životnej úrovne aj integrovaných Rómov. (*Rómske osady na východnom Slovensku...*, 2008)

Počas predchádzajúceho režimu boli medzietnické vzťahy na Slovensku vzdialené od ideálnej podoby. Autoritárskemu štátu postavenému viac na triednom než na národnom princípe sa však darilo obmedzovať prejavy otvoreného rasizmu – etnické napätie sa o to intenzívnejšie prejavilo po odstránení kontrolných mechanizmov štátu. Počas predvstupového obdobia možno postoj majority k slovenským Rómom charakterizovať takto: Rómovia boli vnímaní buď ako hrozba alebo ako parazit (sociálne dávky a mnohohodtné rodiny); Rómovia boli vnímaní ako niekto, kto zhoršuje obraz SR vo svete, kto je prekážkou vstupu napr. do EÚ; a verejnosť sa viac-menej zhodovala v názore, že „si majú svoje problémy riešiť sami“ (Vašečka, 2002).

Keďže vzdelanostná štruktúra slovenských Rómov a pracovná prax boli prevažne v oblasti manuálnych, resp. nízkokvalifikovaných a nízkopríjmových zamestnaní (Radičová, 2001, 2001), a navyše

¹⁴ Atlas rómskych komunít – list faktov. <http://romovia.vlada.gov.sk/index.php?ID=3554>

nemali „vlastnú“ politickú elitu, ktorá by bola schopná lobovať za inštitucionalizáciu ich práv a rovného postavenia, bolo nevyhnutné, aby sa ich situáciou zaoberala majorita a, samozrejme, predstavitelia štátu a kľúčových politických síl.

Na začiatku demokratizačného procesu však Rómovia a ich špecifické potreby neboli v centre záujmu tvorcov politiky. Prístup parlamentných politických strán v predvstupovom období možno všeobecne označiť ako reaktívny. Jozef Majchrák vyvodzuje z analýzy programov strán v rokoch 1990 – 2002 takéto závery: 1. v období po roku 1989 bolo prioritou slovenských politických strán štátoprávne usporiadanie; 2. otázky menšinovej politiky sa týkali predovšetkým maďarskej menšiny na Slovensku; najmä pred rokom 1998 sa strany (najmä SNS, HZDS,) usilovali skôr zužitkovať negatívnu verejnú mienku smerom k Rómom, než prísť s proaktívnymi návrhmi na riešenie ich situácie, resp. priamo ich do politického procesu zapojiť (Majchrák, 2002).

V prvých rokoch po páde autoritárskeho režimu teda nepatrila sociálna inklúzia a menšinová politika k prioritám žiadnej z vlád, a hoci existovali čiastkové pokusy venovať sa tejto téme, systematický prístup sa začal rodiť až po roku 1998 a po zmene vlády. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že v predvstupovom období vláda nikdy nedisponovala komplexnou politikou vo vzťahu k „rómskej národnostnej menšine“ (táto sa postupne rodila ako súčasť celkovej národnostnej politiky štátu), ale jediná ucelenejšia politika, ktorú vláda vytvorila, smerovala k „rómskym komunitám“, čiže dôraz sa kládol na sociálnu integráciu chudobných, resp. marginalizovaných, nie na potreby Rómov ako národnosti.

2. 2. VLÁDNA POLITIKA V PREDVSTUPOVOM OBDOBÍ¹⁵

V prvom pokuse uchopiť prístup k Rómom na Slovensku systematickejšie prijala vláda SR uznesením č. 153/1991 *Zásady vládnej politiky*

¹⁵ V období od pádu komunistického režimu po vstup Slovenska do EÚ vládlo na Slovensku osem vlád – vláda Milana Čiča (12. 12. 1989 – 26. 06. 1990), vláda Vladimíra Mečiara (27. 06. 1990 – 22. 04. 1991) a vláda Jána Čarnogurského (23. 4. 1991 – 24. 6. 1992) v období pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky a vláda Vladimíra Mečiara (24. 6. 1992 – 15. 3. 1994), vláda Jozefa Moravčíka (15. 3. 1994 – 13. 12. 1994), vláda Vladimíra Mečiara (13. 12. 1994 – 30. 10. 1998), vláda Mikuláša Dzurindu (30. 10. 1998 – 15. 10. 2002) a druhá vláda Mikuláša Dzurindu (15. 10. 2002 – 4. 7. 2006).

SR k Rómom. V dokumente sa ako základná zásada v oblasti etnickej uvádza: „V legislatívno-právnom systéme, počnúc ústavou republiky, uznať etnickú svojbytnosť Rómov na úrovni ostatných etnických minorít žijúcich na území SR, t. j. v súčasnej terminológii uznať Rómov za národnosť, a tak zabezpečiť ich politicko-právnu rovnoprávnosť.“¹⁶ Ďalšie zásady sa venujú sociálnej, kultúrnej a vzdelanostnej oblasti a oblasti ekonomického zabezpečenia, pričom sa neodporúča „vyčlenenie osobitných štátnych finančných fondov pre Rómov (pretože) by znamenalo ... zvýhodnenie istej skupiny na úkor ostatných.“¹⁷ V dokumente sa pojem etnicita v zásade voľne zamieňa s pojmom národnosť, čo je prejavom zmätočnosti, ktorá v prvej polovici 90. rokov panovala v otázke prístupu politických síl k slovenským Rómom.

V dokumente sa zároveň jasne stanovuje, že pokiaľ ide o financovanie potrieb Rómov, vláda sa spolieha aj na zahraničných aktérov. Základná zásada v oblasti ekonomického zabezpečenia znie: „Demokratizáciou spoločnosti, vstupom nášho štátu medzi spoločenstvá s ideológiou demokratického pluralizmu, sa vytvára priestor na ekonomické zabezpečovanie potrieb etnických minorít aj prostredníctvom medzinárodných organizácií, zahraničného sponzorstva a charity.“¹⁸ Už v prvých rokoch teda vláda vnímala Rómov ako „tému“, ktorá presahuje hranice SR. Ale iba vtedy, ak išlo o zdieľanie nákladov na zabezpečovanie potrieb menšín a marginalizovaných komunít, už menej boli jednotlivé vlády ochotné pripustiť, že medzinárodné inštitúcie by sa mali podieľať aj na formovaní konkrétnych politik. Inými slovami, existovalo viac politickej vôle prijímať od medzinárodných inštitúcií financie, ako akceptovať ich štandardy v menšinovej politike a politike vo vzťahu k marginalizovaným komunitám. Navyše vyžadovať, aby sa medzinárodné inštitúcie podieľali finančne na riešení problémov istej skupiny občanov SR, je znakom toho, že vlády mali problém prebrať spoluzodpovednosť za životné podmienky časti svojich občanov. Nehovoriac už o tom, že aj na začiatku 90. rokov bolo Slovensko krajinou, ktorá patrila k rozvíjajúcej sa krajine, nie rozvojovému svetu, a existovali štáty, ktoré mali väčšie problémy v boji s chudobou.

16 Príloha k uzneseniu vlády SR č. 153/1991 – Zásady vládnej politiky SR k Rómom. In: Kotvanová, A.; Szép, A. a Šebesta M.: Vládna politika a Rómovia. SIMŠ, Bratislava 2003, s. 107.

17 Tamže, s. 109.

18 Tamže, s. 109.

V auguste 1995 slovenská vláda schválila *Štatút splnomocnenca vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc*, ktorého sekretariát následne sídlil na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR (čl. 5) a splnomocnenec bol členom *Rady vlády Slovenskej republiky pre boj s protispoločenskou činnosťou* (čl. 6).¹⁹ Už oficiálne pomenovania oboch inštitúcií naznačujú, že politika smerom k Rómom bola implicitne vnímaná ako odstraňovanie hrozby negatívnych javov súvisiacich s marginalizáciou, a nie ako súbor opatrení zameraných na vytvorenie rovných šancí pre znevýhodnené skupiny a ich integráciu do spoločnosti. Napríklad formulácia „občania, ktorí potrebujú osobitnú pomoc“ praveľmi pripomína častý jav automatického zaradovania rómskych detí do špeciálnych škôl, a prítomnosť splnomocnenca v rade pre „boj s protispoločenskou činnosťou“ je jasným spájaním marginalizácie s kriminalitou.

Prvý splnomocnenec Branislav Baláž vypracoval v decembri 1996 *Návrh úloh a opatrení na riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc na rok 1996*, pričom cieľovou skupinou opatrení sú Rómovia.²⁰ Splnomocnenec (aj v znení neskorších štatútov) mal obmedzené kompetencie a jeho úloha bola najmä poradná (postupom rokov aj deklaratívne koordinačná s čiastočnými implementačnými právomocami).

Aktivity vlády SR vo vzťahu k Rómom v prvých rokoch SR hodnotí Michal Šebesta takto: „...realizácia konkrétnych aktivít reflektovala vtedajšiu spoločensko-politickú situáciu, neschopnosť rešpektovania menšinových práv, popieranie demokratických princípov a mýňala sa tak s deklarovanými zámermi.“²¹ Po voľbách v roku 1998 došlo k zmene vlády a k opätovnému naštartovaniu ambícií o integráciu do EÚ a NATO. Najmä v prípade úsilia o členstvo v Únii bolo nevyhnutné, aby sa nová vláda postavila aktívnejšie k riešeniu problémov slovenských Rómov, keďže plnenie politických kritérií bolo alfou a omegou získania a udržania statusu kandidáta a neskôr úspešného ukončenia rokovania. (Kotvanová, 2003; IVO 1999, 2000) Opäť zdôrazňujeme, že pri politike smerom k Rómom nejde len o rozmer práv národnostných menšín, ale aj o sociálny rozmer. Marginalizácia v dôsledku

19 Štatút splnomocnenca vlády SR na riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc. In: Kotvanová, A., Szép, A., Šebesta M.: Vládna politika a Rómovia. SIMŠ, Bratislava 2003, s. 111.

20 Šebesta, M.: Formovanie politiky štátu vo vzťahu k Rómom v prvých rokoch samostatnej Slovenskej republiky (1993 – 1998). In: Kotvanová, A., Szép, A., Šebesta M.: Vládna politika a Rómovia. SIMŠ, Bratislava 2003, s. 47.

21 Šebesta, M (2003), s. 50.

chudoby, resp. nižšieho spoločenského postavenia v kombinácii s inou etnicitou môže mať oveľa väčšie dôsledky než nerešpektovanie napr. jazykových práv (dvojazyčné názvy) pri menšine s podobnou socio-ekonomickou štruktúrou.

Vo februári 1999 prijala vláda *Štatút splnomocnenca vlády SR na riešenie problémov rómskej menšiny*, ktorým sa zároveň zriaďuje Sekretariát splnomocnenca na Úrade vlády SR. Splnomocnenec stále zostáva členom Rady vlády pre boj s protispoločenskou činnosťou. O dva roky 19. septembra 2001 vláda prijíma *Štatút splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity*. K posunu od menšiny ku komunite došlo v dôsledku viacerých faktorov. Jednak preto, že nie všetci občania SR, ktorí sa hlásia k rómskej národnosti, žijú v podmienkach, ktoré vyžadujú osobitnú pozornosť štátu, a nie všetci občania SR, ktorí žijú vo vylúčených komunitách, sa hlásia k rómskej národnosti. Toto tvrdenie je doložené viacerými odbornými odhadmi a analýzami (napr. Vaňo – Haviarová, 2002) a najmä výsledkami sociografického mapovania rómskych komunít, ktoré sa v čase od augusta 2003 do septembra 2004 uskutočnilo vo väčšine osídlení, ktoré obývajú Rómovia. Na účely výskumu bola rómska komunita definovaná ako „skupina ľudí, ktorú majorita subjektívne definuje ako Rómov na základe antropologických znakov, kultúrnej príslušnosti, spôsobu života – životného štýlu, životného priestoru, a rovnako subjektívne vníma túto skupinu ako odlišnú, a to v pozitívnom, ako aj negatívnom zmysle.“²²

Podľa výsledkov výskumu žije na Slovensku približne 320 000 Rómov, pričom 60% žije integrovane a približne 40% žije „v mestských alebo obecných koncentráciách; osídleniach lokalizovaných na okraji mesta/obce; osídleniach, ktoré sú od obce/mesta priestorovo vzdialené, prípadne oddelené prírodnou alebo umelou bariérou (potok, železnica, cesta ...).“²³ Pokiaľ ide o národnosť, v sčítaní ľudu v roku 1991 sa k rómskej národnosti prihlásilo 75 802²⁴ ľudí a v sčítaní ľudu v roku 2001 sa k rómskej národnosti prihlásilo 89 920²⁵ ľudí, čiže 1,7% populácie.

Pod rozdiel v číslach zistených v sociografickom mapovaní a v počte ľudí, ktorí sa prihlásili k rómskej národnosti, sa podpísalo viacero faktorov. Pre mnohých Rómov je hlásiť sa k rómskej národnosti

22 Atlas rómskych komunít - list faktov. <http://romovia.vlada.gov.sk/index.php?ID=3554>

23 Tamže.

24 Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 1991 <http://sodb.infostat.sk/sodb/slovak/1991/format.htm>

25 <http://sodb.infostat.sk/sodb/slovak/2001/format.htm>

problematické, keďže väčšinová spoločnosť túto identitu stigmatizuje, resp. spája ju s negatívnymi stereotypmi: „Majoritní stereotyp konštruuje Roma ako príslušníka skupiny, ktorá dělá ostatním problémy, nepracuje, parazituje na sociálním systému, obývá ghetto a tak dále. Mnoho Romů tento stereotyp přejímá. Pro ty, které nechťejí žít na okraji společnosti, je obvykle nepřijatelné se k takto majoritou vnímané skupině hlásit.“²⁶ Pod stigmatizáciu rómskej identity sa podpisuje aj negatívny mediálny obraz Rómov na Slovensku.

Druhým podstatným dôvodom pre nízky počet ľudí hlásiacich sa k rómskej národnosti je fakt, že rozlišovanie medzi konceptmi národnosti, etnickej príslušnosti a občianstva si vyžaduje určitý stupeň vzdelania, resp. integrácie do spoločnosti. U Rómov je pomerne bežné zamieňanie občianskej a národnostnej príslušnosti („žijem na Slovensku, tak mám slovenskú národnosť“). Do istej miery sa v ňom premieňa aj to, že na Slovensku prevláda etnocentrické vnímanie Slovenska ako krajiny Slovákov, ktoré si Rómovia internalizovali (*Rómske hlasy*, 2002). Vzdelanostná štruktúra najmä neintegrovanej časti Rómov je výrazne odlišná od vzdelanostnej štruktúry majority, resp. Slovenska ako celku (*Správa o životných podmienkach rómskych domácností*, 2006), čo pravdepodobne tiež vplýva na to, do akej miery si Rómovia uvedomujú formálne odlišnosti týchto dvoch konceptov. Rómske komunity a rómska národnostná menšina sú teda dve rozdielne entity, ktoré sa zastúpením jednotlivcov prekrývajú len čiastočne.

Vychádzajúc z týchto skutočností sa Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity postupne profiloval ako inštitúcia, ktorá (v znení posledného štatútu) ako „poradný orgán vlády SR pre problematiku rómskych komunít v Slovenskej republike plní úlohy zamerané na riešenie záležitostí rómskych komunít a realizuje systémové opatrenia na zlepšenie postavenia a ich integráciu do spoločnosti.“²⁷ Úrad splnomocnenca teda nemal v pôsobnosti rómsku národnostnú menšinu, ale rómske komunity, čiže najmä socio-ekonomický rozmer integrácie.

26 Zdeněk Uherek a Karel A. Novák: Etnická identita Romů. In: Čačipen pal o Roma - Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku, (Vašečka, M. ed.) Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2002, s. 106. Pozri aj: Majchrák, J.: Rómovia ako téma politických strán (s 283 - 294, tamže); Vašečka, M.: Vzťah majority k Rómom (tamže, s. 335 - 351).

27 Štatút splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity (vládou SR schválený 17. decembra 2003, uznesenie č. 1196/2003) <http://romovia.vlada.gov.sk/index.php?ID=1794>

Uznesením č. 292/1999 schválila vláda SR *Štatút rady vlády pre národnostné menšiny a etnické skupiny*. V znení štatútu a neskorších uznesení, ktoré ho upravovali (č. 419/2000 a uznesenie č. 410/2005) je rada „poradným, iniciatívnym a koordinačným orgánom vlády SR pre oblasť štátnej národnostnej politiky“ (čl. 2). Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity nie je členom Rady vlády pre národnostné menšiny (RVNM), je však prizývaný na jej zasadnutia (čl. 4).²⁸ Okrem predstaviteľov štátu sú členmi aj predstavitelia vybraných menšinových mimovládnych organizácií. Členmi RVNM sú vo väčšine prípadov oficiálne kultúrne zväzy jednotlivých uznaných národnostných menšín (napríklad Zväz Rusínov a Ukrajincov, Csemadok, Kultúrne združenie občanov rómskej národnosti v Košiciach a iné), pričom štatút Rady arbitrárne určuje zoznam členov a aj to, kto sa rokovania Rady môže zúčastniť ako expert.²⁹ Štatút pritom nestanovuje podmienky, ktoré treba splniť na to, aby sa určitá (mimovládna) organizácia mohla stať členom. RVNM je pomerne formálnou inštitúciou, ktorá zasadá len raz ročne a jej reálny dosah na situáciu menšín na Slovensku je nízky.

Po roku 1998 bolo postupne prijatých niekoľko kľúčových dokumentov, ktoré predstavujú „cestovný plán“ implementácie opatrení na integráciu rómskych komunít, zníženie etnického napätia v spoločnosti a potlačanie a predchádzanie prejavom rasizmu – *Stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu – I. etapa* (schválená uznesením vlády SR 27. septembra 1999), *Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na obdobie rokov 2000 – 2001* (schválený uznesením vlády SR č. 283/2000), *Rozpracovaná stratégia vlády SR na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000 – II. Etapa* (schválená uznesením vlády SR č. 294/2000) a *Prioritné úlohy vlády Slovenskej republiky vyplývajúce z Pravidelnej správy Európskej komisie o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii z 8. 11. 2000*.

V rokoch 1999 – 2005 vláda schválila 75 uznesení, ktoré sa priamo týkali Rómov (rómskych komunít, resp. rómskej národnost-

nej menšiny) na Slovensku.³⁰ V tomto období, najmä po nástupe splnomocnenkyne vlády SR Kláry Orgovánovej sa zároveň vytvorili kľúčové strategické dokumenty na komplexný a systematický prístup. V Programovom vyhlásení vlády SR z roku 2002 sa v časti Demokratický štát uvádza:

„Vláda považuje riešenie rómskej problematiky za svoju prioritu a bude naďalej podporovať konkrétne rozvojové programy na zabezpečenie zlepšenia situácie a integrácie Rómov do spoločnosti, vrátane adekvátneho finančného zabezpečenia. Vláda pripraví pokračovanie stratégie riešenia situácie rómskej komunity a v záujme posilnenia efektívnosti realizácie jednotlivých zámerov dobuduje odborné a špecifické kapacity priamo v regiónoch, kde žijú občania rómskej národnosti vo väčšom počte. Vláda bude pokračovať v realizácii doterajších užitočných projektov v oblasti vzdelávania, kultúry, bývania, riešenia infraštruktúry, ako aj sociálnej oblasti, pritom bude dbať na aspekty harmonického spolunažívania občanov rómskej a nerómskej národnosti.“³¹

Vláda sa tiež zaviazala podporovať predškolskú prípravu detí a vytvárať podmienky na výučbu v materinskom jazyku. Po rokoch zmätkov v prioritách sa tak „tesne pred vstupom“ podarilo jasnejšie definovať cieľovú skupinu politiky a určiť základné opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na integráciu marginalizovaných komunít a garanciu menšinových práv.

Do obdobia pred vstupom sa časť deklarovaných zámerov vláde SR podarilo naplniť – boli dobudované regionálne štruktúry Úradu splnomocnenca vlády SR (zmena štatútu uznesením vlády č. 1196/2003) a aj v dôsledku vytrvalého tlaku inštitúcií EÚ a Rady Európy došlo k presadeniu koncepčného prístupu k integrácii rómskych komunít. Základnými dokumentmi v tejto oblasti boli *Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002*, *Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov*, ktoré vláda prijala uznesením číslo 357/2002. Následne uznesením č. 278/2003 vláda prijala *Základné tézy koncepcie politiky vlády SR v integrácii rómskych komunít*, dokument, ktorý v predvstupovom období najdetailnejšie opisuje konkrétne zámery a kroky, ktoré by jednotlivé rezorty mali v oblasti integrácie rómskych komunít podniknúť. V základných tézach sa zároveň ráta s prijatím dočasných vyrovnávacích

28 Rada vlády SR pre národnostné menšiny a etnické skupiny <http://www-8.mensiny.vlada.gov.sk/index.php?ID=563>

29 Štatút Rady vlády pre národnostné menšiny je dostupný na <http://www-8.mensiny.vlada.gov.sk/data/files/3477.doc>

30 Prehľad uznesení možno nájsť na stránke Splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity <http://romovia.vlada.gov.sk/index.php?ID=1799>

31 Programové vyhlásenie vlády SR 2002, s. 6.

opatrení v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, sociálnej oblasti, bývanie a ľudských práv.

Úsilie o zavedenie dočasných vyrovnávacích opatrení priamo súvisí s diskusiou o antidiskriminačnom zákone, ktorá v tom období prebiehala na Slovensku (vláda ho prijala uznesením 125/2004) a s možnosťou, ktorú antidiskriminačné smernice EÚ ponechávajú na zavedenie dočasných opatrení na dosiahnutie rovnosti príležitostí. Hoci sa vyrovnávacie opatrenia dostali aj do slovenského antidiskriminačného zákona, Ústavný súd ustanovenia, ktoré sa ich týkali, vyhlásil v októbri 2005 za protiústavné.³² Dôvodom bol nesúlad s článkom 13 Ústavy SR – navrhované opatrenia podľa ÚS SR porušovali ustanovenie o rovnosti všetkých občanov.

Aktivity vlády v predvstupovom období sa týkali prevažne nastavenia mechanizmov v oblasti socio-ekonomickej integrácie rómskych komunít a politická dimenzia témy ostávala nereflektovaná. Dokladom toho sú udalosti na jar 2004 a rétorika, ktorá ich sprevádzala. Hoci podľa niektorých autorov (napr. Herman, 1986) netreba preceňovať prejavy politických predstaviteľov v krízových obdobiach, Rómovia sa na Slovensku štandardne stávajú témou práve v čase krízy. Reakcie politických predstaviteľov SR na nepokoje, ktoré sprevádzali avizovanú reformu sociálneho systému začiatkom roka 2004, demonštrujú, že opatrenia na zlepšenie situácie rómskych komunít sa v SR nezavádzali ako dôsledok zvnútorňovania problému slovenskou politickou elitou, resp. spoluzodpovednosti za problém, ale ako „ústupok“ tlaku EÚ. Štát zareagoval odkazom „práva a poriadku“, represívnymi opatreniami a úplne rezignoval na úlohu, ktorú by mal zohrávať v oblasti mediácie etnického napätia a vytvárania spoločného „politického národa“. Namiesto toho, aby predstavitelia štátu dali do popredia skutočnosť, že kriminalita sa týka jednotlivcov a je nebezpečné ju paušalizovať na príslušníkov konkrétneho etnika, len posilňovali stereotypný obraz „dobrých Slovákov“ a „zlých Rómov“.³³ Politická inklúzia Rómov tak v predvstupovom období ostala otvorenou výzvou.

32 Ústavný súd zrušil pozitívnu diskrimináciu. Hospodárske noviny, 19. 10. 2005 http://www.hnonline.sk/c3-22737545-k04100_detail-ustavny-sud-zrusil-pozitivnu-diskriminaciju

33 Najšlová, L.: Is there a democracy for everybody? (Remarks on Roma minority in public discourse in Slovakia). Výskum rétoriky elít počas nepokojov v roku 2004 prezentovaný na konferencii Rekonštrukcia vízií a realít postkomunistického sveta 12. – 15. mája 2004 v Budapešti.

2.3. VLÁDNA POLITIKA V POVSTUPOVOM OBDOBÍ

Po vstupe do Európskej únie vláda v rokoch 2004 – 2006 prijala niekoľko dokumentov, ktoré sa týkali politiky vo vzťahu k Rómom. Po zásadnom dokumente *Základné tézy koncepcie politiky vlády SR v integrácii rómskych komunít* z roku 2003 boli v nadchádzajúcom období prijaté *Priority vlády SR v integrácii rómskych komunít na rok 2004*, ktoré len konkretizovali aktivity, všeobecne načrtnuté v základných tézach. Dôležitejším dokumentom však bol *Národný akčný plán sociálnej inklúzie*, ktorý vláda prijala na základe uznesenia č.744 zo dňa 14. júla 2004. V rámci tohto dokumentu boli definované aj skupiny obyvateľstva najväčšmi ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením. Medzi ohrozenými skupinami boli aj obyvatelia segregovaných rómskych osídlení. V tomto dokumente sa zároveň definovali aj strategické ciele boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

Po vstupe Slovenska do Európskej únie mala ustupujúci tlak na vyvíjanie aktivít smerom k začleňovaniu rómskej populácie do spoločnosti nahradiť nová platforma spolupráce viacerých krajín – *Dekáda inklúzie Rómov*. V roku 2005 vláda prijala *Národný akčný plán dekády rómskeho začleňovania*³⁴. Toto očakávanie sa však v nasledujúcich rokoch nenaplnilo. Ukázalo sa totiž, že národný akčný plán je do veľkej miery len formálnym dokumentom bez reálneho vplyvu na konkrétnu politiku vo vzťahu k Rómom³⁵.

Po voľbách v júni 2006 vznikla vláda v zložení SMER – HZDS – SNS, ktorá sa ujala úradu 4. júla 2006. Vo svojom programovom vyhlásení uvádza:

„Vláda naďalej považuje riešenie rómskej problematiky za svoju prioritu. Na jej realizáciu bude podporovať všetky rozvojové programy s cieľom zlepšovať život Rómov a integráciu rómskej komunity do spoločnosti ... Vláda pripraví pokračovanie stratégie riešenia situácie rómskej národnostnej menšiny a v záujme účinnejšej efektívnosti realizácie jednotlivých zámerov dobuduje odborné a špecifické kapacity priamo v regiónoch, kde žijú občania rómskej národnosti vo výraznejšom počte. Vláda bude vytvárať podmienky na skutočnú integráciu a inklúziu rómskeho etnika s cieľom pozdvihnúť jeho životnú úroveň,

34 Uznesenie vlády SR č. 28/2005 zo dňa 12. januára 2005.

35 Pozri napríklad kapitoly Rómovia v Súhrnnej správe o stave spoločnosti (Slovensko 2005, 2006, 2007, 2008), ktorú každoročne vydáva Inštitút pre verejné otázky a Daniel, S. (2008).

a to na báze najširšieho konsenzu na jednej strane a politickej vôle na strane druhej.⁴³⁶

Ako je badateľné z tejto krátkej ukážky, opäť dochádza k zamieňaniu pojmov etnicita, komunita a národnosť a aj nástrojov na zabezpečovanie ich potrieb. Pritom na sklonku predstupového obdobia už bolo viac-menej jasne vyprofilované, že na zabezpečenie potrieb národnostnej menšiny sú tu v prvom rade opatrenia v rezorte kultúry a školstva a integrácia marginalizovaných komunít si vyžaduje iné nástroje. Navyše, ako sme už uviedli, nie každý, kto sa hlási k rómskej národnostnej menšine, je sociálne marginalizovaný a naopak, nie všetci marginalizovaní chcú realizovať svoje „národnostné“ potreby (participovať na národnostnej kultúre atď.)

Už z krátkeho prehľadu vyjadrení predstaviteľov súčasnej vlády SR možno vypožorovať, že do popredia sa dostali diskurz o „rómskej národnostnej menšine“ a upozorňovanie na vnútroetnickú solidariťu. Podpredseda vlády SR Dušan Čaplovič, do ktorého pôsobnosti

36 Programové vyhlásenie vlády SR, 2006, www.vlada.gov.sk, s. 44. V ďalších častiach sa uvádzajú nasledovné zmienky o Rómoch:

„Vo väčšej miere než doposiaľ budú v regionálnom rozvoji riešené sociálno-ekonomické problémy rómskej komunity s dôrazom na komplexný charakter prijímaných opatrení tak, aby bolo ucelene riešené širšie územie, v ktorom tieto komunity žijú“ (s. 22 – časť regionálny rozvoj).

„Vláda prijme rózne opatrenia na uplatňovanie programového a projektového prístupu zameraného na posilnenie sociálnej inklúzie, predchádzanie vylúčeniu z trhu práce a podporu integrácie znevýhodnených skupín do zamestnania, najmä absolventov škôl, osôb so zdravotným postihnutím, matiek s deťmi a osôb vo veku blízkom dôchodkovému veku. Osobitná pozornosť bude venovaná podpore príslušníkov rómskych marginalizovaných komunít, zníženiu regionálnych rozdielov z hľadiska zamestnanosti, nezamestnanosti a produktivity práce, najmä v zaostávajúcich regiónoch s vysokou nezamestnanosťou. V uvedenom smere bude posilnený aj rozsah a finančné zabezpečenie programov a projektov“ (s. 23 – časť sociálna inklúzia).

„S cieľom odstraňovania príčin chudoby a sociálneho vylúčenia jednotlivcov a skupín, vrátane rómskych marginalizovaných komunít, prijme vláda opatrenia s akcentom na utváranie podmienok na realizáciu opatrení nefinančného charakteru, akými sú napríklad sociálne služby, opatrenia sociálnoprávnej ochrany, sociálnej kurately, komunitný rozvoj, podpora lokálnych partnerstiev sociálnej inklúzie, dotačné programy na zvyšovanie rovnosti šancí, motiváciu a podporu prístupu k vzdelávaniu a k zdravotnej starostlivosti aj s cieľom reálne posilňovať sociálnu súdržnosť. Zároveň bude vláda dôsledne vyžadovať dodržiavanie princípu subsidiarity a výkon kompetencií všetkých zodpovedných subjektov“ (s. 27 – 28).

spadá aj Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, sa niekoľkokrát vyjadril, že jeho cieľom je, aby narastal počet ľudí, ktorí sa hlásia k rómskej národnostnej menšine – „Žiaľ, systém bol nastavený tak, že peniaze sa menšinám pridelovali podľa počtu hlásiacich sa k menšine. Buď sa zmení tento systém, alebo Rómovia si musia uvedomiť, že bude viac financií, keď sa nebudú báť prihlásiť k rómskej národnostnej menšine. Zmena tu je a netýka sa iba osád, ale aj integrovaných Rómov v mestách, obciach a mestských častiach.“³⁷

O „občanoch rómskej národnosti“ hovorí vicepremiér aj v prípade kritiky ich nedávneho vystahovávaní: „So znepokojením sledujem nesystémové vystahovávanie občanov rómskej národnosti z niektorých miest na Slovensku, konkrétne z Komárna, Tornale, Liptovského Hrádku a najnovšie z Nových Zámkov. Niektoré spôsoby deložovania mi pripomínajú smutné roky 1938 – 1945 na území horthyovcami okupovaného južného Slovenska a prvej Slovenskej republiky. V týchto aktivitách sledujem rasové motívy napriek tomu, že sa zabaľujú do fráz o dodržiavaní občianskych princípov života.“³⁸ Vo svojom vyjadrení zdôrazňuje podpredseda vlády opäť národnosť, pričom je zjavné, že vystahovávanie neplatičov je prejavom sociálneho problému.

Aktivizáciu „rómskej národnostnej menšiny“ vníma súčasná vláda ako podmienku pre úspech akýchkoľvek opatrení smerom k Rómom, napríklad aj vzdelávania. V prejave na medzinárodnej konferencii o vzdelávaní Rómov v Budapešti v apríli 2007 Dušan Čaplovič uvádza:

„V najbližšom období bude predložená do vlády SR a potom na schválenie do NR SR nová stratégia a koncepcia na zlepšenie situácie Rómov. Poradným orgánom pri vytváraní koncepcie je komisia pozostávajúca zo zástupcov rómskej národnostnej menšiny, zástupcov samosprávnych krajov, konkrétne oddelenia pre regionálny rozvoj a zástupcov jednotlivých ministerstiev a mimovládnych organizácií. Jej úspešným predpokladom je uznanie existencie rómskej národnostnej menšiny, ktorej nerovné postavenie v reálnom živote spoločnosti je špecifické a vyžaduje si prijatie nielen vyrovnávacích opatrení.

37 Koncentrácia financií pre rómske komunity je podľa Čaploviča prioritou. Romano Nevo Lil, 25. 1.2007 <http://www.ml.sk/modules.php?name=News&file=article&sid=5674>

38 Stanovisko vicepremiéra SR Dušana Čaploviča k súčasnej situácii deložovania občanov rómskej národnosti v Nových Zámkoch. Úrad vlády SR, 13. 9. 2007. <http://www.caplovic.vlada.gov.sk/index.php?ID=4230>

Súčasťou koncepcie je zapojiť do jej procesu rozvoja celú rómsku národnostnú menšinu, aj integrovaných Rómov.³⁹

Rovnako ako v predchádzajúcich vyjadreniach, aj v tomto je zjavné nepochopenie, že „nerovné postavenie“ Rómov je dôsledkom etnosociálneho vylúčenia, nie dôsledkom toho, že sa hlásia k rómskej národnostnej menšine. Zmiešavaniu týchto dvoch kategórií sa podrobnejšie venujeme v tretej kapitole, na tomto mieste sa obmedzíme na konštatovanie, že hoci sa v prevstupovom období podarilo aj za pomoci inštitúcií EÚ vyvinúť tlak na prijatie opatrení, ktoré majú potenciál existujúce problémy riešiť, v povstupovom období a najmä po roku 2006 bola časť tohto úsilia znehodnotená. K dispozícii však už nie je nijaký „cukor a bič“.

V roku 2007 došlo aj k zmene na poste splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity – vláda odvolala Kláru Orgovánovú a na jej miesto nastúpila Anna Botošová. Úrad pod vedením novej splnomocnenkyne začal nasledovať novo zadefinované ciele, napríklad rozvoj rómskej národnostnej menšiny, ktoré sa premietli aj do *Strednodobej koncepcie rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike*, ktorú prijala vláda v marci 2008. Koncepcia sa stretla s vážnou kritikou zo strany odbornej verejnosti vrátane mimovládnych organizácií predovšetkým pre jej nekonceptnosť, nekonkrétnosť, top-down prístup a odklon od dovtedajšieho prístupu, v rámci ktorého sa na rozvoj národnostnej kultúry a školstva používali iné nástroje ako na sociálnu integráciu.

Centrálnou oblasťou, ktorej sa mal úrad splnomocnenkyne v rokoch 2007 – 2008 venovať, bolo napĺňanie *Národného strategického referenčného rámca Slovenskej republiky na roky 2007 – 2015*, v rámci ktorého sa mala implementovať horizontálna priorita marginalizovaných rómskych komunít (Hojšík, 2009). Tá sa však oproti plánovanému časovému rozvrhu výrazne omeškala, čo mohlo byť spôsobené viacerými faktormi. Nová splnomocnenkyňa však o svojich aktivitách v uplynulom období informovala len vo veľmi obmedzenej miere, takže je zložitá posúdiť dôvody výrazného omeškania plánovaných aktivít. V novembri 2008 však došlo k zmene štatútu Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, v rámci ktorej prišiel splnomocnenec o viacero kompetencií. Podpredseda vlády Dušan

39 Dušan Čaplovič, Vystúpenie na medzinárodnej konferencii vzdelávacie reformy a inklúzia Rómov vo východnej a strednej Európe, Budapešť, 4. 4. 2007. <http://www.caplovic.vlada.gov.sk/index.php?ID=3482>

Čaplovič túto zmenu zdôvodnil práve pomalým tempom prípravy čerpania štrukturálnych fondov⁴⁰.

2.4. POLITICKÁ PARTICIPÁCIA A REPREZENTÁCIA RÓMOV

Politická participácia a reprezentácia Rómov má niekoľko dimenzií, ktoré sú vzájomne prepojené. V prvom rade ide o politickú reprezentáciu samotnej témy integrácie, čiže o to, do akej miery sú problémy, ktorým čelia rómske komunity na Slovensku, prítomné v politickom diskurze. Rómovia na Slovensku čelia negatívnym postojom zo strany majoritnej populácie, čo do veľkej miery vplýva aj na to, do akej miery sú politické strany ochotné prijať túto tému do svojej agendy. Rómovia boli pre majoritné politické strany vždy pomerne okrajovou témou, ktorú využívali v minulosti skôr ako nástroj získavania voličských hlasov. Najmä nacionalistické strany v kampani orientovanej na majoritu rady sľubovali „nastolenie poriadku“ a „koniec zneužívania sociálneho systému“. Takmer všetky strany sa však v predvolebnom období usilovali získať aj rómske hlasy.

V období, keď Slovensko vstupovalo do Európskej únie, bola téma integrácie intenzívne prítomná vo verejnom diskurze, preto ju ani politické strany nemohli úplne opomenúť. Ak však aj politické strany venovali tejto téme časť svojej agendy, išlo často o veľmi neprofesionálny prístup, ktorý sa zriedka opieral o odbornú znalosť problematiky. Ako príklad možno uviesť doposiaľ najkomplexnejší stranícky návrh na „riešenie rómskej problematiky“, ktorý v roku 2002 predstavila liberálna strana ANO. Návrh obsahoval množstvo opatrení, ktoré by vo svojom dôsledku znamenali ďalšiu inštitucionalizáciu segregácie a sociálneho vylúčenia. Tento návrh, známy aj ako návrh na vytvorenie *rómskych kibucov*, sa stretol s veľkou kritikou zo strany domácich aj medzinárodných mimovládnych organizácií (Jurásková – Kriglerová, 2002). Po vstupe Slovenska do Európskej únie v roku 2004 sa na reprezentácii Rómov v majoritnom politickom diskurze priveľa nezmenilo a doteraz pretrváva na Slovensku stav, že téma integrácie Rómov nemá relevantnú politickú reprezentáciu (pozri viac v časti *Agenda nikoho* tejto publikácie).

Druhou dimenziou je rómska politická reprezentácia. Tá sa reálne začala vytvárať až po roku 1989 a bola sprevádzaná veľkým napätím medzi rôznymi politickými subjektmi, ktoré postupne vznikali. Rómovia mali svojich zástupcov v parlamente naposledy ešte

40 Botošovú odstavili z čela úradu. SME, 28. 11. 2008.

vo Federálnom zhromaždení ČSSR a v Slovenskej národnej rade po voľbách v roku 1990 (Šebesta, 2002, s. 295). Odvtedy sa im nijakým spôsobom nepodarilo uspieť v politike na celoštátnej úrovni napriek tomu, že za uplynulých takmer 18 rokov vytvorili množstvo politických subjektov, ktorých reprezentanti kandidovali aj na kandidátkach majoritných politických strán (tu však treba zdôrazniť, že vždy išlo o prakticky nezvoliteľné miesta na kandidačných listinách majoritných strán). Rómska politická reprezentácia sa už od 90. rokov vyznačuje veľkou nejednotnosťou a vnútornými konfliktmi (Šebesta, 2002; Rybová, 2002; Jurásková - Kriglerová, 2004). Nejednotnosť a neprehľadnosť v ustavične vznikajúcich a zanikajúcich rómskych politických stranách sa permanentne odráža aj na ich opakovaných neúspechoch v jednotlivých volebných obdobiach a aj na veľmi nízkej politickej podpore zo strany Rómov samých (Rómske hlasy, 2002; Záverečná správa, 2005).

Posun v úspešnosti rómskych politických reprezentantov možno v posledných rokoch zaznamenať predovšetkým na lokálnej úrovni. Pomerne výrazná zmena nastala predovšetkým v komunálnych voľbách v roku 2006. V posledných komunálnych voľbách výrazne narástol jednak počet Rómov kandidujúcich do obecných zastupiteľstiev (oproti roku 2002 sa zdvojnásobil), ale aj počet rómskych poslancov úspešne zvolených do obecných zastupiteľstiev (220 zvolených poslancov oproti 158 v roku 2002). Rovnako sa zvýšil aj počet rómskych starostov z 11 v roku 2002 na 19 v roku 2006⁴¹. Veľmi významným posunom je aj to, že rómski kandidáti začínajú byť úspešní aj v heterogénnom, rómsko - nerómskom prostredí. Počet Rómov zvolených do obecných zastupiteľstiev sa totiž zvýšil aj v mestách s veľmi malým zastúpením rómskej populácie⁴². Ďalším faktorom, ktorý vplýva na zväčšujúci sa úspech rómskych kandidátov v určitých lokalitách, je zmena v etnickej skladbe niektorých prevažne vidieckych obcí. Vyššie prirodzené prírastky Rómov ako majority a fenomén „white flight“, teda systematické odťahovanie sa Nerómov z určitých oblastí, spôsobujú vznik čisto rómskych obcí alebo ich častí. V týchto oblastiach môže dochádzať k tomu, že rómskych voličov je jednoducho viac ako nerómskych, a tým sa im podarí aj jednoducho zvoliť „svojho“ poslanca/starostu.

Na Slovensku dlhodobo absentovali údaje o tom, akí sú Rómovia voliči a koho vo voľbách podporujú. V rokoch 2001 - 2006 Inštitútu

41 Local Elections Brief, 2006

42 Tamtiež

pre verejné otázky realizoval viaceré výskumy⁴³, zamerané aj na politickú participáciu Rómov. Tieto výskumy potvrdili, že volebné správanie Rómov sa príliš neodlišuje od majoritnej populácie. Predpoklady o tom, že Rómovia sú pasívni voliči, sa nepotvrdili, skôr sa ukázalo, že volebná účasť je len o málo nižšia ako v prípade majoritnej populácie.

Volieb v roku 1998 sa podľa týchto výskumov zúčastnilo približne 65% rómskych voličov a rovnaký počet Rómov deklaroval aj ochotu zúčastniť sa volieb v roku 2002 (Vašečka, 2002). To sa potvrdilo aj vo výskume z roku 2004, kde 62% rómskych respondentov uviedlo, že sa v roku 2002 parlamentných volieb zúčastnilo (Záverečná správa..., 2005). Zaujímavým zistením z týchto výskumov je aj to, že najaktívnejší sú rómski voliči v prípade komunálnych volieb. Zúčastňujú sa ich viac ako parlamentných, regionálnych alebo volieb do Európarlamentu. Na komunálnej úrovni zároveň poznajú kandidátov oveľa lepšie ako na ostatných. Na to však do veľkej miery pôsobí aj aktívna volebná kampaň, ktorá rôznymi (aj nelegitímnymi) spôsobmi - vecné dary, silné predvolebné sľuby zo strany lokálnych kandidátov na starostov alebo poslancov) výrazne ovplyvňuje a zvyšuje účasť Rómov v týchto voľbách.

Podobná ako v prípade majoritnej populácie je aj podpora politických strán. V minulosti (do roku 2002) Rómovia vo voľbách podporovali predovšetkým Hnutie za demokratické Slovensko, od roku 2002 sa politické preferencie začali uberať skôr v prospech strany Smer (Záverečná správa... 2005). Čo sa týka oblastí, ktorým sa majú venovať politické strany preto, aby ich Rómovia volili, vo všetkých spomínaných výskumoch sa ukázalo, že Rómovia podporujú predovšetkým strany, ktoré riešia problémy ako je nezamestnanosť, bývanie a sociálne zabezpečenie.

Napriek tomu, že politické správanie Rómov sa len minimálne líši od majority, a hoci rómske politické strany zlyhávajú v oslovení voličov, či už rómskych alebo nerómskych, väčšina parlamentných strán sa takmer výhradne sústredila len na získavanie rómskych hlasov v predvolebnom období a nevenovala sa téme integrácie systematicky³. Povstupové obdobie v reflexii tvorcov a pozorovateľov integračnej politiky

43 Týmito výskumami boli: IVO/UNDP Ľudský rozvoj Rómov, IVO/Freedomhouse: Rómska politická participácia v transformačnom období a IVO/NDI Politická participácia Rómov.

3. POVSTUPOVÉ OBDOBIE V REFLEXII TVORCOV A POZOROVATEĽOV INTEGRAČNEJ POLITIKY

3.1. KTO JE CIEĽOVÁ SKUPINA?

Predchádzajúca kapitola venovaná doterajším vládnym politikám na integráciu Rómov poukázala na značné problémy v definovaní toho, kto sú vlastne ľudia, na ktorých má byť integračná politika orientovaná. Nejednoznačnosti v strategických dokumentoch sa

preto premietli do neúspechov spojených s nenaplneným očakávaním zlepšenia situácie Rómov na Slovensku. Implicitne bola otázka neadekvátneho definovania cieľovej skupiny prítomná v mnohých analýzách týkajúcich sa situácie Rómov na Slovensku a prístupov vlády k nim. Doteraz však nebolo systematicky opísané, aké dimenzie táto téma môže pokrývať a ako na ne vládne politiky (ne)reagujú.

Rómovia do roku 1989 neboli oficiálne uznaní ako národnostná menšina, štátne politiky ich vnímali výlučne ako sociálnu skupinu, o čom svedčí aj ich vtedajšie pomenovanie „osoby cigánskeho pôvodu“, ktoré odrážalo asimilačné snahy a odmietanie etnickej identifikácie Rómov (Šebesta, 2003, s. 13). V roku 1991⁴⁴ ich vláda oficiálne uznala ako národnosť, čím sa stali právne rovnocennými s ostatnými, dávnejšie uznanými národnostnými menšinami na Slovensku.

Rómovia však tvoria veľmi špecifickú skupinu v porovnaní s ostatnými národnostnými menšinami a etnickými skupinami žijúcimi na Slovensku, a to z viacerých dôvodov. Predovšetkým je ich stratifikačná štruktúra výrazne odlišná od majoritnej populácie aj od ostatných menšín žijúcich na Slovensku. Vzhľadom na systematické snahy o segregáciu a asimiláciu Rómov v histórii (Kollárová, 2002; Tkáčová, 2002; Šebesta, 2003) tvoria v súčasnosti Rómovia časť populácie, ktorá sa vyznačuje najvyššou nezamestnanosťou a chudobou. Zároveň Rómovia do veľkej miery znášali negatívne javy súvisiace s transformáciou spoločnosti po roku 1989. Kým väčšina majoritnej populácie mala možnosti (sociálne siete, vzdelanie a iné) na to, aby sa viac-menej úspešne adaptovala na nové podmienky, Rómovia sa začali výrazne prepadávať do chudoby a sociálnej závislosti od štátu.

Snahy o asimiláciu najmä počas obdobia pred rokom 1989 a neuznanie Rómov za národnostnú menšinu prispeli aj k tomu, že Rómovia do súčasnosti nemajú vytvorenú vlastnú politickú alebo spoločenskú reprezentáciu (pozri časť Agenda nikoho), čo ich tiež odlišuje napríklad od maďarskej menšiny, ktorej politická reprezentácia bola počas dvoch volebných období (1998 - 2006) súčasťou vládnej koalície.

Tretou dimenziou, ktorá ovplyvňuje situáciu Rómov na Slovensku je ich sociálne vylúčenie zo spoločnosti, charakterizované výrazným

44 Vláda Slovenskej republiky v roku 1991 prijala uznesenie č.153/1991 s názvom Zásady vládnej politiky k Rómom, v ktorej prvýkrát oficiálne stanovila zásadu: „uznať etnickú svojbytnosť Rómov na úrovni ostatných etnických minorít...“, t. j. v súčasnej terminológii uznať Rómov za národnosť, a tak zabezpečiť ich politicko-právnu rovnoprávnosť.

sociálnym odstupom zo strany majoritnej populácie. Tento odstup je založený na mnohých predsudkoch a stereotypoch, ktoré vplývajú na negatívne postoje majority voči Rómom (Kriglerová, 2002). Táto tretia dimenzia sa premieta aj do inštitucionálnej roviny v podobe diskriminácie a nedodržiavania ľudských práv.

To, že doterajším prístupom k integrácii Rómov chýbala komplexnosť, je minimálne na symbolickej úrovni zrejmé z toho, ako sa formoval napríklad názov úradu splnomocnenca/splnomocnenkyne vlády pre Rómov. V roku 1995 bol vymenovaný splnomocnenec vlády pre občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc⁴⁵, v roku 1999 bol vládou vymenovaný splnomocnenec vlády SR na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny⁴⁶. V roku 2001 bol úrad premenovaný na Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity a tento názov má úrad až dodnes (pozri prvú časť štúdie). V tomto období boli prijaté viaceré strategické dokumenty, ktoré definovali doteraz najjednoduchšie cieľové skupiny a oblasti, na ktoré má byť politika voči Rómom zameraná. Po zmene vlády v roku 2006 a výmene na poste splnomocnenkyne v roku 2007 síce ostal názov úradu zachovaný, tento nový úrad však v roku 2008 prijal *Strednodobú koncepciu rozvoja rómskej národnostnej menšiny*, čím opäť redefinoval integráciu Rómov na národnostnú resp. etnickú otázku (Oravec, 2008).

To, že doteraz neboli cieľové skupiny politik zameraných na integráciu Rómov jednoznačne identifikované, môže byť jedným z dôvodov, prečo sa túto tému doteraz nepodarilo komplexne uchopiť a jednotlivé jej nástroje adekvátne a efektívne nastaviť. To, že integračné politiky by mali reflektovať vyššie spomínané dimenzie a reagovať tak na reálne potreby Rómov žijúcich na Slovensku, je aj jedným z dôležitých zistení nášho výskumu. Rozhovory s aktérmi pôsobiacimi v tejto téme na rôznych úrovniach (verejná správa, štátna správa, akademické inštitúcie, mimovládne organizácie) jednoznačne poukázali na potrebu diferencovania a kombinácie rôznych nástrojov verejnej politiky podľa toho, akým konkrétnym problémom čelia Rómovia žijúci na Slovensku:

45 Tento splnomocnenec bol vymenovaný na základe uznesenia vlády SR č. 668/1995. Aj keď v názve inštitútu splnomocnenca sa táto skupina etnicky ani národnostne nedefinovala, v konkrétnom materiáli Návrh úloh a opatrení na riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc sú ako cieľová skupina jednotlivých opatrení určení Rómovia (Šebesta, 2003).

46 Uznesenie vlády č. 127/1999 zo dňa 10. 2. 1999.

„Je to veľmi diferencovaná a veľmi štruktúrovaná skupina. Sú medzi nimi Rómovia, ktorí sú integrovaní, ... potom je tu skupina Rómov, ktorá je segregovaná. Niektorí Rómovia sa oficiálne hlásia k svojej národnosti ... potom tí, ktorí sa neoficiálne sami považujú za Rómov. Potom je tu skupina ľudí, ktorí sú niekde na polceste pri hľadaní svojej identity ... Toto sú všetci, ktorí by mali byť objektom záujmu, ak existuje nejaká politika štátu. A z toho vyplýva aj požiadavka, že táto politika by takisto mala byť veľmi štruktúrovaná. Čiže politika, ktorá by sa dotýkala riešenia špecifických problémov jednotlivých podskupín Rómov na Slovensku.“

Ak hovoríme o diferencovaných politikách s prihliadaním na rôzne aspekty integrácie Rómov je potrebné aj vymedziť jednotlivé cieľové skupiny, na ktoré by mali byť tieto politiky zamerané. Samozrejme, v praxi nejde o ideálnu typológiu a vzájomne sa vylučujúce cieľové skupiny. Zamieňanie a zmiešavanie jednotlivých kategórií v rámci konkrétnych politik však môže v praxi pôsobiť (a aj pôsobí) kontraproduktívne. Rozhovory s jednotlivými aktérmi v rámci výskumu priniesli zistenia, na základe ktorých možno urobiť základnú typológiu cieľových skupín, na ktoré má byť verejná politika zameraná.

3.1.1. Rómske komunity

Keď bola v roku 2001 do funkcie splnomocnenkyne vlády SR vymenovaná Klára Orgovánová, bol prijatý aj nový štatút, v ktorom sa zmenil názov úradu na Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity (z pôvodného úradu splnomocnenca pre rómsku menšinu). Dôvodom na túto zmenu bolo predovšetkým to, že Rómovia netvorili homogénnu skupinu obyvateľstva a zameranie na konkrétne komunity umožňuje lepšiu adresnosť pomoci, ktorú mal tento úrad poskytovať. Zároveň tak možno efektívnejšie koordinovať realizáciu projektov a spoluprácu s jednotlivými orgánmi štátnej správy, samosprávy, ale aj s mimovládnyimi organizáciami (Evaluácia..., 2002).

Ak sa hovorí o rómskych komunitách ako o heterogénnej skupine obyvateľstva, je zrejme, že rôzne komunity majú rôzne potreby a tieto by mali byť reflektované aj v nasmerovaní jednotlivých foriem pomoci. Respondenti v našom výskume vyjadrovali rozličné názory na potrebu zamerania pomoci rómskym komunitám. V prvom rade išlo o marginalizované rómske komunity, ktoré trpia sociálnym vylúčením a v mnohých prípadoch extrémnou chudobou.

„Určite by cieľovou skupinou mali byť predovšetkým marginalizované rómske komunity, tie dole, tie chudobné. Preto je veľmi dobré, ak vznikali lokálne partnerstvá⁴⁷. Bolo viacero dobrých projektov na lokálnej úrovni, zameraných na zamestnanosť, vzdelávanie, rekvalifikácie a podobne.“

„Pre mňa, ja som na to veľmi citlivá, adresátni štátnej pomoci by mali byť naozaj ľudia alebo komunity žijúce v segregovaných vylúčených osídleniach. Ja si nemyslím absolútne, že je to národnostný problém a podľa mňa sa vôbec netýka integrovaných Rómov.“

„Rozhodne to treba rozlišovať. Tie komunity alebo tá časť ľudí, ktorá žije v sociálne vylúčenom prostredí, tak rozhodne potrebuje iný typ politiky ako ľudia, ktorí sú Rómovia, ale nemajú tieto problémy. Tá časť ľudí, ktorá žije v marginalizovaných komunitách, potrebuje zabezpečiť základné funkcie - vzdelanie, bývanie, zamestnanosť ... tam by to malo byť striktné vymedzené, aby nedochádzalo k zmiešavaniu vecí.“

Z rozhovorov vyplýva, že v prípade marginalizovaných rómskych komunít by mali byť aplikované rôzne nástroje sociálnej, bytovej aj vzdelávacej politiky, ktoré budú reflektovať konkrétne potreby jednotlivých komunít. Medzi respondentmi sa však rôznili názory na to, či táto politika má byť všeobecná a zameraná na všetky znevýhodnené a chudobné skupiny obyvateľstva, alebo sa má prihliadať aj na etnický charakter chudoby. V prípade niektorých rómskych komunít možno hovoriť o takzvanej dvojitej marginalizácii (Radičová, 2001), kde nielen samotná chudoba, ale aj sociálne vylúčenie vplyva na to, v akých socio-ekonomických podmienkach Rómovia žijú. Preto by podľa niektorých respondentov mali byť cieľovou skupinou špecificky rómske marginalizované komunity.

„...Avšak, keďže veľká časť Rómov žije v marginalizácii, ide o kombináciu etnického a sociálneho znevýhodnenia, takže iná pozornosť by

47 Lokálne partnerstvá sociálnej inklúzie vznikli s podporou Fondu sociálneho rozvoja. Sú zamerané na vytváranie partnerstiev na úrovni okresov alebo krajov. Ide o partnerské združenia, ktorých zámerom je umožniť občanom na lokálnej úrovni aktívne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese. Lokálne partnerstvá sa zapájajú do aktivít miestnej komunity rôznymi spôsobmi, podľa aktuálnych potrieb danej lokality alebo komunity (o lokálnych partnerstvách viac na www.fsr.gov.sk alebo <http://www.clovekvtsni.sk/index.php?clanok=79>

sa mala venovať tejto skupine, ale nie striktne len na princípe sociálnej politiky alebo len na etnickom princípe. Jednoducho vždy to musí byť kombinácia.“

Iní sa prikláňali skôr k názoru, že sociálna politika má byť rovnaká pre všetky znevýhodnené skupiny, pričom etnická dimenzia by nemala v tomto prípade zohrávať dôležitú úlohu.

„A potom by sa mali riešiť kroky jednotlivo k tým skupinám, ktoré potrebujú, aby táto politika bola nejako vyšpecifikovaná ... Ale zase nemalo by sa to sústrediť len na nejakú menšinu vo všeobecnosti ... je jasné, že by sa to malo nejako zdefinovať, ale nemalo by sa to definovať tým, či je niekto Róm, alebo Neróm.“

Okrem marginalizovaných rómskych komunít, ktoré sú ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením, bola identifikovaná aj ďalšia skupina Rómov, ktorí by mali byť špecifickou cieľovou skupinou politiky štátu. Ide o tzv. strednú vrstvu Rómov alebo Rómov žijúcich integrovane medzi majoritnou populáciou. Tu dochádza istým spôsobom k zmene diskurzu, ktorému v minulosti dominoval socio-ekonomický rozmer integrácie Rómov. Integrovaní Rómovia by mali byť cieľovou skupinou politik zameraných na Rómov z viacerých dôvodov. Napriek tomu, že ich socio-ekonomická situácia sa príliš neodlišuje od majoritnej populácie a špecifické nástroje sociálnej politiky voči tejto skupine nie sú potrebné, práve táto skupina Rómov čelí mnohým dôsledkom spomínaného sociálneho vylúčenia zo spoločnosti. Často sú obeťami diskriminácie, napriek kvalitnému vzdelaniu si nemôžu nájsť prácu, alebo sa ich týka fenomén „skleneného stropu“⁴⁸. Pre tieto skupiny je dôležitá práve dimenzia dodržiavania ľudských práv a princípu nediskriminácie, prípadne ďalšie opatrenia zamerané na vyrovnávanie šancí tejto skupiny obyvateľov.

„Keď hovoríme o vymedzení ako obyvatelia rómskych komunít, asi by bolo na škodu, keby som opomenula Rómov, ktorí sú integrovaní, žijú v rozptyle. No práve z dôvodu svojej etnickej príslušnosti sú jednoducho znevýhodňovaní v živote, v spoločnosti, na trhu práce ... kdekoľvek. Jednoducho ich uplatnenie je kvázi zacyklené a to je aj

48 Tento pojem sa používa na opísanie „neviditeľných prekážok, ktoré bránia kvalifikovaným ľuďom postúpiť v zamestnaní vyššie, alebo získať určitý typ zamestnania. Tento pojem sa spája obvykle s témou diskriminácie žien na trhu práce, ale rovnako dobre platí aj pre príslušníkov etnických menšín (pozri napr. Aguirre, Turner, 2004).

dôvod, prečo ten človek je apatický a nereflektuje na to, čo by mal, pretože tam nie je podpora, aká by mala byť.“

Druhým dôvodom, prečo by stredná rómska vrstva mala byť takisto cieľom verejnej politiky, je to, že ide o skupinu ľudí, ktorá môže vytvárať mobilitný kanál pre ostatné skupiny obyvateľstva. Každá spoločnosť by mala byť istým spôsobom stratifikovaná a mali by v nej fungovať mobilitné kanály. Podpora strednej vrstvy Rómov môže do istej miery uľahčiť proces inklúzie ostatných. Zároveň môže stredná vrstva Rómov zohrávať dôležitú úlohu aj pri vytváraní reprezentácie (či už spoločenskej alebo politickej), ktorá sa bude integráciou zaoberať komplexnejšie (pozri časť Agenda nikoho) alebo vytvárať pozitívne vzory.

„Podľa mňa treba stavať na tých, ktorí sú integrovaní, ktorí študujú a chcú sa ďalej vzdelávať. Pretože keď sa staví na nich, keď sa bude na nich vplývať, tak oni potom môžu dostatočne vplývať na ľudí napr. v rómskych komunitách, pretože vždy tam musí byť niekto, kto sa im nejakým spôsobom priblíži, bude s nimi komunikovať...“

3.1.2. Rómska národnostná menšina

Keďže Rómovia sú oficiálne uznanou národnostnou menšinou na Slovensku, ústava im zaručuje menšinové práva, medzi ktoré patrí „všestranný rozvoj, najmä právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, právo rozširovať a prijímať informácie v ich materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie“ (Ústava Slovenskej republiky, Druhá hlava, Štvrtý oddiel, čl. 34). Zároveň im garantuje právo vzdelávať sa vo svojom materinskom jazyku, používať materinský jazyk v úradnom styku a zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín.

Takto definované práva vyžadujú, špecifický typ politiky, iný ako ten, ktorý je zameraný na socio-ekonomické špecifiká rómskych komunít na Slovensku. Rómom sa doteraz nepodarilo vytvoriť efektívnu politickú reprezentáciu (pozri časť Agenda nikoho), čo je možno jeden z dôvodov, prečo ich menšinové práva doteraz neboli natolko prítomné v spoločenskom diskurze ako práva menšín, ktoré takúto reprezentáciu vytvorenú majú (na Slovensku predovšetkým maďarská menšina). Požiadavky na napĺňanie menšinových práv by mali prichádzať predovšetkým zo strany reprezentantov jednotlivých

menšín. Nemalo by byť úlohou štátu, aby definoval, akým spôsobom sa má rozvíjať kultúra a školstvo konkrétnej národnosti. Mal by iba vytvárať primerané podmienky na sebarealizáciu menšiny pokiaľ ide o jazyk a kultúru. Pokiaľ ide o dimenziu sociálnej integrácie, respektíve zabezpečovania základných životných potrieb, tam má, samozrejme, štát viac povinností. Treba sa však vyhnúť zmiešavaniu povinností a kompetencií štátu v národnostnej a sociálnej politike. Dobrým príkladom takéhoto zmiešavania je napríklad *Strednodobá koncepcia rozvoja rómskej národnostnej menšiny*, ktorú prijala vláda v roku 2008.

Ak respondenti v našom výskume hovorili o rómskej menšine ako cieľovej skupine verejných politik, mali na mysli predovšetkým upevňovanie etnickej sebaidentifikácie, podporu a udržiavanie rómskej kultúry a jazyka. V každom prípade však opakovane zdôrazňovali, že takáto politika musí byť jednoznačne pomenovaná a má byť realizovaná rovnakým súborom nástrojov, ako voči ostatným národnostným menšinám na Slovensku.

„Ak hovoríme o národnostných menšinách a o rómskych komunitách, tak sú to dva kvalitatívne odlišné pojmy. Ak hovoríme o národnostnej menšine, sú to príslušníci menšiny, ktorí chcú a vedome využívajú to, čo im príslušnosť k menšine ponúka.“

„A je možné vnímať Rómov aj ako etnickú skupinu, a tým pádom cieľovú skupinu politiky vo vzťahu k národnostným menšinám a etnickým skupinám, čo je však zásadne iná paleta nástrojov, akými by mala vláda zabezpečovať realizáciu národnostných práv, čiže je to niečo podobné, čo sa robí vo vzťahu k Maďarom alebo Rusínom...“

Istú opatrnosť, ktorú badať vo verejnom diskurze pri otázkach týkajúcich sa menšinových práv Rómov, možno vysvetliť aj ďalším fenoménom, ktorý odlišuje Rómov od ostatných národnostných menšín žijúcich na Slovensku. Týmto fenoménom je problém segregácie, ktorý sa týka viacerých oblastí, ale v súvislosti s menšinovými právami je kontroverzná predovšetkým oblasť vzdelávania. Kým v prípade ostatných národnostných menšín je dodržiavanie práva na vzdelávanie v materinskom jazyku pomerne jednoznačnou oblasťou (vzdelávanie v systéme národnostného školstva), v prípade Rómov môže ísť o dvojsečnú zbraň. Ak by sa totiž vytvoril systém národnostného školstva pre Rómov, môže to jednak spôsobiť zhoršenie možnosti integrácie Rómov a zároveň môže takéto opatrenie slúžiť ako

nástroj segregácie vo vzdelávacom procese, ktorého svedkami sme už aj v súčasnosti (problém vzdelávania rómskych detí v špeciálnom školstve). V budúcnosti možno teda očakávať, že téma menšinových práv Rómov bude oveľa intenzívnejšie diskutovanou oblasťou najmä v súvislosti s otázkou ich integrácie.

Hoci definovanie cieľovej skupiny má viac dimenzií - socio-ekonomickú, dimenziu sociálneho vylúčenia a s ňou súvisiacu diskrimináciu, alebo oblasť menšinových práv, výskum poukázal na to, že jednotlivé dimenzie vyžadujú rozličné nástroje verejnej politiky. V opačnom prípade nemusí verejná politika prinášať želané výsledky.

3.1.3. Majoritná populácia

Ak hovoríme o Rómoch ako o ľuďoch, ktorí sú sociálne vylúčení zo spoločnosti, nemožno opomenúť ani ďalšiu cieľovú skupinu, a tou je majoritná spoločnosť. Ak Slovensko nevytvorí inkluzívne prostredie na vzájomné spolužitie, všetky politiky, nástroje a opatrenia na integráciu Rómov do spoločnosti (alebo zlepšenie ich socio-ekonomickej situácie) budú systematicky zlyhávať. Nie je preto prekvapujúce, že väčšina respondentov pri definovaní cieľov politiky voči Rómom uvádzala aj „*celú spoločnosť*“ alebo „*majoritnú populáciu*“.

„Ešte k tomu objektu, že kto by mal byť objektom štátnej politiky, tak dodám ešte v zátvorke, že by to mali byť aj Nerómovia. Pochopiteľne, môžeme to nazvať aj inak, povedzme politikou nediskriminácie. Ale mám na mysli to, že Rómovia, nech sú to akékoľvek komunity Rómov, nežijú vo vzduchoprázdne, ale žijú spolu s ostatnými, v interakcii. A postavenie tejto skupiny nie je definované zvnútra tejto skupiny, teda správaním sa Rómov, ale aj správaním sa väčšiny k rómskej menšine.“

Tieto politiky by podľa viacerých respondentov mali byť zamerané na redukciu predsudkov a stereotypov voči Rómom na Slovensku. Avšak napriek množstvu finančných prostriedkov investovaných do rôznych kampaní o rasizme a predsudkoch v spoločnosti Rómovia stále ostávajú najodmietanejšiu skupinou obyvateľstva. Verejné kampane, ktoré poukazujú na problematiku diskriminácie Rómov, neboli doteraz veľmi úspešné a je otázne, či majú potenciál na zmenu rigidne negatívnych postojov voči Rómom. V tomto smere je priestor skôr v oblasti vzdelávacieho systému, kde je potrebné prekonať jeho súčasné etnocentrické nastavenie a implementovať vzdelávacie

nástroje reflektujúce kultúrnu a etnickú heterogenitu Slovenska. Zároveň by bolo potrebné, aby štát podporoval politiky alebo aktivity zamerané na rôzne profesijné skupiny, ktoré prichádzajú do kontaktu s Rómami a vlastnými predsudkami prispievajú k diskriminácii a sociálnemu vylučovaniu Rómov (napríklad sociálni pracovníci, učelia, zamestnávateľia, úradníci štátnej správy a iní).

Nevyhnutné však je aj to, aby sa zmenila rétorika politických a spoločenských elít, ktoré neustále udržiavajú obraz Rómov ako skupiny, ktorá akoby nepatrila do tejto spoločnosti. Súčasná rétorika je buď poznačená otvoreným alebo latentným rasizmom, alebo na druhej strane priveľmi paternalistickým prístupom, kde Rómovia nie sú vnímaní ako plnohodnotná súčasť spoločnosti, ale len ako časť spoločnosti, ktorá potrebuje pomoc (a predstavuje tak vlastne príťaž).

Veľmi dôležitú úlohu v tomto zohrávajú aj médiá, ktoré dlhodobo podporujú reprodukciu stereotypov a predsudkov voči Rómom. Viaceré organizácie (napríklad MEMO 98) v minulosti kritizovali spôsob, akým médiá informujú o Rómoch a prispievajú tak k vytváraniu negatívneho obrazu o nich. Mnohé médiá v zahraničí prijali etické kódexy, v ktorých sa zavazujú poskytovať nezaujaté a objektívne informácie, resp. obsahujú princíp nediskriminácie. Na Slovensku sa médiá touto cestou vyberajú len veľmi pomaly. Ešte v roku 2004, keď sa mimovládna organizácia Ludia proti rasizmu usilovala nastoliť túto tému v redakciách kľúčových médií, stretla sa s prekvapenými a odmietavými reakciami – kódexy sa nepovažovali za prioritu. Rovnako aj samotní predstavitelia Rómov (či už politickí, alebo tí z prostredia mimovládneho sektora či spoločenského života) stále dostávajú priestor v médiách najmä v rámci národnostných magazínov, ktoré sa vysielajú v časoch s nízkou sledovanosťou. Nepochybne by preto téme prospelo aj to, keby sa v médiách prirodzene objavovali predstavitelia Rómov, či už ako novinári, moderátori, redaktori (teda reprezentanti médií) alebo Rómovia, ktorí boli určitým spôsobom úspešní v spoločnosti a môžu tak poukazovať na heterogenitu rómskej populácie a prispievať tak k odstraňovaniu predsudkov v spoločnosti. Samozrejme to, že sa v mainstreamovom vysielaní objavujú Rómovia zatiaľ len minimálne nie je len dôsledkom predpojatosti médií.

3.2. KTO ZA ČO MÔŽE ALEBO ÚROVNE ROZHODOVANIA

Tak ako v súčasnosti nie je medzi držiteľmi moci dostatočne vyjasnené, kto je vlastne adresátom politiky vo vzťahu k Rómom, resp.

integračnej politiky, stále nie sú efektívne rozdelené kompetencie jednotlivých úrovní štátnej a verejnej správy v oblasti implementácie tejto politiky. Štát nemá jasne a dlhodobo definovanú politiku, lokálna a regionálna politika stojí a padá na dobrej vôli niekoľkých motivovaných jednotlivcov. Keď sme sa respondentov pýtali na to, kto nesie zodpovednosť za stav, v akom je integrácia Rómov dnes, prevažovali dve odpovede: „Rómovia sami, keďže nevedia povedať, čo chcú a ísť si za tým“ (odpoveď častá najmä u rómskych respondentov) alebo: „ťažko povedať, každá z úrovní má svoj podiel“. Vstup do Európskej únie pritom takmer nik nevnímal ako zásadný mílnik v tvorbe kompetencií alebo pri zefektívnení implementácie prointegračných opatrení.

3.2.1. Ako sa tvorí politika

Za najvýraznejší problém nastavenia rómskej verejnej politiky možno označiť skutočnosť, že dlhodobo prevláda prístup, v ktorom stratégia navrhuje vláda a implementáciu očakáva od lokalít (*top-down*) namiesto toho, aby sa štátna politika rodila po konzultácii s lokálnou a regionálnou úrovňou (*bottom-up*). A hoci aj na regionálnej úrovni stratégie postupne začali vznikať (rok 2007, s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti), do najnovšej Strednodobej koncepcie rozvoja rómskej národnostnej menšiny z roku 2008 sa nedostali. Vláda ich jednoducho nepovažovala za relevantné a o ich zahrnutie sa nesnažil ani úrad splnomocnenkyne.⁴⁹ Keďže väčšina doterajších vládnych koncepcií sa tvorila zhora, možno konštatovať, že nezahrnutie regionálnych koncepcií do vládnej koncepcie predstavuje nevyužitú šancu a premrhané prostriedky. Ako pripomína bývalý pracovník úradu splnomocnenkyne, problém je o to závažnejší, že „vláda nevyvinula dostatočné úsilie o kultiváciu lokálneho prostredia“ – či už poradenstvom alebo podporou inkluzívnych politík.

Dôležitou otázkou stále zostáva, ako skĺbiť jednotlivé úrovne. Na túto otázku sa pokúsil nájsť odpoveď Komplexný rozvojový program rómskych osád implementovaný od roku 2002 vo vybraných lokalitách s vysokou koncentráciou Rómov. Cieľovou skupinou programu boli „obyvatelia obcí s vysokou koncentráciou Rómov v rómskych

49 Bližšie k téme pozri napr. Daniel, S. a i. (ed.). Polčas: Odpočet Programového vyhlásenia vlády z perspektívy inklúzie marginalizovaných rómskych komunít po dvoch rokoch. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 2008. <http://www.nadaciamilanaskimecku.sk/index.php?id=125>

osadách. Značná časť aktivít sa zameriava iba na rómsku menšinu, menšia časť na ostatných obyvateľov“, pričom prebehli aj spoločné aktivity pre obidve skupiny.⁵⁰ Tento program svoje ciele plánoval dosiahnuť sústredením sa na otázky bývania, vzdelávania, rekvalifikácie a zvyšovanie zamestnanosti, podporu podnikania a terénnu sociálnu prácu. Program predpokladal zapojenie kľúčových činiteľov v obci (starosta, učiteľ, lekár...), pričom rátať so štátnou podporou – finančnou alebo v oblasti poskytovania know-how. Teda už v relatívne raných fázach tvorby integračnej politiky na Slovensku bolo jasné, že jednotlivé úrovne treba prepojiť a vytvoriť mechanizmy, ktoré umožnia marginalizovaným skupinám prístup k základným službám.

3.2.2. Obec, štát alebo región?

Efektívita celoštátne riadenej, centralizovanej politiky býva často spochybňovaná. Na jednej strane to možno pripísať neblaherkej skúsenosti s minulým režimom, keď bola centralizácia a uniformita kontraproduktívna, na strane druhej odlišnosť jednotlivých lokalít, v ktorých žijú Rómovia, je zjavná. Ako upozorňuje respondentka výskumu z prostredia médií:

„Jeden projekt nie je vhodný pre všetky rómske komunity. To poznáme z terénu a vlastne vidíme, že v obciach, ktoré sú možno tri kilometre od seba vzdialené, sú komunity iné.“

Hoci aktéri na lokálnej úrovni chápu alebo poznajú konkrétne problémy, ktorým Rómovia čelia lepšie ako úradníci v Bratislave, často nemajú dostatočnú znalosť nástrojov na ich odstránenie. V mnohých prípadoch chýba aj vôľa realizovať opatrenia v prospech marginalizovaných jednotlivcov alebo skupiny.

„Tu sa stretávajú dva ideály – ideál decentralizácie, ktorý hovorí o tom, že väčšia miera decentralizácie = lepšie poznanie problémov občanov, bližší kontakt = väčší predpoklad dobrých a efektívnych nástrojov. Na druhej strane ... Rómov nikto nechce riešiť ... ich situácia je dôsledkom rasizmu, ktorý sa vyskytuje aj v inštitúciách ...najmä v lokálnej správe, ktorá ... sa cíti byť menej viazaná rôznymi medzinárodnými dohovormi...“

Pokiaľ ide o štátnu politiku, chýba finančná stimulácia na realizáciu inkluzívnych politík. Ak chce obec získať dotáciu,

„medzi kritériá hodnotenia by mohla patriť aj miera, akou obec rieši napríklad problematiku sociálne znevýhodnených. To znamená, že ak sa uchádzam o turistický grant, tak sa ma v tom grante budú pýtať, čo robím pre svojich znevýhodnených. Alebo napríklad pri udelení niektorých verejných zákaziek môžu mať plusové body tie organizácie alebo tie projekty, ktoré majú silne sociálno-ekonomický rozmer. Napríklad na realizáciu tohto projektu zapojíme sociálnu firmu, v ktorej pracuje veľa Rómov.“

„sú krajiny, kde sa typický problém vystahovávaní a exportu chudobných rieši tak, že štát odmeňuje samosprávy, ktoré budujú zariadenia a prijímajú na svoje územia takéto zraniteľné skupiny ... U nás sa považuje za ako keby neslušné alebo nemorálne odmeniť toho, kto prejaví veľkorysosť.“

Vo výpočte úloh štátu možno ďalej pokračovať – kľúčové je nastavenie politik a, samozrejme, zákonodarná činnosť. Zdá sa, že reflexia z regiónov si nie vždy nájde cestu k zákonodarcom. Príkladom je oblasť školstva, kde sa, podľa respondenta, politika povinnej 10-ročnej školskej dochádzky neukazuje ako dostatočná:

„Deti, ktoré dokončia 10-ročnú školskú dochádzku, končia v 1. ročníku strednej školy a do 2. ročníka ich nič nemotivuje. Idú sa zaregistrovať a sú na aktívnych prácach, a to je, myslím si, zle nastavený nástroj.“

Ďalej upozorňuje na „demotivačné“ štipendia:

„... vlastne motivujeme rómskych rodičov, aby svoje deti dávali do špeciálnych základných škôl, nakoľko tam dosahujú lepšie výsledky (ako v základnej škole, pozn. aut.) a tým pádom dostanú plnú výšku sociálneho štipendia.“

Pokiaľ ide o úlohu regiónu, tu si vyššie územné celky ešte len hľadajú svoje miesto pôsobnosti a aktivity v integračnej politike závisia od motivovaných jednotlivcov. Prioritou pre regióny však integrácia Rómov nie je, a to napriek faktu, že práve regionálne inštitúcie by mohli zohrať dôležitú úlohu vo vyrovnávaní vnútroregionálnych rozdielov. Tak ako v EÚ funguje solidarita a prostriedky z rozpočtu Únie sa prerozdeľujú do najchudobnejších regiónov, aj na úrovni regiónov by v ideálnom prípade malo dochádzať k prerozdeľovaniu. Ako uviedla jedna z respondentiek:

50 KRP, uznesenie vlády SR 357, 2002.

„Regionálne inštitúcie by si rozhodne mali vyjasniť, čo je v ich kompetenciách a čo nie, pretože zákon o regionálnej územnej samospráve prakticky neobmedzuje kompetenciu VÚC v oblasti regionálneho rozvoja, kam spadajú aj Rómovia a odstraňovanie chudoby – témy, ktoré sú celkom dôkladne rozobraté na úrovni vysokej politiky. Na úrovni regionálnej politiky neexistujú. Regionálna politika sa tak plaví po komfortných vodách – stavajme si priemyselné parky, opravujme si zariadenia cestovného ruchu, strechy, cesty, mosty, ale iné my riešiť nebudeme.“

Zároveň možno konštatovať, že zlyháva komunikácia medzi jednotlivými úrovňami. Ilustratívny je nasledujúci príklad:

„Mám skúsenosť z Bratislavského samosprávneho kraja, že keď si chcel urobiť prehľad o tom, aké služby poskytujú rôzne obce nielen Rómom, ale chcel vedieť o službách poskytovaných v obciach, tak odpovedali len tie obce, ktoré dostali grant zo samosprávneho kraja. Tie, ktoré nie sú od neho finančne závislé, ho ignorovali.“

VÚC však nie sú nadriadeným orgánom obce, takže spolupráca medzi týmito dvoma inštitúciami môže prebiehať akurát na báze dobrej vôle alebo pragmatickej potreby. Podľa vyjadrení viacerých respondentov sa však napriek istému zmätku v kompetenciách a uvedomovaní si vlastnej zodpovednosti pri realizácii politiky čiastkové pokusy o systematickú politiku darí zaznamenávať – príklad, ktorý uviedli viacerí respondenti je chystaný systém komunitnej práce v Banskobystrickom, Prešovskom a Košickom kraji.⁵¹

3.2.3. Úrad splnomocnenca: polička na horúci zemiak

Osobitnú pozornosť si zaslúži Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK). Za jeho najväčší problém možno označiť nízke kompetencie a skutočnosť, že je iba poradným orgánom vlády a nemá právomoc požadovať od jednotlivých rezortov plnenie konkrétnych úloh – môže len žiadať informácie o tom, či rezorty svoje úlohy splnili. Z tohto hľadiska vyznievajú niektoré body v štatúte, ktorý úrad zriaďuje, nepresvedčivo. Ide najmä o tento bod: „*Splnomocnenec riadi, usmerňuje a kontroluje činnosť úradu a prostredníctvom neho realizuje politiku vlády SR pri riešení problematiky rómskych komu-*

51 Pozri napr.: http://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Cinnosti_KSK/Socialne_Veci/Stranky/Article.aspx?ID=77

nít.“⁵² Keďže splnomocnenkyňa nemá možnosť jednotlivým rezortom nariadiť (môže im iba poradiť), ako majú v jednotlivých oblastiach postupovať, slovné spojenie „realizuje politiku vlády“ je veľmi odvažné. Treba však uviesť, že existuje aj medzirezortná komisia, ktorá disponuje určitými právomocami, nebola však dostatočne využívaná na presadenie efektívnych opatrení. Zároveň vláda má možnosť konkrétnym uznesením poveriť úrad splnomocnenkyne vykonávaním konkrétnych úloh, v skutočnosti sa však kompetencie úradu a splnomocnenkyne skôr okresávajú než zvyšujú – príkladom je posledná zmena štatútu v roku 2008.⁵³

Ako podrobnejšie opisujeme v poslednej podkapitole, téma integrácie Rómov je na Slovensku stále „agendou nikoho“ – či už ide o politické strany alebo jednotlivé rezorty, neexistuje relevantný politický aktér, ktorý by bol jej hlavným nositeľom. A tak sa veľmi často v debatách hlavná časť zodpovednosti presúva práve na úrad splnomocnenkyne, respektíve v praxi samotné ministerstvá často vyžadujú od úradu realizáciu agendy, na ktorú nemá kapacitu ani kompetencie. Súčasnú poradnú úlohu úradu a relatívnu nečinnosť ďalších orgánov štátnej a verejnej politiky hodnotí jedna respondentka takto:

„Navrhované opatrenia sú často úplne irelevantné, nakoľko nemusia byť ani vypočítané relevantnými ministerstvami alebo ministrami. Nemyslím si, že je dobré, keď sa vníma tento úrad ako jediná inštitúcia, ktorá by mala túto problematiku riešiť. Je to prierezová úloha a každé jedno ministerstvo by malo mať špecializovaný aparát, ktorý by sa v prvom rade zaoberal problémami ľudí z marginalizovaných osídlení. Svoj aparát, svojich odborníkov, svoje koncepcie a mal by byť jeden orgán, ktorý by to mal koordinovať a ideálne by to mal byť posilnený úrad.“

Navyše po výmene na poste splnomocnenkyne v roku 2007 výrazne pokleslo verejné pôsobenie úradu – kým Klára Orgovánová komunikovala s novinármi pravidelne a aktivity úradu sa často objavovali v médiách, jej nástupkyňa Anina (Anna) Botošová o svojich aktivitách a o svojich postojoch k politikám iných inštitúcií informuje

52 Článok 3, odsek 5, Štatút splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity. <http://romovia.vlada.gov.sk/1794/statut-splnomocnenca-vlady-slovenskej-republiky-pre-romske-komunity.php>

53 Botošová odstavili z čela úradu. SME, 28. 11. 2008, <http://www.sme.sk/c/4197205/botosovu-odstavili-z-cela-uradu.html>
Botošová: Nového riaditeľa nepoznám. SME 2.2.2009 <http://www.sme.sk/c/4289273/botosova-noveho-riaditeľa-nepoznam.html>

minimálne. Z tohto pohľadu je zarážajúce, že práve po nástupe novej splnomocnenkyne vzniklo na úrade osobitné „mediálne“ oddelenie.

„A nezaznamenala som v poslednom roku, že by bola pani splnomocnenkyňa v nejakej diskusii, v nejakej publicistickej relácii, že by bola v nejakom spravodajstve a vyjadrovala by sa. Keď tak, tak som myslím zaznamenala, že niekde krstila knižku, alebo keď sa eurokampani začínala, vtedy myslím tam vystúpila alebo povedala pár slov. Tak keď usudzujeme o tom, čo robí úrad, tak je to len také ako z počutia a z druhej ruky. ... Tie výstupy pani splnomocnenkyne sú skutočne len sporadické, takže tiež sa niet k čomu vyjadriť, že čo ten úrad robí. Ak sa trochu točíte okolo štrukturálnych fondov, tak mala byť zverejnená výzva na technickú asistenciu, čo súvisí s komplexnými projektmi a vlastne s riešením problematiky a s peniazmi. Zatiaľ sa tak neudialo. Takže nevieme vlastne, čo sa deje.“

3.2.4. Zabudnutá úroveň: individuálna zodpovednosť

V konečnom dôsledku však možno konštatovať, že tak ako EÚ nastavuje rámec a aktéri na nižších úrovniach už musia prísť s obsahom, to isté platí o vzťahu štát-región-lokalita – posledným ohnivkom reťaze totiž nie je obec, ale jednotlivec. Pokiaľ jednotlivcovi nastaví štátne a verejné orgány rámce, ktoré ho motivujú robiť istú nadprácu, bude ju robiť. A práve potenciál jednotlivca je na Slovensku (tak ako celkovo koncept individuálnej zodpovednosti) stále nedostatočne rozvinutý. Vhodnou inšpiráciou je prax komunitného servisu zavedená na International Baccalaureate.⁵⁴ Aby získali stredoškolský diplom, študenti musia okrem plnenia študijných povinností a ďalších podmienok absolvovať aj servis v komunite. V praxi to znamená, že študent niekoľko hodín v týždni strávi dobrovoľníctvom – môže si vybrať pomáhať v detskom domove, domove seniorov, atď. atď. Viaceré slovenské školy majú podobné aktivity spolupráce s tretími inštitúciami, stále sú však výnimkou, nie pravidlom. V prípade, že by zriaďovateľ školy dal komunitný servis ako povinnosť, vznikol by ďalší priestor na efektívnu integračnú politiku, ako aj na posilňovanie sociálnej kohézie na lokálnej úrovni.

Samotná kondicionalita EÚ je dobrým príkladom toho, že k prospešným aktivitám treba jednotlivcov aj väčšie celky správne motivovať. Problém, ktorý možno vyčítať takémuto nápadu, je ten, že

⁵⁴ IB, medzinárodná stredná škola, na Slovensku je IB sekcia v Bratislave, na Gymnáziu Jura Hronca.

v obciach, kde je nepriaznivá atmosféra medzi Rómami a Nerómami, by si väčšina študentov aj tak vybrala inú formu komunitnej práce než pomoc ľuďom z osád. Ale aj s týmto sa dá polemizovať – škola má aj výchovnú funkciu a správnu motiváciou možno študentov viesť k verejnoprospešnej činnosti aj v lokalitách, v ktorých by „sami od seba“ nepôsobili.

3.2.5. Akú úlohu by mala zohrávať Únia?

Hneď na úvod treba uviesť, že takmer všetci z opýtaných na začiatku časti rozhovoru zameranej na EÚ upozornili, že sa necítia odborníkmi na tému „slovenskí Rómovia v EÚ“ alebo „Slovensko a Rómovia v EÚ“. Na Slovensku v podstate neexistuje „špecialista“ na túto tému v tom zmysle, ako existujú napríklad odborníci na oblasť bývania (ktorí sa zaoberajú problematikou vysťahovávania, resp. stavbou nových domov v osídleniach, kde existujú nevyhovujúce podmienky), vzdelávania (napr. nadmerné umiestňovanie Rómov do špeciálnych škôl atď.). Hoci sa postupne budujú expertné kapacity napríklad na oblasť čerpania štrukturálnych fondov využiteľných na projekty podporujúce integráciu Rómov, téme vplyvu EÚ na integráciu slovenských Rómov v povstupovom období sa ani po piatich rokoch členstva nevenuje dostatočná pozornosť.

Na jednej strane to možno vysvetliť faktom, že členstvo v EÚ je natoľko komplexnou témou, že sa prelína všetkými oblasťami spoločnosti a politiky, že necelých päť rokov po vstupe ešte nebolo možné v plnej miere postrehnúť prípadné zmeny, ktoré prinieslo. Pripomeňme však, že sú oblasti, napríklad zahraničná politika, ktoré sú pod drobnohľadom expertov. Prebieha permanentná debata o tom, aké sú možnosti a povinnosti našej zahraničnej politiky v rámci EÚ a existuje množstvo štúdií, ktoré sa podrobne venujú zmenám v slovenskej zahraničnej politike v súvislosti so vstupom do EÚ a následným členstvom.

V prípade integrácie Rómov to celkom neplatí – analytické výstupy hodnotiace dôsledok nášho členstva na integráciu Rómov na Slovensku prakticky neexistujú. Štúdiá, ktorú predkladáme, je prvým pokusom otvoriť túto diskusiu, nemá však ambíciu poskytnúť detailný monitoring jednotlivých oblastí a porovnanie so stavom pred vstupom. Navyše skutočnosť, že väčšina respondentov upozornila, že sa celkom dobre nevyznajú v inštitúciách a politikách Únie, a teda si nie sú istí, či budú vedieť „fundovane“ odpovedať, naznačuje, že sa riešenia usilujú hľadať predovšetkým na domácej pôde.

O dôvode, prečo povstupový vplyv EÚ na politiku integrácie do teraz nebol predmetom dostatočnej reflexie, možno polemizovať. Jedným z vysvetlení je, ako uvádzame v ďalšej časti, že povstupový vplyv Únie začal byť chápaný najmä cez prizmu eurofondov. Pri peniazoch sa podľa mnohých vplyv Únie začína aj končí. Iným vysvetlením je skutočnosť, že od vstupu uplynulo iba veľmi krátke obdobie. Ďalšie vysvetlenie je také, že ľudia, ktorí sa na Slovensku tejto téme venujú, tvoria relatívne malú komunitu, resp. niekoľko menších táborov, väčšina sa pozná osobne, a teda si svoje postrehy priebežne odovzdávajú, pričom pre širšiu verejnosť (odbornú aj laickú) je táto téma mimo zlomových udalostí alebo medializovaných šokujúcich informácií nezaujímavá. Zároveň ľudia, ktorí pracujú v tejto oblasti, sa väčšinou prioritne zameriavajú na „horúce témy“ – problematiku segregácie Rómov v bývaní a vzdelávaní, riešenie extrémnej chudoby, vysokej nezamestnanosti a podobne. Možno aj preto „vyššie“ dimenzie tejto témy, ako vplyv európskej integrácie, neboli až takou prioritnou témou.

Pri hodnotení vplyvu EÚ sa respondenti bez ohľadu na profesiu zhodovali v tom, že kľúčový bol tlak, ktorý vznikol v predvstupovom období. Samotný fakt, že v dôsledku tlaku EÚ sa z integrácie rómskych komunít stala podstatná téma aj v slovenskej debáte pomohol naštartovať niekoľko zásadných opatrení, ktoré sme spomínali aj v prvej časti tejto správy. Často sme sa stretli s tvrdením, že priestor, ktorý sa v 90. rokoch vytvoril (vplyvom EÚ, ale aj ďalších medzinárodných organizácií), vlastne aktéri na Slovensku nevyužili dostatočne. Viacerí respondenti sa zhodujú v tom, že hoci efektívnosť množstva konferencií a stretnutí, ktoré sa v 90. rokoch organizovali na tému integrácie Rómov, bola často spochybňovaná ako prázdne reči bez skutkov, v podstate sami slovenskí aktéri sa mohli usilovať konať oveľa skôr. Podľa vyjadrenia pracovníka mestského úradu na východnom Slovensku:

„Chápem to možno až teraz s odstupom času, to financovanie alebo tlaky EÚ voči SR, že najprv bolo veľa peňazí „na stravu“ – na to, aby sa ľudia stretávali, komunikovali. A vtedy už veľa ľudí, a myslím, že som k nim patril, tvrdilo: má to zmysel? A teraz s odstupom času vidím, že malo. Škoda, že sme si to neuvedomili skôr – veľa vecí sa dalo prediskutovať oveľa skôr a boli by sme pripravenejší teraz. Napríklad koncepcie na regionálnej úrovni: keby toto vzniklo v deväťdesiatom deviatom, keď vznikali nezmyselné vládne stratégie, tak ja si myslím, že teraz sme už mohli byť niekde inde.“

Napriek tomu, že ľuďom, ktorí sa podieľali na integrácii Rómov v predvstupovom období, bolo viac-menej jasné, že tento tlak nemôže byť dostatočným spúšťacím mechanizmom na to, aby v krátkom časovom období zmizli osady, prípadne sa vyriešili ďalšie problémy, predvstupové obdobie stále rezonuje ako čas, keď sa integrácia Rómov stala podstatnou témou. Predvstupové obdobie bolo zároveň charakteristické aj tým, že Slovensko síce muselo akceptovať podmienky Európskej únie na vstup a zároveň prijať rôzne strategické dokumenty a koncepcie, išlo však skôr o „nanútený“ mechanizmus, keďže do reálnej politickej vôle riešiť rómsku problematiku sa ani tlak EÚ nepremietol. Napriek tomu však samotný predvstupový proces možno hodnotiť ako veľmi dôležitý bod vo vnášaní tejto témy do spoločenského diskurzu a pre prijatie viacerých opatrení na zlepšenie postavenia Rómov na Slovensku. S oveľa menším optimizmom však slovenskí experti hodnotia povstupové obdobie – po odpadnutí donucovacieho mechanizmu poklesla intenzita záujmu o túto tému.

3.2.6. Peniaze, cestovanie a ľudské práva

Na základe rozhovorov možno konštatovať, že samotný vstup do EÚ nebol mílnikom pre posun v politike vo vzťahu k Rómom na Slovensku. Za najväčšie okamžité prínosy však možno označiť otvorenie hraníc a pracovného trhu (vo vybraných krajinách) a tiež finančné nástroje EÚ, hoci v tom druhom prípade má táto zmena aj svoje nevýhody. Kým prevažujúci diskurz o Rómoch a trhu práce je taký, že sa zamestnať nechcú, podľa odborníkov práve situácia po otvorení pracovného trhu v členských štátoch EÚ ukazuje, že problém nemožno paušalizovať ako nechť pracovať, ale práve ako otázku chýbajúcich pracovných príležitostí na Slovensku.

„... to, že sa otvorili hranice, že sa otvoril pracovný trh, tak to má oveľa väčší dosah na kvalitu života ako všetky vládne politiky, ktoré sa tu urobili, či už pod tlakom EÚ, alebo bez toho. Čiže sú ľudia z východného Slovenska, ktorí idú do zahraničia, do Anglicka, dokážu si tam nájsť zamestnanie, vydržať tam pár rokov, pracovať a doniesť domov nejaké peniaze naspäť, aby si zmenili kvalitu života. Vidíte to Bystranoch, v Michalovskom okrese na východnom Slovensku. Toto je reálne efektívna vec, ktorú EÚ spôsobila, ale ide to mimo akýchkoľvek vládnych politík.“

Viacerí pritom podotkli, že pokiaľ štát podporuje dovoz pracovnej sily z východnej Európy či Ázie a na Slovensku žijú ľudia, ktorí sa

nevedia dostať k pracovným príležitostiam, najmä v oblasti manuálnych a nízkokvalifikovaných prác, pričom sa to označuje ako ich zavinenie, ide o problém, ktorý nevyrieši ani EÚ, ani žiadna „vyššia inštitúcia“. Ak totiž Rómovia nemajú problém v zahraničí nájsť si prácu a uplatniť sa na trhu práce (aj keď väčšinou iba v nízkokvalifikovaných profesiách) a na Slovensku dochádza k systematickému zlyhávaniu „integrácie“ Rómov na trhu práce, jednoznačne to poukazuje na to, že problém je ešte vždy predovšetkým v silno prevažujúcom latentnom alebo otvorenom rasizme voči Rómom. EÚ môže pomôcť zmeniť pravidlá, politiky, opatrenia, myslenie ľudí však môže zmeniť len veľmi ťažko. Tu si takpovediac musíme „upratať doma sami“. Aj preto by majoritná spoločnosť mala byť jednou z cieľových skupín riešenia rómskej problematiky tak, ako to bolo opísané v prvej časti tejto kapitoly.

Veľmi často dochádza k situácii, že v koncepcnej rovine je zámer identifikovaný správne – napríklad zvýšiť zamestnanosť, v praxi sa však „rómske koncepcie“ dostávajú do kolízie s inými politikami vlády – napríklad ústretovosť k podnikateľom a zahraničným investorm. V takýchto situáciách nie je dôležité to, čo sa píše v koncepcii, ale konkrétne politické rozhodnutia, ktoré vláda urobí.

Napriek tomu, že v rokoch 2007 – 2013 má SR možnosť získať značnú sumu prostriedkov z eurofondov (spolu 200 miliónov eur z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja)⁵⁵, viacerí respondenti vyjadrili pochybnosti o tom, do akej miery budú tieto prostriedky využité systémovo a či bude vôľa podporiť „technické“ opatrenia aj viditeľnou politickou vôľou:

„Je na tom- ktorom štáte, ako si zadefinuje svoje mantinely a ktorú pomoc dokáže využiť. My sme si možnože aj dobre zadefinovali tú rómsku tému, stala sa z toho horizontálna priorita, len obávam sa, že to politické chcenie riešiť to nie je také, aby to nabralo tie obrátky.“

Hoci ide o prostriedky z rozpočtu EÚ, spôsob využívania eurofondov a štruktúru operačných programov určujú národné vlády. Aj ony sú teda zodpovedné za to, aby sa z týchto prostriedkov odskúšali také pilotné programy, ktoré bude možné trvalo uviesť do praxe. V konečnom dôsledku pri komplexnosti problému a desaťročiach jeho prehladania nemožno očakávať, že sa vyrieši v priebehu jedného programovacieho obdobia. V oblasti, ktorú po vstupe do

55 Commission Staff Working Document. Community instruments and policies for Roma inclusion, COM 2008, 420.

EÚ najväčšmi cítiť ako „prínos Únie“, čiže v prerozdelení finančných prostriedkov, bude teda efektivitu nástrojov determinovať štátna politika.

„Eurofondy sú veľmi dobrý nástroj na modelovanie, na experimentovanie, ale nie na systematickú zmenu. Tá musí byť potom prijatá na národnej úrovni a keďže ani ten efekt dobrých modelov alebo tej skúsenosti, ktoré sme získali v rámci posledných štyroch rokov z eurofondov, nie je prenášaný do tej systematickej roviny, tak vlastne sa stráca ten efekt. A v zásade tam cítim jediný priamy dopad, že veľa dobrých projektov zamestnanosti sa vyskúšalo a aj trošku sa rozšírili a zintenzívnili niektoré nástroje, ako je sociálna a verejná práca, zdravotníci, asistenti učiteľia, ale tam vždy chýba taký ten posledný krok – urobme z toho niečo systematické. Takže, takže je to také skôr prešlapovanie.“

Práve pri téme financií sa však možno v povstupovom období stretnúť aj so skeptickými názormi. Hoci navrhovanie prostriedkov na integráciu marginalizovaných skupín možno hodnotiť ako prínos, otázne je, či ide o opatrenie porovnateľné s tlakom na zmenu politik v predstupovom období. Samotné financie totiž pri nekoordinovanom programovaní možno použiť aj na nesystémové opatrenia, ktoré nepovedú k zmene politik. Čerpanie finančných prostriedkov z Európskej únie nemôže efektívne fungovať bez jasných cieľov a adresátov a dobre nastavených nástrojov. V tomto je opäť riešenie len na Slovensku, nie v Bruseli.

„Keď pred vstupom do EÚ boli niektoré podmienky také, že vláda ich musela splniť ak teda sa tam chcela dostať do toho klubu, tak po vstupe už začalo byť všetko len o nejakých peniazoch a tým, že sa nestanovili také striktnějšíe podmienky na získanie dotácií a podpôr v oblasti spolupráce s marginalizovanými skupinami, tak sa nič nemenilo, nič sa nedosiahlo.“

Zároveň potom dochádza aj k situácii, že pri vysokom objeme finančných prostriedkov a veľmi nízkej efektivitve ich využívania riešenie rómskej problematiky vníma verejnosť ako „mrhanie prostriedkov“ na niečo, čo v princípe nie je riešiteľné, a tým sa opäť podporuje stereotyp o tom, že Rómovia si za svoju situáciu môžu sami a nechcú nič urobiť pre jej zlepšenie.⁵⁶

56 Pre viac informácií o problémoch pri efektivitve jednotlivých projektov pozri napr. článok v týždenníku Trend: <http://www.rml.sk/modules.php?name=News&file=article&sid=12458>

Ďalšou oblasťou, kde cítiť vplyv Únie, je oblasť ľudskoprávna, EÚ je vnímaná ako garancia, že isté mantinely sú už dané a menšinová politika sa nemôže vymknúť z medzí demokratického štátu tak, ako to bolo napríklad v období 1994 - 1998. Vzhľadom na zloženie vládnej koalície po voľbách v roku 2006 a vyostrené vzťahy s maďarskou menšinou musíme byť pri oceňovaní vplyvu EÚ v tejto oblasti opatrní. V ľudskoprávnej oblasti sa najčastejšie vyčítali dva nedostatky - nedostatočné využívanie antidiskriminačného zákona (absencia precedensov, nízke právne povedomie obetí diskriminácie, nízka vymožiteľnosť práva) a fakt, že do praxe neboli uvedené dočasné vyrovnávacie opatrenia.

Na základe zrealizovaných rozhovorov možno konštatovať, že nie je možné urobiť kvalifikovaný odhad, o koľko a či vôbec sa situácia v marginalizovaných osídleniach alebo v oblasti integrácie Rómov všeobecne zhoršila, zlepšila alebo vôbec nezmenila. Postrehy odborníkov sa rôznia, pokiaľ ide o exaktné dáta, nijká inštitúcia na Slovensku sa nezaoberá vyhodnocovaním vplyvu vstupu do EÚ na socio-ekonomickú alebo politickú dimenziu integrácie Rómov.

3.2.7. Celoeurópsky problém?

Pri istom útlme domácej diskusie o integrácii Rómov sa zároveň objavili pochybnosti, či členstvo v Únii nevyvolá snahu niektorých lídrov nespoliehať sa na vlastné sily a domáce zdroje, ale delegovať problém ďalej, na vyššiu úroveň a vysvetľovať to tým, že ak majú podobné problémy Rómovia vo viacerých krajinách, ťažko ho riešiť na národnej úrovni:

„Ako keby EÚ sa stala pre nás a hlavne jej peniaze všeliak, všepomoc, a myslím si, že tá pomoc, ktorá smeruje k nám z Európskej únie, je niekedy zle chápaná na Slovensku a bojím sa, že ten dopad bude opäť v takom niečom, čo priniesol komunizmus, že však niekto sa o nás postará ... či to v ľuďoch neevokuje to... ale to nepriniesla Európska únia, EÚ to myslela dobre.“

Viacerí odborníci pritom poznamenali, že hoci je členstvo v Únii užitočné, že je istou garanciou práv a umiernenejšej rétoriky, možno nemusí byť veľmi efektívne odvolávať sa pri snahe o riešenie a mobilizáciu podpory preň na „európske hodnoty“, resp. na to, že isté politiky od SR vyžaduje medzinárodná inštitúcia:

„Ja si myslím, že by to malo byť v prvom rade v našom záujme pomôcť ľuďom v tejto situácii a nejako tieto najvypuklejšie problémy riešiť ... nie preto, že EÚ nám dáva demarše, ale že my by sme to mali snažiť sa riešiť...“

Pred vstupom do Únie prejavovali o slovenských Rómoch záujem nielen eurokomisári a euroúradníci, ale aj množstvo zahraničných novinárov. Na jednej strane pomáhal tento záujem vytvárať tlak na vládu a väčšinu politických predstaviteľov, aby vyvinuli aspoň čiastkovú snahu (prípady výraznej osobnej angažovanosti boli skôr výnimkou než pravidlom) prijať opatrenia na inklúziu. Na druhej strane bol tento záujem motivovaný aj obavami v starých členských krajinách, že pri našom vstupe dôjde k exodu chudobných a marginalizovaných ľudí do úspešnejších a bohatších krajín. Tieto obavy sa celkom nenaplnili, a tak poklesol aj záujem zahraničia:

„Ja keď som sprevádzala mnohých zahraničných novinárov, tak som sa ich pýtala takú otázku, či sa budú o nás zaujímať, aj keď vstúpime do EÚ. Každý hovoril áno, áno a ani jeden z nich sa už nezaujímal o to, ako to tu funguje a čo sa tu robí.“

Ukazuje sa teda, že zodpovednosť za kľúčové opatrenia spočíva stále na národnej úrovni a jednotlivých nižších úrovniach v konkrétnych členských krajinách. Ako upozorňuje ďalšia respondentka výskumu, spoločná európska politika napríklad v kľúčovej sociálnej oblasti nie je možná, pretože by to členské štáty vnímali ako zásah do svojich kompetencií:

„V sociálnej oblasti je to strašne ťažké. ... sledujem politiku vlády a na základe našich správ (a aj iných zdrojov) sa robí spoločná správa o situácii a my sme chceli x-krát, aby sa odvolávali tie spoločné európske správy o sociálnej situácii aj na ľudské práva, aby sa tým posilnil význam tej politiky, že prečo sa to vlastne robí. A tá príslušná osoba v DG Employment nám povedala, že to je politicky neprieťažné, aby sa odvolávali na ľudské práva. Lebo takéto dokumenty musí schváliť rada, ktorú tvoria predsedovia vlád jednotlivých krajín. A oni by za to nehlasovali. ... “

Hoci je domáca úroveň kľúčová aj pre realizáciu politík, aj pre vytváranie konsenzu pre tieto politiky, a zámerom finančných nástrojov EÚ je práve podporiť miestnu angažovanosť a miestne riešenia, paradoxne dochádza často k opačnému efektu - starostovia, riaditelia škôl, občianske združenia a ďalší aktéri píšu projekty na

realizáciu aktivít, ktoré by inak mali byť bežnou náplňou ich práce - organizácia spoločných „integrovaných“ podujatí, desegregácia verejných ustanovizní atď. Na jednej strane ide o pochopiteľný krok - najmä v ekonomicky menej rozvinutých regiónoch je nedostatok finančných prostriedkov aj na „bežné“ aktivity, na druhej strane takto v istých prípadoch dochádza k situácii, že realizácia opatrenia, ktoré by inak malo byť občanovi štandardne poskytnuté, je podmienená schválením projektu a alokáciou finančných zdrojov. Ako pripomína ďalšia respondentka:

„Teraz je normálne, že sa robia projekty, aby boli škôlky tak, že sú rómske a nerómske deti spolu! Ja si neviem predstaviť, že ... však ja som chodila normálne do škôlky, kde sme boli spoločne a teraz je to projekt. Pre mňa je to úplne na hlavu postavené.“

V konečnom dôsledku možno konštatovať, že ani takmer päť rokov po vstupe sa na Slovensku neujal diskurz, ktorý by integráciu Rómov prezentoval ako niečo, čo je povinnosťou a záujmom všetkých relevantných domácich inštitúcií. Je síce legitímne kofinancovať jednotlivé opatrenia zo zdrojov EÚ, keďže ako členská krajina na to má SR právo, zdroje a upozornenia EÚ by však nemali byť vnímané ako determinant úspechu či neúspechu domácich politik.

3.2.8. Rómsky komisár?

Približne pred rokom sa na popud balkánskych krajín (Rumunsko, Bulharsko, Macedónsko) - členov aj nečlenov EÚ - začalo uvažovať o inštitucionalizácii agendy integrácie Rómov na úrovni EÚ. Na summite Európskej rady v Bruseli 14. decembra 2007 vyhlásili lídri členských štátov, že „*Európska rada, uvedomujúc si špecifickú situáciu, ktorej čelia Rómovia v Únii, vyzýva členské štáty a Úniu, aby využili všetky prostriedky na to, aby zlepšili ich inklúziu*“ a požiadali Európsku komisiu, aby poinformovala Európsku radu o existujúcich politikách a nástrojoch. Európsky parlament prijal 31. januára rezolúciu, v ktorej vyzýva na vytvorenie európskej stratégie integrácie Rómov a v júli 2008 Európska komisia publikovala prehľadovú správu o možnostiach Únie. Následne sa v septembri 2008 konal Európsky rómsky summit, na ktorom sa zúčastnili predstavitelia inštitúcií EÚ, členských štátov a mimovládnych organizácií.

Okrem európskej rómskej stratégie, ktorá by mohla priniesť napríklad lepšiu koordináciu v politikách Únie zameraných na integráciu Rómov najmä pokiaľ ide o pristupujúce krajiny, však zazneli návrhy

aj na zriadenie „DG Roma“ alebo dokonca komisára pre Rómov - vychádzajúce z toho, že Rómovia čelia diskriminácii v každej z krajín Európy a sú pravdepodobne najväčším európskym národom bez štátu. Reakcie domácich expertov na túto snahu boli však zmiešané: na jednej strane možno privítať každý nový impulz a motiváciu k zvýšeniu úsilia, na druhej strane potenciálneho rómskeho eurokomisára mnohí prirovnali k splnomocnencovi na Slovensku, ktorému chýbajú reálne kompetencie:

„To iba skôr že figúrka. Bol by to človek, ktorý by chodil po konferenciách, reprezentoval a koniec koncov aj tak by si musel žiadať správy od tých- ktorých štátov, napríklad keby sa chcel k niečomu vyjadriť, tak by mu tú správu musel niekto z toho štátu dať, neverím, že on by bol ten, ktorý by dennodenne chodieval, by to monitoroval, mapoval, manažoval, to by bol skôr ako nejaká figúrka, určite by som tam nehľadal nejaké opodstatnenie.“

Ak by „eurosplnomocnenc“ pre Rómov dostal kompetencie požadovať od členských štátov informácie o plnení stratégií - európskej aj ich vlastných domácich, jeho pôsobenie by mohlo byť novým impulzom. V prípade, že takýto úradník reálne kompetencie mať nebude a ak stratégia nebude pre členské štáty záväzná a podporená potenciálnymi sankciami, sú tieto opatrenia odsúdené na neúspech:

„To, čo môže byť negatívom, bude opäť len nejaké to formulovanie niečoho, a to znamená, že opäť to bude len nejaký papierový dokument, ktorý zostane v rovine odporúčaní pre jednotlivé krajiny a aj to vyhodnocovanie bude len také štatistické, jednoducho sa skonštatuje, čo sa robí, čo sa nerobí, a nikto nepôjde do hĺbky.“

V konečnom dôsledku možno konštatovať, že hoci zriadenie zvláštnej jednotky (či už na úrovni generálneho riaditeľstva alebo na úrovni komisára) na úrovni EÚ, ktorá by zodpovedala za politiku smerom k Rómom na úrovni Únie ako celku, by mohlo mať pozitívny účinok v tom zmysle, že by pomohlo udržiavať tému „v obeh“u. Za najvhodnejšie budúce „pole pôsobnosti“ Európskej únie v oblasti integrácie Rómov možno označiť najmä informovanie o osvedčených praktikách (*good practices*) a monitoring toho, ako členské štáty dodržiavajú EÚ štandardy a ako implementujú vlastné stratégie na integráciu Rómov. V prípade, že by zistené nedostatky v integračných politikách mohli mať za následok sankcie, posilnil by sa povstupový vplyv EÚ.

3.3. „AGENDA NIKOHO“ ALEBO REPREZENTÁCIA INTEGRÁCIE RÓMOV NA SLOVENSKU

Rokovania o vstupe Slovenska do Európskej únie boli do značnej miery ovplyvnené aj podmienkou riešiť nevyhovujúcu socio-ekonomickú situáciu Rómov a dodržiavanie ľudských a menšinových práv (pozri prvé dve kapitoly štúdie). Preto bola táto téma prítomná aj v politickej a verejnej debate. Prostredníctvom rôznych vyhlásení, prijímania stratégií a priorít vláda deklarovala ochotu a vôľu sa tejto téme venovať. Otázne však je, do akej miery bola táto téma „vlastná“ jednotlivým politickým predstaviteľom, resp. do akej miery bola „prítomná“ v programoch politických strán.

Ak sa často hovorí o zlyhávaní mnohých politikov zameraných na integráciu Rómov do spoločnosti a na zlepšenie ich socio-ekonomickej situácie, jedným z dôvodov (okrem nejasne definovanej cieľovej skupiny, neefektívnej komunikácie medzi jednotlivými úrovňami štátnej a verejnej správy a iných aktérov) môže byť aj veľmi nízka politická reprezentácia tejto témy. Preto sme sa v tejto štúdii zamerali aj na to, čou agendou bola táto téma v období, keď Slovensko vstupovalo do Európskej únie a čou agendou je v súčasnosti.

Ak sme v prvej časti tejto správy poukazovali na to, že integrácia Rómov má viacero dimenzií (sociálno-ekonomickú či ľudskoprávnu), je zrejmé, že táto téma sa týka celej spoločnosti a mala by byť preto reflektovaná aj v programoch politických strán. Faktom však je, že v uplynulých rokoch tlak na riešenie tohto problému vychádzal skôr z prostredia tretieho sektora na Slovensku a rôznych medzinárodných organizácií, ako od politických strán. „Existujúca politická vôľa akoby vychádzala viac z pocitu, že Rómovia sú (domáci a zahraničnopolitický) problém, ktorý treba riešiť, než z presvedčenia, že istá skupina ľudí žije na Slovensku v nedôstojných podmienkach a tento alarmujúci stav treba riešiť.“ (Kotvanová, Szép, Šebesta, 2003).

Rozhovory s aktérmi zaoberajúcimi sa touto témou poukázali na dôležitosť toho, aby téma integrácie Rómov mala aj svoju politickú dimenziu, aby ju prijali za svoju tí, ktorí vyhrávajú voľby a ich úlohou je reprezentovať rôzne skupiny obyvateľov a riešiť problémy, ktorým spoločnosť čelí. Politické strany zohrávajú nezastupiteľnú rolu v riešení tohto problému, pretože v systéme parlamentnej demokracie disponujú práve ony politickými nástrojmi, ktoré umožňujú prostredníctvom legislatívy alebo exekutívy skutočne realizovať potrebné kroky na zlepšenie situácie Rómov na Slovensku (Majchrák, 2002).

„Takže pre mňa ten mílnik nastane, ak tu budú politické strany, ktoré sa dokážu zbaviť svojej predpojatosti a rasistických postojov a jednoducho sa dívať na tento problém, okrem toho, že má silnú ľudskoprávnu dimenziu, ako na jeden sociálny problém, ktorý má aj ekonomický dopad.“

Doteraz sa totiž podľa mnohých respondentov táto téma nestala skutočnou agendou majoritných politických strán a zároveň nevznikla dostatočne efektívna rómska politická reprezentácia, ktorá by skutočne zastupovala záujmy a potreby Rómov žijúcich na Slovensku a ktorá by mala podporu rómskych komunít.

3.3.1. Téma integrácie Rómov ako slepé črevo slovenskej politiky

Napriek (oprávnenej) kritike, ktorá sa ozýva na adresu politických strán v súvislosti s integráciou Rómov, možno badať istý posun minimálne v rétorike politických strán. V rokoch 1998 až 2002 totiž v politickej debate o Rómoch panoval často až otvorený rasizmus. Narastajúcu migráciu Rómov do krajín EÚ a s ňou súvisiace žiadosti o udelenie azylu slovenskí politici vysvetľovali ako „snahu priživiť sa na štedrom sociálnom systéme krajín Európskej únie“, návrhy na riešenie týchto problémov mali často represívny charakter, ktorý bol dokonca v rozpore s platnou legislatívou (Majchrák, 2002).

Výroky predstaviteľov rôznych politických strán, ako napríklad: „Mentálne retardovaní ľudia sa rodia predovšetkým v cigánskych komunitách. Čo je humánne na tom, ak sa umožní, aby debil spľodil debila a aby rástlo zastúpenie debilov a magorov v našom národe“⁵⁷, boli v tom období bežnou súčasťou politickej debaty. Politici tak v tomto období ťažili z pretrvávajúceho negatívneho vnímania Rómov majoritným obyvateľstvom a išlo o premyslenú stratégiu získavania hlasov voličov (Majchrák, 2002, s. 287). Minimálne v tom, ako sa o integrácii Rómov hovorí, nastal v uplynulých rokoch istý posun. Otázne však je, či rétorický posun znamená aj posun v zmýšľaní súčasných politikov o tejto téme a či sa ich otvorený rasizmus neposunul len do latentnej podoby.

Nepochybne v tomto zohral dôležitú úlohu aj samotný prístupový proces do Európskej únie, keď vďaka tlaku EÚ na riešenie tohto problému vlády prijali viaceré stratégie, v ktorých sa zaviazali problémy rómskych komunít riešiť. Preto sa debata o integrácii Rómov začína

57 Tento výrok použil člen Slovenskej národnej strany Vítazoslav Moric na tlačovej besede v roku 2000, kde navrhoval vytvoriť pre Rómov rezervácie na americký spôsob (Sme, 5.8.2000, in Majchrák, 2002).

posúvať od represívnych návrhov k proaktívnejším a konštruktívnejším riešeniam. Majoritné politické strany (s výnimkou extrémne nacionalistických) si už v súčasnosti nemôžu dovoliť používať slovník typický pre politiku z 90. rokov.

Ak sa aj zmenila rétorika politikov vo vzťahu k Rómom, výrazný posun smerom k vyššej politickej vôli zaoberať sa touto agendou na úrovni politických strán nevidieť. Jedným z možných vysvetlení je to, že s ohľadom na majoritné obyvateľstvo nie je pre politické strany politicky „výhodné“ deklarovať ochotu vziať si „rómsku agendu“ za svoju.

...Lebo si myslím, že aj keby nejaká strana mala úprimnú snahu niečo robiť s rómskou problematikou, a to si nie som vôbec istý, či nejaká mala, tak politicky by neobstála do budúcich volieb. Pretože to je strašne silný zabijak preferencií na Slovensku robiť s rómskou témou. A možno to je v celom politickom spektre ... rozprávajme o rómskej téme, ale nejak veľmi ju neriešme, lebo však stratíme hlasy a vyriešme to tak nejak, aby to bolo.“

„Ale je vidno, že sa do toho nehrnú a najkrajší príklad je to, že ne-nájdete politika, ktorý by sa otvorene hlásil k rómskej problematike... To je aj vidno, keď idú do vlády stratégie, alebo zákony. Proste nikto nepoužíva ten prístup, ten filter toho, ako jednotlivé politiky vplývajú na Rómov.“

„...politické strany nemajú vnútornú potrebu definovať tieto problémy a zaujímať sa o problémy Rómov, lebo si neuvedomujú, že Rómovia tvoria nie integrovanú, ale integrálnu súčasť obyvateľstva Slovenska.“

To, že politické strany nemajú vôľu prihlásiť sa k tejto agende, súvisí aj s tým, že v ich štruktúrach nepôsobia odborníci, ktorí by sa tejto téme venovali dlhobojšie a komplexnejšie. Takíto odborníci sú obvykle generovaní z prostredia tretieho sektora, väčšina politických strán s nimi však užšie nespolupracuje. Efektivitu takejto spolupráce možno ukázať na príklade Úradu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity v období od roku 2001 do 2007, kde jednak zamestnanci samotného úradu boli vo väčšine prípadov ľudia, ktorí pôvodne pôsobili v treťom sektore a médiách (alebo udržiavali aspoň intenzívne väzby so slovenskými mimovládnyimi organizáciami), a zároveň úrad aj na neformálnej úrovni spolupracoval s viacerými mimovládnyimi organizáciami. Časté a podrobné konzultácie

s odborníkmi mimo štátnej sféry sa podpísali pod vznik efektívnejších stratégií.

„Tragédia je v tom, že majoritné strany na Slovensku nedisponujú expertmi alebo ľuďmi, čo by sa touto témou zaoberali v rámci strany. Takže v čase pred voľbami, keď sa robia volebné programy, tak oni často tápu, nakoľko tam nie je nikto, kto by zostavil tú časť programu.“

Aj v oblasti vyvíjania tlaku na politické strany, aby sa touto témou začali intenzívnejšie zaoberať, sú aktívne predovšetkým mimovládne organizácie. Inštitút rómskej verejnej politiky spolu s NDI (*National Democratic Institute*) sa pred voľbami v roku 2006 usilovali úzko spolupracovať s jednotlivými politickými stranami pri tvorbe ich volebných programov. Pri niektorých stranách priniesla táto snaha pozitívny efekt, viaceré politické strany vyhradili časť politického programu aj pre integráciu Rómov.

„Boli sme veľmi radi, keď sa v posledných voľbách v programoch politických strán objavili veci, ktoré sme robili a ktoré tam prešli po konzultácii s ľuďmi, ktorí v daných stranách robili programy. Viaceré dobré nástroje alebo politiky tam prešli vďaka užšej kooperácii rómskych aktivistov s danými politikmi.“

To, že jednotlivé strany v zásade necítia vnútornú potrebu zaoberať sa touto agendou, možno dokumentovať na tom, že po voľbách tieto strany s aktivistami pracujúcimi s témou integrácie v ďalšej spolupráci nepokračovali.

Vstup Slovenska do Európskej únie reprezentáciu témy integrácie Rómov v politickej debatae príliš neovplyvnil. Podobne ako v ostatných oblastiach, aj v agende majoritných politických strán sa táto téma vo väčšej miere objavovala v predvstupovom období - v súlade s celospoločenskou debatou. Ak po vstupe do Európskej únie utíchol tlak na vytváranie politik alebo aktivít na integráciu Rómov do spoločnosti, utíchol aj záujem politických strán sa touto agendou zaoberať.

Pri presadzovaní záujmov a potrieb rómskych komunít je dôležité, aby táto téma bola reprezentovaná aj samotnými zástupcami Rómov. Ako vieme, Rómom sa doteraz nepodarilo vytvoriť silnú a efektívnu politickú reprezentáciu, ktorú by na jednej strane podporovali sami Rómovia a ktorá by dokázala prezentovať a presadzovať ich záujmy aj na politickej úrovni. Preto sme sa aj vo výskume zamerali na to, kto podľa našich respondentov v súčasnosti predstavuje rómsku

politickú reprezentáciu a ako vidia jej možnosti a formy politického pôsobenia v budúcnosti.

3.3.2. Samozvaní lídri alebo „cui bono?“

Takmer okamžite po páde komunistického režimu v Československu sa začali kreovať rôzne demokratické inštitúcie vrátane systému viacerých politických strán. Rómska politická reprezentácia v tomto nezaostávala, pretože už 21. novembra 1989 vydal prípravný výbor *Rómskej občianskej iniciatívy* vyhlásenie, ktorým sa prihlásil k celospoločenským zmenám a podporil ciele Občianskeho fóra a Verejnosti proti násiliu (Rybová, 2002, s. 70). Vzápätí bola táto iniciatíva zaregistrovaná na ministerstve vnútra ako politická strana.

V ďalších rokoch postupne dochádzalo k silnej fragmentácii rómskej politickej scény, ktorá ústila do postupného vznikania a zanikania rôznych rómskych politických strán. Tieto procesy sprevádzali vzájomné rozpory a nezhody predstaviteľov jednotlivých strán (Šebesta, 2002), ktoré sa stali prekážkou jednotnému postupu rómskej politickej reprezentácie vo voľbách. Vzájomné rozpory medzi politikmi vo vnútri rómskych politických strán a aj medzi jednotlivými stranami viedli k opakovanému zlyhávaniu v parlamentných voľbách a znižovali legitimitu a dôveryhodnosť týchto politických subjektov pred voličmi.

Viacere rómske politické strany spolupracovali v priebehu uplynulých desiatich rokov s rôznymi majoritnými politickými stranami. Mieru záujmu týchto politických strán o spoluprácu s Rómami však možno dokumentovať na tom, že rómski kandidáti v jednotlivých voľbách nikdy neboli na kandidátkach týchto strán umiestnení na zvoliteľných miestach (Rybová, 2002; Šebesta, 2002).

V roku 2004 bolo na ministerstve vnútra oficiálne zaregistrovaných až 21 rôznych rómskych politických strán, z ktorých väčšina však existovala len formálne a nevyvíjala reálnu politickú činnosť (Dostál, 2004). Zmenu priniesol nový zákon o politických stranách, ktorý nadobudol účinnosť v januári 2005. Z dôvodu neplnenia povinností stanovených týmto zákonom zaniklo v priebehu roku 2005 až 19 rómskych politických strán (Dostál, 2005).

„Rómske politické strany? (smiech). To je ďalšia kapitola, veľmi, veľmi ťažká. Pretože už len to, že tu bolo 21 rómskych politických strán, ktoré sa takmer všetky zabudli preregistrovať. To už hovorí samo za seba, že ako fungovali, aký status mali na Slovensku. Ostala jedna, ktorá, aspoň na východe, nemá veľkú odozvu...“

Fragmentácia rómskych politických strán sa odrazila aj na extrémne nízkej podpore a dôvere zo strany rómskych voličov. Výskumy týkajúce sa rómskej politickej participácie⁵⁸ na Slovensku poukazujú na to, že rómski voliči svojich politických reprezentantov vôbec nepoznajú (ak poznajú, tak len lokálnych) a aj dôvera voči tým niekoľkým, ktorých poznajú, je veľmi nízka. Podľa výsledkov výskumu z roku 2002 až 67,8% rómskych respondentov nepoznala žiadnu rómsku politickú stranu, pričom niektoré z rómskych politických strán dôverovalo v tomto období menej ako 17% respondentov (Rybová, 2002). Vo výskume *Politická participácia Rómov na Slovensku* z roku 2005 iba necelá tretina Rómov vedela identifikovať nejakého rómskeho lídra, ktorý obhajuje záujmy Rómov na Slovensku (*Záverečná správa*, 2005). Na druhej strane však na strane Rómov existuje pomerne vysoký dopyt po vlastnej politickej reprezentácii. Vyše 80% Rómov čiastočne alebo úplne súhlasilo s výrokom, že v parlamente a vo vláde má byť vyššie zastúpenie Rómov. Ochota voliť rómske politické strany je však relatívne nízka. To znamená, že Rómovia chcú byť politicky reprezentovaní, ale so súčasou reprezentáciou nie sú spokojní (*Záverečná správa*, 2005).

Tento záver potvrdil aj výskum, z ktorého vychádza táto štúdia. Aj medzi ľuďmi pracujúcimi v oblasti integrácie Rómov na rozličných úrovniach (štátna a verejná správa, tretí sektor, akademické inštitúcie) prevláda presvedčenie, že súčasní rómski politickí lídri nereprezentujú záujmy Rómov.

„Ak rozprávame o lídroch, ktorí sú tu, tak rozprávame o lídroch, ktorí sú tu už niekoľko rokov samozvaní a vždy hľadajú partnerov až na základe toho, že niekto od nich niečo chce...“

„...rómske organizácie, spoločenské a politické organizácie sú vo väčšine prípadov organizácie, ktoré nikoho nereprezentujú, zanikajú a vznikajú, zlučujú sa, ale v podstate sú to samozvaní predstavitelia skupín alebo skupiniek. A nedá sa ich ani zapojiť do výkonu politiky, ale ani pri definovaní problémov, pretože oni nepoznajú dobre problematiku.“

Súčasnnej rómskej politickej reprezentácii respondenti výskumu okrem nejednotnosti a nízkej legitimity vyčítali aj snahu o dosiahnutie

58 Napríklad Rómovia a ich politická reprezentácia v transformačnom období (Inštitút pre verejné otázky a Freedomhouse v roku 2002) alebo Rómska politická participácia (Inštitút pre verejné otázky a National Democratic Institute v roku 2005).

vlastného profitu a účelové spájanie sa do rôznych koalícií či už s inými rómskymi stranami, alebo majoritnými. Rómski politickí lídri doteraz nikdy nespolupracovali ani so slovenským tretím sektorom, ktorý zohrával v integračnej politike kľúčovú úlohu.

„My tu máme niekoľko skupín, ktoré ťažia z vlastnej situácie ... napríklad spolčujú sa so Slovenskou národnou stranou. A čo spravila SNS? Spolčila sa s organizáciou Parlament Rómov a tým deklarovala, že nie je nacionalistická. A pán predstaviteľ (Parlamentu Rómov) sa stal poradcom ministra školstva. Zasiahol do tvorby nového školského zákona. A kde zasiahol? Mňa by veľmi zaujímalo, že kde sa ukázala tá jeho poradná ruka pri novom školskom zákone...“

3.3.3. Nová rómska generácia?

„Cesta je, povedala by som, v novej rómskej generácii. V novej generácii samotných Rómov a nielen Rómov, ale všetkých, ktorí prorómsky myslia, ktorí budú mať silu a veriť v to, čo robia ... v tom ja vidím takú víziu, že budeme mať zanietých ľudí, ktorí ešte nie sú nejako poznačení...“

Potreba rómskej politickej reprezentácie vyplýva nielen z doteraz realizovaných kvantitatívnych výskumov, ale aj z výskumu, na ktorom sa zakladá táto štúdia. V podstate všetci respondenti v tomto výskume sa zhodli, že ak na politickej úrovni naďalej ostane táto téma „agendou nikoho“, nebude možné adekvátne naplniť integračnú politiku. Keďže majoritné strany túto tému stále nevnímajú ako dôležitú a súčasná rómska politická reprezentácia zlyháva v jej presadzovaní, je potrebné hľadať nové spôsoby, akými by sa téma integrácie dostala aj do politickej debaty. Konsenzus nastal aj v tom, že je nevyhnutné, aby aj sami predstavitelia Rómov intenzívnejšie vstupovali do riešenia tejto problematiky a boli *nielen objektom, ale aj subjektom rómskej politiky*. V zásade existuje niekoľko ciest, ako tento cieľ dosiahnuť. Prvou je vytvorenie samostatnej rómskej politickej strany založenej na etnickom princípe, podobne ako je to v prípade Strany maďarskej koalície.

„Veľmi ťažko je presvedčiť ľudí, aby sa zapájali do vecí verejných ... je tu ťažká letargia, ale nehovorím nie, pretože moja vízia je rómska politická strana, nakoľko som sa sama presvedčila, že nerómske politické strany nedávajú priestor Rómom ... preto je to dôležité a aj mám informácie, že Rómovia majú snahu založiť politickú stranu a myslím, že je to potrebný krok pre Rómov.“

Táto cesta je však problematická z viacerých dôvodov. Ako už bolo spomínané niekoľkokrát, téma integrácie Rómov je viacdimenzionálna, nemá len etnický aspekt, ale v súčasnosti predovšetkým sociálno-ekonomický, a je otáznou, do akej miery by strana založená výlučne na etnickom princípe mala v takejto konštelácii legitimitu. Zároveň rôzne výskumy poukazujú na to, že Rómovia sami majú skôr tendenciu podporovať vo voľbách politickú stranu, ktoré riešia predovšetkým sociálne problémy (nezamestnanosť, chudobu, bývanie a pod.) (Záverečná správa..., 2005). Druhým problémom je výrazná heterogenita a vysoký sociálny odstup vo vnútri rómskej komunity. Preto je otáznou, či môže existovať jedna rómska politická strana, ktorá by získala podporu jednak u sociálne vylúčených Rómov, ale aj u strednej a vyšších vrstiev rómskej komunity a zároveň jej predstavitelia by sa dokázali zjednotiť na politických východiskách.

„...čiže aj keby sme všetkých najšikovnejších Rómov dali na kandidátku jednej strany, povedzme 30, 40, 50 ľudí, tak aj keby boli zvolení, tak pochybujem, že by sa dokázali zhodnúť niekde ako poslanci. Čiže už to je samotný nonsens, aby prerazili.“

Tretím dôvodom, prečo by samostatná rómska politická strana nemohla uspieť na celoštátnej úrovni, je súčasné nastavenie volebného zákona, na základe ktorého je potrebné dosiahnuť 5%-nú hranicu voliteľnosti, aby strana mohla vstúpiť do parlamentu. Vzhľadom na súčasný počet Rómov žijúcich na Slovensku je prakticky nemožné, aby rómska politická strana získala dostatočný počet hlasov vo voľbách na to, aby sa jej poslanci mohli stať súčasťou Národnej rady SR.

Druhou možnou cestou je spolupráca s majoritnými politickými stranami. Doterajšie snahy o zakomponovanie témy integrácie Rómov do programov majoritných strán zlyhávali jednak na neexistencii politickej vôle majoritných strán, ale aj na nepripravenosti rómskych politikov a političiek takúto spoluprácu s majoritnými stranami nadviazať. Významnú úlohu (opäť) zohral tretí sektor, predovšetkým slovenské zastúpenie National Democratic Institute, ktorý už niekoľko rokov vytvára programy na zvyšovanie rómskej politickej participácie na Slovensku.

„Myslím, že istý posun tu už nastal a kde ja ho vidím, tak to sú dve oblasti - samotné voľby a angažovanosť a pripravenosť rôznych rómskych kandidátov. Tu došlo aj ku kvantitatívnemu posunu, to už je jedno, či sa bavíme o komunálnych alebo regionálnych voľbách ...“

zvýšil sa počet Rómov, ktorí uspeli vo voľbách a bol dokonca aj vyšší počet kandidátov, ktorým sa podarilo získať hlasy aj nerómskych voličov.“

Ukazuje sa, že najefektívnejším spôsobom budovania rómskej politickej reprezentácie je tzv. „*bottom up*“ prístup. Rómski kandidáti postupne získavajú úspech v komunálnych a regionálnych voľbách, čím získavajú jednak dôležité politické skúsenosti, ale zároveň aj legitimitu a dôveru vlastných voličov.

„Ja budem možno taký trochu poučkový, ale najlepšie bude, ak niekto začne najprv reprezentovať svoju komunitu na lokálnej úrovni a keď ju bude dostatočne dobre reprezentovať a bude mať skúsenosti, aby ju reprezentoval aj na regionálnej úrovni, tak nech ju reprezentuje tam a keď sa mu podarí, tak aj vyššie ... skrátka, ak niekto chce povedať, že reprezentuje Rómov, tak musí reprezentovať niekoho, kto ho pozná.“

Získavaním politických skúseností na lokálnej úrovni tak môžu rómski politickí reprezentanti generovať témy a definovať potreby aj pre „vyššiu“ politiku. Ako najschodnejšia a najefektívnejšia cesta zvyšovania rómskej politickej reprezentácie by mohlo byť vytvorenie akejkoľvek politickej platformy, ktorá by združovala rómskych politikov a političky z jednotlivých úrovní a vytvárala by priestor pre rómskych politických reprezentantov na tvorbu politických programov a generovanie tém, ktoré by bolo možné naplňať v spolupráci s majoritnými politickými stranami.

4. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Na základe štúdia dokumentov a uskutočnených rozhovorov možno z výskumu odvodiť tieto závery a odporúčania:

1. Na Slovensku pretrváva nejednoznačné a nejasné definovanie toho, kto je cieľovou skupinou politiky zameranej na integráciu Rómov. Dochádza k zmiešavaniu politik, ktoré majú smerovať na podporu seberealizácie rómskej národnostnej menšiny a politik na odstránenie socio-ekonomických problémov vyplývajúcich z marginalizácie segregovaných rómskych komunít. Zároveň absentuje súbor politik orientovaných na majoritnú populáciu, ktorých cieľom by bolo prekonávať stereotypy. Ide o opatrenie, ktoré musí realizovať národná vláda a tiež inštitúcie nižších stupňov štátnej a verejnej správy, Európska únia tu môže mať len minimálny podiel. V domácej debata mimo odborných kruhov sa ešte vždy neusídlila potreba prezentovať tému integrácie Rómov ako cieľ v záujme celej slovenskej spoločnosti, nielen marginalizovaných skupín.
2. Pokiaľ ide o vplyv Európskej únie, za najväčší prínos členstva možno označiť otvorený pracovný trh, eurofondy a ľudskoprávny rámec. Zároveň treba upozorniť na to, že finančné prostriedky z EÚ sa ešte stále nevyužívajú tak, aby dochádzalo k systémovým zmenám. Chýba tiež pravidelný odpočet ich čerpania, ktorý by bol pripravovaný v spolupráci s občianskou spoločnosťou (organizáciami, ktoré sa integrácii Rómov dlhodobo venujú). Zároveň

treba dôslednejšie pracovať s verejnou mienkou a vhodne podanými faktami a súvislosťami sa usilovať laickej verejnosti vysvetliť, že prostriedky na integráciu nie sú „vyhodené peniaze“.

3. Napriek reformám, ktorými SR v rôznych oblastiach prešla, problémy v kompetenciách a zodpovednosti za integračnú politiku pretrvávajú. Za kľúčové možno označiť:
 - a) nedostatočnú komunikáciu medzi jednotlivými úrovňami štátnej a verejnej správy;
 - b) nedostatočné kompetencie úradu splnomocnenkyne (ktorý nedisponuje potrebnými právomocami na to, aby mohol zohrávať úlohu koordinátora jednotlivých politik);
 - c) stratégie stále vznikajú zhora nadol namiesto zdola nahor, čiže chýba v nich reflexia problémov existujúcich na najnižších úrovniach;
 - d) integračná politika nie je ešte stále definovaná (a najmä komunikovaná) ako politika, ktorá je v záujme celej spoločnosti;
 - e) štát nevyužíva všetky možnosti nastaviť verejnú politiku (napr. vzdelávací systém) tak, aby občania boli vedení k individuálnej spoluzodpovednosti za celospoločenské problémy.
4. Spoločná európska stratégia integrácie Rómov, prípadne európsky splnomocnenec môžu za istých okolností byť prínosom, no len v prípade, že zo stratégie budú vyplývať pre EÚ reálne kompetencie a bude môcť od členských štátov požadovať výsledky. V opačnom prípade hrozí, že sa aj tento inštitút stane „poličkou na horúci zemiak“. V žiadnom prípade však nie je opodstatnené spoliehať sa na to, že Brusel, resp. európske inštitúcie môžu alebo by mali niesť kľúčovú zodpovednosť za integráciu Rómov na Slovensku. V súčasnosti však stále platí, že téma integrácie Rómov naďalej zostáva „agendou nikoho“, majoritné politické strany nemajú vôľu vziať si ju za svoju. Smutným potvrdením tejto reality je aj fakt, že ani strany, ktoré v predvstupovom období (aj v dôsledku tlaku z EÚ) prijali kľúčové opatrenia pre nastavenie integračnej politiky, sa nimi dnes nechvália – na rozdiel od ostatných reforiem (daňová, sociálna atď.), ktoré sú kľúčovými témami v súčasnom politickom boji.
5. Rómske politické strany v uplynulých rokoch opakovane zlyhávali pri presadzovaní integračnej agendy, nepodarilo sa im presadiť ani vo „vysokej“ politike, ani získať dôveru a podporu rómskych

voličov. Potreba rómskej politickej reprezentácie sa však na základe rozhovorov ukazuje ako veľmi dôležitý aspekt integračnej politiky. Ako najefektívnejší mechanizmus rómskej politickej reprezentácie sa javí spolupráca Rómov s majoritnými politickými stranami, pričom by mala byť vytvorená politická platforma Rómov pôsobiacich na lokálnej a regionálnej úrovni, ktorá by pre parlamentnú politiku „generovala“ odborníkov na túto oblasť. Európska únia v tomto opäť môže len vytvárať spoločný priestor na zdieľanie a vymieňanie skúseností rómskych politikov a političiek z jednotlivých členských krajín. Zvyšovanie politickej participácie a reprezentácie Rómov však závisí predovšetkým od podmienok, ktoré im budú vytvorené na Slovensku, a od nich samých.

LITERATÚRA

- Aarbakke, V. (2003): Adjusting to the New International Framework for Minority Protection – Challenges for the Greek State and its Minorities. In: *Jahrbücher für Geschichte und Kultur Südosteuropas*, vol. 5, s. 43 – 54.
- Aguirre, A., Aguirre, A.Jr, Turner, J. H. (2004): *American Ethnicity: The Dynamics and Consequences of Discrimination*, McGraw-Hill Humanities.
- Aniol, W. a. i. (1997): Returning to Europe: Central Europe between Internationalization and Institutionalization. In: Katzenstein, P. (ed.): *Tamed Power – Germany in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, s. 195 – 250.
- Anagnostou, D., Triandafyllidou, A. (2006): Regions, minorities and European policies: A state of the art report on the Turkish Muslims of Western Thrace (Greece). In: *EUROREG, State of Art Report*. Brussels: European Commission, s. 90 – 106.
- Antalová, I., Kuhnová, D. (ed.) (2001): *Kaj džas – Kam kráčaš*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku.
- Bernier, J. (2001): Nationalism in Transition: Nationalising Impulses and International Counter-weights in Latvia and Estonia. In: Keating, M., McGarry, J. (eds.): *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Brubaker, R. (1996): *Nationalism Reframed*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusis, M. (2005): EU Enlargement and the Europeanisation of Eastern Europe. In: Mansfeldová, Z., Sparschuh, V., Wenninger, A. (eds.): *Patterns of Europeanisation in Central and Eastern Europe*. Hamburg: Reinhold Krämer Verlag, s. 21 – 38.
- Brusis, M. (2004): Europeanization, Party Government or Legacies? Explaining Executive Governance in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary. In: *Comparative European Politics*. 2 (1), s. 163 – 184.
- Commission Staff Working Document. Community instruments and policies for Roma inclusion, COM 2008, 420.
- Daalder, I. H. (1996): Fear and Loathing in the Former Yugoslavia. In: Brown, M., E. (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*. London: The MIT Press, s. 35 – 68.
- Daniel, S. a. i. (ed.) (2008): *Polčas: Odpočet Programového vyhlásenia vlády z perspektívy inklúzie marginalizovaných rómskych komunití po dvoch rokoch*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, dostupné na: <http://www.nadaciamilanashimecku.sk/index.php?id=125>
- De Witte, B. (2001): *Politics versus law in the EU's approach to ethnic minorities*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper.
- Dostál, O. (2005): Národnostné menšiny. In: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútorá, M. (eds): *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava: IVO, s. 210 – 228.
- Duleba, A., Bilčík, V., Klavec, J., Korba, M. (2005): Vplyv zahraničnopolitických a bezpečnostných faktorov na politický režim. In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť – 2 a politika na Slovensku, Cesty k stabilite 1989 – 2004*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 309 – 338.
- European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency*, June 21-22 1993, dostupné 20. 4. 2004 na: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf
- Featherstone, K. a Radaelli, C. M. (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford: OUP.
- Featherstone, K. (2003): Introduction: In the Name of Europe. In: Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Gialdino, C. C. (1995): Some Reflections on the Acquis Communautaire. In: *Common Market Law Review*, vol. 32, s. 1089 – 1121.
- Grabbe, H. (2006): *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Houndmills: Palgrave.
- Christopoulos, D., Tsitselikis, K. (2003): Impasses in the Treatment of Minorities and *homogeneis* in Greece. In: *Jahrbücher für Geschichte und Kultur Südosteuropas*, vol. 5, s. 81 – 93.
- Jurásková, M., Kriglerová, E., Rybová J. (2005): Rómovia. In: Kollár, M., Mesežnikov, G.: *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO, s. 229 – 256.
- Jurová, A. (2002): Rómovia v období od roku 1945 po november 1989. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 53 – 77.
- Kassim, H. (2000): Conclusion. In: Kassim, H., Peters, B.G., Wright, V. (eds.): *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford: OUP.
- Keating, M. (2000): Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia, Working Paper, Robert Schuman Centre, No.2000/43, EUI.

- Keating, M., McGarry, J. (eds.) (2001): *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Kochenov, D. (2004): Behind the Copenhagen Facade: The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law, 8 *EloP* 10, s. 5 – 7, dostupný 12. 12. 2005 na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm> .
- Kollárová, Z. (2002): Rómovia v období I. ČSR, II. ČSR a Slovenského štátu. In: Vašečka, M. (ed.): *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 43 – 52.
- Kotvanová, A., Szép, A., Šebesta, M. (2003): *Vládna politika a Rómovia*. Bratislava: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií.
- Kriglerová, E. (2002): Rómovia versus majorita, postoje, vzťahy, konflikty. In: (kol). *Rómske hlasy. Rómovia a ich politická participácia v transformačnom období*. Bratislava: IVO, s. 119 – 151.
- Kriglerová, E., Rybová, J. (2005): *Rómska politická participácia. Záverečná správa z výskumu pre National Democratic Institute* (nepublikovaný materiál).
- Laible, J. (2001): Nationalism and a Critique of European Integration: Questions from the Flamish Parties. In: Keating, M., McGarry, J. (eds.): *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford: Oxford University Press, – s. 223 – 245.
- Lippert, B., Schneider, H. (eds.) (1995): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrad States*. Europa Union. Bonn: Verlag.
- Local Elections Brief* (2006), Bratislava: National Democratic Institute.
- Majchrák, J. (2002): Rómovia ako téma politických strán. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 283 – 312.
- Malová, D. (2006): *Europeizácia a nové členské krajiny EÚ: nové prístupy ku skúmaniu štátu ako takého alebo len ku skúmaniu členských štátov?* rukopis, Bratislava: Katedra politológie Univerzity Komenského.
- Malová, D., Láštic, E., Rybář, M. (2005): *Slovensko ako nový členský štát Európskej únie: Výzva z periférie?* Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.
- Marks, G., Hooghe, L., Nelson, M. Edwards, E. (2006): Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality. In: *Comparative Political Studies*, 39 (2), s. 155 – 175.
- Mesežnikov, G. (1996): Vnútropolitický vývoj a politická scéna SR v roku 1995. In: Bútorá, M., Hunčík, P. (eds.): *Slovensko 1995, Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Nadácia Sándora Maráiho, s. 11 – 25.
- Mitchell, J., Cavanagh, M. (2001): Context and Contingency: Constitutional Nationalists and Europe. In: Keating, M., McGarry, J. (eds.): *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford: Oxford University Press, s. 246 – 263.
- Moravcsik, A., Vachudova, M., A. (2003): National Interests, State Power, and EU Enlargement. In: *East European Politics and Societies*. 17:1, s. 42 – 57.
- Offe, C. (1996): Designing Institutions in East European Transitions. In: Elster, J. Offe, C., Preuss, U. K.: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: CUP, s. 199 – 226.
- Olsen, J. (2003): Europeanization. In: Cini, M. (ed.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 333 – 349.
- Oravec, Laco (2008): *Nebezpečné hry s identitou*, www.euro-domino.sk, dostupné na: <http://www.euro-domino.sk/slovensko/clanok/603/Nebezpecne-hry-s-identitou.html>.
- Pettai, V. (2001): Estonia and Latvia: International Influences on Citizenship and Minority Integration. In: Zielonka, J., Pravda, A. (eds.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. vol. 2, Oxford: Oxford University Press.
- Preston, Ch. (1997): *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge.
- Preston, Ch. (1995): Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Union. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 33.
- Pridham, G. (2002): EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 3, s. 953 – 973.
- Radičová, I. (2001): *Hic Sunt Romales*. Bratislava: Nadácia SPACE. *Rómske osady na východnom Slovensku z hľadiska terénneho antropologického výskumu 1999 – 2005* (2008), Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti.
- Radičová, I. (2002): Rómovia na prahu transformácie. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 79 – 92.
- Rybář, M., Malová, D. (2003): Carrots and Sticks of the European Union's Political Conditionality: The Case of Slovakia. In: Rupnik, J., Zielonka, J. (eds.): *The Road to the European Union*. Volume 1: The

- Czech and Slovak Republics, Manchester: Manchester University Press.
- Rybová, J. (2002): Rómska politická reprezentácia. In: (kol.) *Rómske hlasy. Rómovia a ich politická participácia v transformačnom období*. Bratislava: IVO, s. 67 – 90.
- Sadurski, W., Ziller, J., Žurek, K. (eds.) (2006): *Après Enlargement, Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI.
- Sadurski, W. (2004): Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. In: *European Law Review*, 10 (4), s. 371 – 401.
- Sasse, G. (2005a): *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*. EUI Working papers RSCAS, no. 2005/16.
- Sasse, G. (2005b): Securization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 4, s. 673 – 693.
- Sasse, G., Thieleman, E. (2005): A Research Agenda for the Study of Migrants and Minorities in Europe. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 4, s. 655 – 671.
- Šebesta, M. (2002): Rómska politická scéna. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 295 – 312.
- Šebesta, M. (2003): Rómovia pod patronátom socialistického štátu (1948 – 1989). In: Kotvanová, A., Szép, A., Šebesta, M.: *Vládna politika a Rómovia 1948 – 2002*. Bratislava: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, s. 11 – 31.
- Schimmelfennig, F. (ed.) (2003): *The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier U. (2005): *The Europeanisation of Central and Eastern Europe: the Impact of the European Union on Candidate Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku* (2006), Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, UNDP, Regionálny úrad pre Európu a SNŠ.
- Tesser, L., M. (2003): The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe. In: *East European Politics and Societies*. vol. 17, no. 3, s. 483 – 532.
- Tkáčová, A. (2002): Rómovia v období od Márie Terézie po vznik I. ČSR. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 31 – 42.
- Uherek, Z., Novák, K. (2002): Etnická identita Romú. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 93 – 111.
- Vachudova, M., A. (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, M., A. (2001): *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*. EUI Working Papers RSC 33. San Domenico, Italy: EUI.
- Vachudova, M., A. (1996): Peaceful Transformations in Central-East Europe. In: Brown, M., E. (ed.): *The International Dimensions of Internal Conflict*, London: The MIT Press, s. 69 – 106.
- Vaňo, B., Haviarová, E. (2002): Demografické trendy rómskej populácie. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen Pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 475 – 502.
- Vašečka, M. (2002): Vzťah majority k Rómom. In: Vašečka, M. (ed.). *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: IVO, s. 335 – 351.
- Vašečka, M. (2002): Rómovia a politická participácia – Eligo ergo Sum, In: (kol.) *Rómske hlasy. Rómovia a ich politická participácia v transformačnom období*. Bratislava: IVO, s.19 – 40.
- Vašečka, M. (a i.) (2002): *Evaluácia činnosti Sekretariátu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava: IVO.
- Zielonka, J. (2006): *Europe as Empire: The nature of the Enlarged European Union*. Oxford: OUP.
- Zielonka, J., Pravda, A. (2001): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Oxford: OUP.

Citované Uznesenia vlády SR sú uvádzané v texte v poznámkach.

