



Výstup z projektu AMČR

„Obce a jejich možnosti podílet se na realizaci politiky integrace Romů“,

r. 2005, grant Velvyslanectví USA

Analýza

**Koncepce politiky vlády vůči národnostním menšinám,
antidiskriminační legislativa v ČR a kompetence územně
samosprávných celků v oblasti realizace vládní politiky**

Mgr. Petra Zhřivalová, Mgr. František Valeš

Obsah

Obsah	2
Úvod.....	5
I. Koncepce romské integrace ve verzi přijaté v březnu 2003 a analýza legislativy.....	5
A. Základní východiska.....	5
A.1 Perspektiva lidských práv.....	5
A.2 Perspektiva národnostní.....	5
A.2.1 Právní rámec – zákon o právech příslušníků národnostních menšin (zák.č. 273/2001 Sb.).....	6
A.3 Perspektiva sociokulturní	6
A.4 Dílčí cíle koncepce	7
B. Institucionální zajištění romské integrace.....	8
B.1 Instituce na centrální úrovni	8
B.2 Instituce na lokální úrovni.....	9
<i>Romští poradci, asistenti a krajsí koordinátoři.....</i>	<i>9</i>
B.2.1 Právní rámec - Kompetence územně samosprávných celků na poli integrace	9
B.2.1.a Úvod - formy veřejné správy.....	9
B.2.1.b Konkrétní kompetence obcí a krajů na poli integrace.....	10
B.2.1.c Specifické otázky z oblasti obecního a krajského zřízení v souvislosti s programem integrace.....	11
B.2.1.d Závěr.....	12
C. K naplňování jednotlivých dílčích cílů:	13
C.1 Odstranění vnějších překážek.....	13
C.1.1 Právní rámec zákazu diskriminace.....	13
C.1.1.a Antidiskriminační legislativa EU.....	13
C.1.1.b Stávající antidiskriminační legislativa v ČR.....	14
Ústavněprávní rámec	14
Zákonná právní úprava	15
Ochrana obětí diskriminace.....	15
C.1.1.c Návrh tzv. antidiskriminačního zákona – stručný nástin.....	16
C.2 Pomoc při odstraňování vnitřních překážek.....	17
C.2.1 Vyrovnávací postupy v oblasti vzdělávání.....	17
C.2.2 Právní rámec – vzdělávání	18
C.3 Zlepšení sociální úrovně příslušníků romských komunit.....	18
C.3.1 Oblast zaměstnání	18
C.3.1.a Právní rámec – zaměstnávání	19
C.3.2 Sociální péče.....	19
C.3.3 Zdravotní péče.....	20
C.3.4 Oblast bydlení.....	20
C.3.4.a Právní rámec – bydlení	20
C.3.5 Předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho následků.....	21
C.4 Zajištění rozvoje romské kultury a romského jazyka	22
C.5 Vytvoření tolerantního prostředí bez předsudků,	22
C.6 Zajištění bezpečnosti příslušníků romských komunit.....	22
II. Aktualizovaná analýza 4. revidované verze Koncepce romské integrace přijaté jako usnesení vlády ze dne 4. května 2005 č. 532.....	30
A. Základní východiska.....	30
B. Institucionální a finanční zajištění romské integrace na centrální a lokální úrovni	32
B.1 Centrální úroveň	32
B.1.1 Problém: nedostatečné institucionální zajištění romské integrace	32
B.1.2 Problém: neefektivní vynakládání finančních prostředků státu,	33
B.1.3 Problém: současná implementační struktura pro čerpání finančních prostředků z Evropských strukturálních fondů	33
B.1.4 Problém: nejednotné pracovní zařazení koordinátorů v rámci krajských úřadů,	33
B.1.5 Problém: po ukončení činnosti okresních úřadů k 31.12.2002 byla zničena síť romských poradců a asistentů,	33
B.2 Lokální úroveň	34

B.2.1	Problém: platná právní úprava není plně vyhovující, neboť nezahrnuje konkrétní definice úkolů v oblasti integrace,	34
B.2.2	Problém: představitelé místních samospráv i jejich úředníci jsou o obsahu vládní Koncepce málo informováni a většina o ni nejeví příliš velký zájem.	34
B.2.3	Problém: velkým úskalím při tvorbě Koncepce romské integrace a sledování její implementace je obtížná měřitelnost její efektivity, tj. stupně dosažené integrace.	34
C.	Antidiskriminační opatření	34
C.1	Problém: Romové se s diskriminací setkávají poměrně běžně při hledání zaměstnání nebo bydlení, při poskytování veřejných služeb a zboží,	34
D.	Vyrovňovací postupy	35
D.1	Problém: pro praktické využití vyrovnávacích postupů a implementaci jakýchkoliv programů směřujících k integraci romských komunit je nezbytné mít k dispozici relevantní dlouhodobé informace a data o počtu příslušníků romských komunit a jejich situaci, kdy sběr těchto dat je odmítán s poukazem na Listinu.	35
E.	Sociální vyloučení v romských komunitách	35
E.1	Problém: sociální vyloučenost romských komunit, etnicita je zde determinant sociálního vyloučení.	35
E.2	Problém: malá úspěšnost dosavadních opatření směřujících k odstranění a prevenci sociálních vyloučení,	36
E.3	Problém: prohlubující se sociální vyloučení příslušníků romských komunit a souběžná fragmentace sítě romských poradců	36
F.	Vzdělávání	36
F.1	Problém: mateřské školy dosud nenavštěvuje dostatečný počet romských dětí,	36
F.2	Problém: skutečná potřeba přípravných tříd a počtu asistentů je vyšší než realita,	37
F.3	Problém: MŠMT již v naprosté většině není zřizovatelem škol a nemůže uplatňovat přímé metody jejich řízení,	37
F.4	Problém: existence faktické segregace romských dětí ve spádových školách	37
F.5	Problém: úspěšnost romských žáků ve škole je podmíněna domácí přípravou a podporou ze strany rodičů, které se jim ne vždy dostává	38
F.6	Problém: kurzy vytvořené pro dospělé Romy k překonání jejich vzdělanostního handicapu, kteří v minulosti absolvovali pouze ZvŠ, potřebují aktivnější propagaci a větší orientaci na dovednosti prakticky uplatnitelné na trhu práce.	38
F.7	Problém: mnoho romských dětí a mladistvých je umístěno v institucích ústavní a ochranné výchovy	38
G.	Integrace na trhu práce	38
G.1	Problém: práce za mzdu nepřesahuje poskytované obligatorní dávky, což negativně ovlivňuje motivaci pracovat.	39
G.2	Problém: Romové jsou oproti jiným skupinám jen málo zasaženi obecnou vládní politikou zaměstnanosti	39
G.3	Problém: mladí lidé v romských komunitách postrádají ve svém okolí dostatečné množství vzorů pracovní kultury a pracovních návyků,	39
G.4	Problém: nedostatečný rozvoj romského nezávislého drobného podnikání	39
G.5	Problém: komplexnost problému uplatnění romské pracovní síly na trhu práce vyžaduje také komplexní řešení	39
H.	Bydlení	40
H.1	Problémy	40
I.	Sociální péče	41
I.1	Problém: neexistence efektivního nástroje monitorování sociálního vyloučení	41
I.2	Problém: na sociální práci v terénu, profesionalitu a nezájatost sociálního pracovníka jsou kladeny vysoké nároky,	41
I.3	Problém: v důsledku problémů v oblasti bydlení vznikají v určitých lokalitách sociálně homogenní komunity se svébytným společenským systémem s alternativními životními strategiemi (lichva, zastavování věcí, šedá ekonomika, atd.)	41
I.4	Problém: některé ze zmíněných zvláštních forem (úcelově vázaných) a způsobů (úcelově propojovaných) byly již v rámci sociálního systému zavedeny, nejsou však všude uplatňovány za stejných podmínek.	41
J.	Zdravotní péče	42
J.1	Problém: mezi základní bariéry při zlepšování zdravotního stavu romské populace patří provázanost sociálních problémů s problémy zdravotními a rizikový způsob života.	42
K.	Bezpečnostní aspekty romské integrace	42

K.1 Problém: xenofobní a rasistické projevy příslušníků policie brání úspěšné implementaci preventivních opatření ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám	43
L. Podpora rozvoje romského jazyka a kultury, podpora vědeckého bádání	43
L.1 Problém: hrozí nebezpečí ztráty kulturních tradic, lidové slovesnosti a jazyka vlivem postupující jazykové a kulturní asimilace zejména mladých Romů	43
L.2 Problém: nedostatečné zajištění činnosti semináře, to se odráží v počtu odborníků	44
M. Závěry	44

Úvod

Analýza, kterou držíte v ruce, byla zpracována v rámci projektu "Obce a jejich možnosti podílet se na realizaci politiky integrace Romů" realizovaného Asociací mediátorů ČR. Jejím cílem bylo postihnout vládní koncepci politiky romské integrace a na ni navazující stávající (a v některých aspektech připravovanou) legislativu týkající se diskriminace, integrace a právních nástrojů využitelných obcemi jako lokálními jednotkami integrace, a to v souvislosti se záměrem vytvořit a modelově ověřit specifický prostředek integrace a předcházení či řešení interetnických konfliktů na lokální úrovni, založený na postupech mediace, tedy interetnický mediační tým.

Analýza byla zpracována v době, kdy dosud nebyla Vládou ČR přijata 4. revize Koncepce romské integrace (k jejímu schválení došlo 4. května 2005, kdy byla ustavena vládním usnesením č. 532). Této skutečnosti odpovídá struktura navazujícího textu. V první části je analyzována koncepce ve verzi 3. revize z roku 2003 a analýza příslušné právní úpravy je podřazena kapitolám o jednotlivých prioritách koncepce, druhá část textu pak obsahuje aktuální analýzu 4. revize koncepce.

I. Koncepce romské integrace ve verzi přijaté v březnu 2003 a analýza legislativy (Petra Zhřivalová, František Valeš)

A. Základní východiska

Historie novodobých politik vůči Romům:

1. Bratinkova zpráva
2. Koncepce č. /1999
3. Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti - usnesení vlády č. 599 ze 14. června 2000 - její první aktualizace byla přijata dne 23. ledna 2002 usnesením č. 87 a druhá usnesením č. 243 ze dne 12. března 2003, poslední revize ze dne 4.5.2005 usnesením č. 532.

Tato koncepce je třetí aktualizovanou koncepcí a je předkládána k 31. květnu 2004. Objevily se však zásadní objektivní okolnosti (reforma veřejné správy, vstup do EU), které mění možnosti praktické implementace, což vedlo k zahájení revize koncepce v roce 2003, jež bude předložena v roce 2005.

Vláda přijala třetí aktualizovanou Koncepci romské integrace, která obsahuje následující principy:

Vláda přistupuje k řešení romských záležitostí ze tří perspektiv:

- perspektivy lidských práv
- perspektivy národnostní
- širší perspektivy sociokulturní

A.1 Perspektiva lidských práv

Je institucionálně zajištěna Radou vlády pro lidská práva, cílem je zajistit užívání garantovaných lidských práv všemi občany ČR bez rozdílu. Lidskými právy Romů se zabývá především výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace, v menší míře pak výbor pro práva sociální, hospodářská a kulturní.

A.2 Perspektiva národnostní

Je institucionálně zajištěna Radou vlády pro národnostní menšiny, kde jsou Romové zastoupeni (nejméně polovinu členů Rady tvoří příslušníci národnostních menšin navržených národnostními sdruženími). Rómové jsou uznáni jako národnostní menšina.

A.2.1 Právní rámec – zákon o právech příslušníků národnostních menšin (zák.č. 273/2001 Sb.)

Zákon vymezuje a konkretizuje základní práva příslušníků národnostních menšin (v souladu s Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin) a kompetence orgánů veřejné správy při realizaci a prosazování těchto práv.

práva zahrnutá zákonem

- zákaz omezování výkonu práv příslušníků národnostních menšin
- svobodná volba příslušnosti k národnostní menšině
- právo na sdružování příslušníků národnostních menšin (národnostní sdružení ve formách občanských sdružení atd., politické strany a hnutí)
- právo na účasti při řešení věcí týkajících se národnostní menšiny (zejm. výbory pro národnostní menšiny, zřizované obcemi, a Rada vlády pro národnostní menšiny)
- právo na užívání jazyka národnostní menšiny (jméno a příjmení – viz zákon o matrikách, název obce a jejích částí – viz zákon o obcích, užívání jazyka v úředním styku a před soudy, užívání jazyka ve volebních věcech)
- právo na vzdělání v jazyce národnostní menšiny (viz školský zákon)
- právo na rozvoj kultury příslušníků národnostních menšin
- právo na šíření a přijímání informací v jazyce národnostní menšiny

Kompetence orgánů veřejné správy – výkon veřejné správy ve věcech ochrany národnostních menšin ve smyslu tohoto zákona je výkonem státní správy (viz dále), tzn. že zákon zakotvuje povinnost státu plnit úkoly napomáhající ochraně a rozvoji národnostních menšin, a to na úrovni centrální a místní.

- Rada vlády pro národnostní menšiny (viz § 6 zákona) – poradní a iniciativní orgán vlády, podílející se na vytváření politiky státu ve vztahu k národnostním menšinám a koordinující na centrální úrovni zabezpečování této politiky v součinnosti s orgány územních samosprávných celků
- krajské úřady - řídí a koordinují ve svém správním obvodu plnění úkolů na úseku státní politiky napomáhající integraci příslušníků romské komunity do společnosti
- **obecní úřady obcí s rozšířenou působností - plní úkoly napomáhající výkonu práv příslušníků romské komunity a integraci příslušníků romské komunity do společnosti**
- výbory pro národnostní menšiny při obcích a krajích (viz dále)

Vymezení kompetencí orgánů veřejné správy podle zákona je sice značně vágní a nedává jednoznačné záruky toho, jaké úkoly jsou tyto orgány (zejména na místní úrovni) povinny plnit, na druhé straně však bezvýjimečně stanoví povinnost těchto orgánů zabývat se problematikou národnostních menšin, zejména Romů, a vytvářet podmínky pro jejich integraci do společnosti. Tuto okolnost lze považovat za velmi podstatnou, neboť v souvislosti s realizovaným projektem lze obcím nabídnout formu, jak dané úkoly konkrétně naplňovat.

A.3 Perspektiva sociokulturní

Vychází z širšího pojetí romské komunity definovaného Bratinkovou zprávou z roku 1997, institucionálně je zajištěna Radou vlády pro záležitosti romské komunity. Příslušníkem romské komunity pak vláda vnímá každého, kdo je de facto identifikován majoritou jako příslušník této sociálně a etnicko definované skupiny.

V této souvislosti vláda uvádí, že dlouhodobá a hluboká chudoba je považována za základní a nejfrekvencovanější příčinu sociálního vyloučení¹, ale nelze na ni proces sociálního vyloučení redukovat, neboť na něm se podílí i „symbolická exkluze“, tedy přesvědčení majoritní společnosti o tom, kdo do společnosti nepatří. Se „symbolickou exkluzí“ též úzce souvisejí předsudky.

Sociální vyloučení: Sirovátka, Tomáš, ed: Menšiny a marginalizované skupiny v České republice, Masarykova Univerzita Fakulta sociálních studií, Nakladatelství Georgetown: Brno, 2002, str. 15

„Podle Rodgerse (1995) zahrnuje pojem sociálního vyloučení velmi diverzifikovanou oblast jevů a jeho jádrem je dnes fakt, že se vyloučení jedinci, ale i celé vyloučené sociální kolektivity nepodílejí stejnou měrou jako ostatní na (hmotných i nehmotných) zdrojích společnosti a na jejich distribuci a redistribuci, což vede k jejich chudobě a sociální a kulturní izolaci.

Jednotlivé dimenze vyloučení:

Ekonomické vyloučení - je zdrojem chudoby a vyloučením ze životního standardu a životních šancí obvyklých ve společnosti či dané kolektivitě.

¹ viz Usnesení vlády ČR ze dne 13. listopadu 2002 č. 1113 k Analýze zintenzivnění a zefektivnění práce v zájmu předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků prostřednictvím k tomu určené agentury.

Sociální vyloučení (v užším slova smyslu) - brání sdílet určité sociální statusy či sociální instituce. Jde o zamezení účasti v sociálních, ekonomických, politických a kulturních systémech, které podmiňují sociální integraci jedince do společnosti.

Politické vyloučení je upřením občanských, politických, ale i základních lidských práv a vyloučením z vlivu na společnost i vlastní osud.

Kulturní vyloučení je odepření práva jedince či kolektivity participovat na kultuře společnosti a sdílet její kulturní kapitál, vzdělanost i hodnoty.”

Koncept sociálního vyloučení je vlastně zrcadlem teorie inkluze podle R. Bauböcka, který odlišuje inkluze v rovině občansko-politické, sociálně – ekonomické a kulturní.

Jak vláda dále uvádí, sociální vyloučení je typické pro značnou část romských komunit, takže chudoba dostává etnický charakter, což z ní činí i problém politický, jak bylo prokázáno např. v souvislosti s růstem žádostí českých Romů o azyl ve Velké Británii².

„Samo pojetí integrace příslušníků romských komunit jako politiky vlády pak spojuje dva imperativy, překonání sociálního vylučování a snahu o zachování romské kulturní identity.“

Integraci pak vláda chápe „plnohodnotné začlenění Romů do společnosti, která jim umožní, aby si volili, která kulturní specifika a odlišnosti si přejí zachovat“. Vláda se domnívá, že proces integrace je plně slučitelný s procesem emancipaci, tedy „nalézáním a upevňováním vlastní kulturní identity“, kdy uznává evropský rozměr romské emancipace. Vláda v této souvislosti deklaruje uznání Romů coby příslušníků světového (evropského) romského národa, pokud se za ně považují.

Vláda dále deklaruje snahu dosáhnout bezproblémového soužití mezi majoritní společností a romskými komunitami, v níž přijímá takovou koncepci, která „směřuje k nápravě křivd spojených se staletými diskriminací a škod způsobených před rokem 1989 politikou vynucované asimilace. Současně je vláda připravena čerpat ze všech pozitivních zkušeností, které byly v minulosti získány a využít je při naplňování vládního programu“.

Jako hlavní cíl politiky vůči Romům je definováno **dosazení bezkonfliktního soužití příslušníků romských komunit s ostatní společností**.

A.4 Dílčí cíle koncepce

Jako **dílčí cíle** je vytýčeno šest priorit:

1. odstranění vnějších překážek, které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění všech forem diskriminace jednotlivců i celých skupin vymezených rasou, barvou pleti, národností, jazykem, příslušností k národu či etnické skupině.
2. pomoc při odstraňování vnitřních překážek, které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění handicapu ve vzdělání a kvalifikaci
3. zlepšení sociální úrovně příslušníků romských komunit, tedy především snížení jejich nezaměstnanosti, zlepšení bytové situace a následně zdravotní situace, předcházení sociálnímu vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků.
4. zajištění rozvoje romské kultury a romského jazyka
5. vytvoření tolerantního prostředí bez předsudků, v němž příslušnost ke skupině vymezené rasou, barvou pleti, národností, jazykem či příslušností k národu není důvodem k odlišnému posuzování jednotlivce a zacházením s ním
6. zajištění bezpečnosti příslušníků romských komunit.

Vláda ČR se zavazuje v souvislosti se vstupem do EU využít všechny prostředky k sociálnímu začleňování příslušníků romských komunit, a to v souladu se Společným memorandem o sociálním začleňování³ a Národním akčním plánu pro sociální začleňování⁴.

² Viz Analýza důvodů vedoucích příslušníky romské komunity k emigraci z ČR, kterou vláda projednala na zasedání dne 13. listopadu 2002

³ podepsané 18.12.2003 v Bruselu ministrem práce a sociálních věcí ČR a komisařkou EU pro oblast zaměstnanosti a sociální záležitosti

⁴ za jeho realizaci odpovídá MPSV

B. Institucionální zajištění romské integrace

B.1 Instituce na centrální úrovni

Na úrovni vlády coby poradní orgány:

Rada vlády pro záležitosti romské komunity - zřízena usnesením vlády č. 581 ze dne 17. září 1997 coby Mezirezortní komise pro záležitosti romské komunity, předsedou je člen vlády, členy jsou: zmocněnec vlády ČR pro lidská práva, náměstci dvanácti ministrů a čtrnáct představitelů romských komunit. Kancelář funguje při Úřadu vlády, zaměstnává tajemníka Rady a pěti pracovníků .

Kancelář Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity

Mgr. Czeslaw Walek

Ředitel kanceláře a tajemník RVZRK

Tel: 00 420 296 153 511 fax: 00 420 224 946 615 e-mail: walek.czeslaw@vlada.cz

Hana Fišerová

Administrativní pracovnice

Tel: 00 420 296 153 511 fax: 00 420 224 946 615 e-mail: fiserova.hana@vlada.cz

David Beňák, DiS.

Odborný pracovník a tajemník Výboru pro Dekádu romské inkluze

Tel: 00 420 296 153 169 fax: 00 420 224 946 615 e-mail: benak.david@vlada.cz

Zdeněk Duna

Odborný pracovník a tajemník Dotačního výboru

Tel: 00 420 296 153 126 fax: 00 420 224 946 615 e-mail: duna.zdenek@vlada.cz

Zatím nebyla zřízena žádná instituce, která by byla nadána pravomocemi potřebnými k aktivní implementaci koncepce, zůstává Rada pro záležitosti romské komunity nejdůležitější složkou institucionálního zajištění romské integrace, a to přestože se jedná o poradní orgánem s minimem pravomocí.

Jak je uvedeno v koncepci, od roku 2003 Rada stále častěji řeší problém negativního přístupu samospráv k integraci romských komunit, potýká se též s problémem nedostatku relevantních a validních informací o situaci romských komunit.

Rada vlády pro národnosti - zřízena dle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin. Členy jsou zástupci orgánů veřejné správy, zástupci jedenácti (tj. všech oficiálně uznaných) národnostních menšin, Romové jsou zastoupeni třemi osobami.

Rada pro národnosti se podílela na vytvoření pravidel dotační politiky (Nařízení vlády č.98/2002), kterou je realizováno právo národnostních menšin na uchování, rozvoje a prezentace kultur národnostních menšin.

Odborné orgány jednotlivých ministerstev:

MPSV:

Komise ministra práce a sociálních věcí k realizaci opatření na podporu zaměstnanosti obtížně umístitelných skupin na trhu práce se zřetelem na příslušníky romské komunity (vznikla příkazem ministra práce a sociálních věcí č.4/1998). Hlavní činností Komise je poradní orgán a zabezpečuje plnění úkolů z Opatření na podporu osob obtížně umístitelných na trhu práce (se zřetelem na příslušníky romské komunity), které vláda přijala jako usnesení 604 ze dne 23.6.1999, Národního plánu zaměstnanosti a dalších usnesení vlády.

Ministerstvo kultury:

Poradní sbor I. náměstka ministra pro otázky národnostní kultury, členy jsou zástupci národnostních menšin - ten se zabývá potřebami kulturních aktivit národnostních menšin

Poradní sbor I. náměstka ministra pro integraci romské komunity, členy jsou romští zástupci z Rady pro záležitosti romské komunity a nezávislí odborníci - romisté.

Oba sbory také fungují jako výběrová dotační komise pro dotační řízení v příslušných programech.

MŠMT:

Poradní skupina pro otázky národnostního školství - cílem je zajišťovat koordinaci postupů v oblasti vzdělávání národnostních menšin na základních a středních školách.

Ministerstvo vnitra:

Pracovní skupina Rady vlády pro záležitosti romské komunity pro oblast vnitra a Policie ČR - tvoří ji 25 stálých členů: 14 romských koordinátorů krajských úřadů, 8 pracovníků Ministerstva vnitra a Policie ČR a 3 zástupci Rady vlády pro záležitosti romské komunity. Tato skupina se zabývá otázkou bezpečnosti romských komunit.

B.2 Instituce na lokální úrovni

Romští poradci, asistenti a krajsí koordinátoři

Romští poradci a asistenti byli zřízeni při okresních úřadech na základě usnesení vlády č. 686 ze dne 29. října 1997 (Zpráva o situaci romské komunity - tzv. "Bratinkova zpráva"). Okresní úřady byly v rámci reformy veřejné správy zrušeny k 31.12.2002. Romští poradci a asistenti přešli do obcí s rozšířenou působností, kde však došlo ke kumulaci jejich funkcí s jinými, často vůbec nesouvisejícími agendami, anebo byli vůbec propuštěni. Došlo tedy ke zničení vybudované sítě romských poradců, navíc mnohé pověřené obce svěřily agendu integrace pracovníkům jen formálně. Vláda by proto měla usilovat o to, aby zákon o obcích reflektoval ten problém, že není možné přimět obce, aby zřizovaly místa romských poradců..

Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, byla zřízena funkce krajského romského koordinátora, v současné době v každém kraji působí tento koordinátor. Problémem zůstává kumulace agendy těchto pracovníků a jejich nejednotné zařazení v rámci krajských úřadů (tedy obdobné problémy, které kdysi provázely ustanovování romských poradců). Dále neexistuje metodické vedení koordinátorů ústředním orgánem státní správy, tedy zejména v oblasti celoživotního vzdělávání koordinátorů, standardizace výkonu profese po reformě veřejné správy, není ani určeno, který orgán státní správy odpovídá za metodické vedení krajských koordinátorů. Do budoucna je nezbytné, aby byla tato funkce posilována jednáním s hejtmany a řediteli krajských úřadů.

Vychovatel - asistent učitele je dalším nástrojem úspěšné integrace romských dětí do vzdělávacího procesu, spolu s přípravnými třídami je ověřovalo coby experiment, MŠMT od 1. září 1997 do 30.6.2000. Dnes jsou oba nástroje zřizovány na základě metodického pokynu MŠMT č.j. 25484/200-22.

B.2.1 Právní rámec - Kompetence územně samosprávných celků na poli integrace

B.2.1.a Úvod - formy veřejné správy

Veřejná správa na úrovni obce a kraje je vykonávána ve dvou na sobě nezávislých formách, a to jako samospráva a státní správa.

Státní správa, nebo tzv. přenesená působnost, spočívá v plnění takových úkolů, které vyplývají ze zákona (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze a z dalších speciálních zákonů), jsou vykonávány státem a územně samosprávné celky plní při jejich uskutečňování roli státního orgánu. Při výkonu této působnosti jsou orgány obcí a krajů vázány vedle jiných zákonů a podzákoných předpisů také směrnicemi a rozhodnutími nadřízených orgánů, uplatňuje se zde tedy princip nadřízenosti a podřízenosti; nadřízené orgány vykonávají roli kontrolního orgánu s pravomocí rušit rozhodnutí nebo právní předpisy vydané orgánem podřízeným. Hierarchie orgánů státní správy na místní úrovni je:

- obec (obecní úřad; jiné orgány obce vykonávají přenesenou působnost podle znění daných zákonů)
- kraj (krajský úřad; jiné orgány kraje viz u obcí)
- Ministerstvo vnitra, resp. jiné resortní ministerstvo s ohledem na znění zákona, zakotvujícího obsah přenesené působnosti

Na nejnižším stupni je přenesená působnost vykonávána obcemi, přičemž právní úprava počítá se třemi formami (danými velikostí správního obvodu daného úřadu), a to: obec, obec s pověřeným obecním úřadem, obec s rozšířenou působností (zde se jedná o obce, které z větší míry převzaly kompetence okresních úřadů. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností jsou určeny zákonem č. 314/2002 Sb.

Samospráva, nebo tzv. samostatná působnost obcí a krajů, je naopak zcela suverénní oblastí výkonu správy, týkající se oblastí (resp. právních vztahů), které nejsou upraveny zákony nebo nejsou zákony svěřeny do působnosti státu. V těchto právně neregulovaných oblastech (týkají se zejména vnitřních záležitostí toho kterého celku) mohou obce a kraje vydávat vlastní právní předpisy (obecně závazné vyhlášky), zřizovat poradní a iniciativní orgány, vydávat rozhodnutí atd.

Samostatná působnost obcí a krajů je vykonávána zejména zastupitelstvem (rozhodovací činnost), radou (výkon rozhodnutí zastupitelstva) a starostou nebo hejtmánem (v samostatné působnosti plní úkoly jemu svěřené radou).

Do rozhodování a výkonu rozhodnutí v samostatné působnosti obcí a krajů nemůže zasahovat žádný subjekt (s výjimkou případů nezákonnosti rozhodnutí), kraj neplní vůči obcím ve svém obvodu roli nadřízeného orgánu (ani právní předpisy kraje, vydávané v samostatné působnosti, nemohou zasahovat do samostatné působnosti jednotlivých obcí v jeho správním obvodu); kraj (konkrétně krajský úřad) plní vůči obcím funkci orgánu, dohlížejícího na zákonnost rozhodnutí obcí v samostatné působnosti, stejnou roli plní Ministerstvo vnitra vůči kraji. Kraj má při výkonu samostatné působnosti stanovenou povinnost spolupracovat s obcemi ve svém správním obvodu.

B.2.1.b Konkrétní kompetence obcí a krajů na poli integrace

Přenesená působnost obcí

1. **výbor pro národnostní menšiny** – poradní a iniciativní orgán zastupitelstva, povinně se zřizuje při 10% občanů obce jiné národnosti než české (podle sčítání lidu), ½ členů příslušníci národnostních menšin; při nižším podílu může být zřízen; zákon o obcích, zákon o právech příslušníků národnostních menšin
2. povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností – **plnění úkolů napomáhajících výkonu práv příslušníků romské komunity a jejich integrace do společnosti.** – zákon o právech příslušníků národnostních menšin
*Tento úkol obce je sice vymezen pouze vágně, na druhé straně je však dána povinnost obcí s rozšířenou působností zabývat se jeho plněním; konkrétní forma je zejm. zřízení pozice **romského poradce**, resp. jiného pracovníka působícího na poli integrace (např. terénní pracovník, ale též mediátor); obec může rovněž zřídit **komisi** jako pomocný výkonný orgán, na níž může převést výkon plnění tohoto úkolu (o svěřeni působnosti komisi rozhoduje starosta obce po projednání s ředitelem krajského úřadu).*
3. **školský zákon** – obec jako zřizovatel školy je povinna zajistit vyučování v jazyce národnostní menšiny, pokud je v obci alespoň 10% občanů jiné národnosti než české
4. **zákon o sociálně-právní ochraně dětí** – v případě dětí, u nichž hrozí nepříznivý vývoj, obecní úřad má povinnost projednávat s rodiči nedostatky ve výchově dětí a působit na rodiče k odstranění nedostatků, rovněž je dána povinnost obce poskytovat dětem vyžadujícím zvýšenou pozornost pomoc při překonávání nepříznivých sociálních podmínek a výchovných vlivů (zejména se má obec podílet na zajištění volnočasových aktivit pro děti a poskytovat intervence v krizových situacích);
obecní úřad obce s rozšířenou působností poskytuje pomoc a poradenství při řešení výchovných problémů, a to dětem i rodičům; zejména má dānu pravomoc podat soudu návrh na omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti a návrh na nařízení ústavní výchovy; obec s rozšířenou působností povinně zřizuje výkonný orgán, kterým je komise pro sociálně-právní ochranu dětí (náplň činnosti je zejména koordinace výkonu sociálně právní ochrany)
Pro účely projektu shledáváme význam povinností obcí v této oblasti ve skutečnosti, že právě výchova dětí v romských komunitách, ale např. též dětská kriminalita, jsou podle našeho názoru možným důvodem vzniku interetnického napětí na místní úrovni.

Přenesená působnost kraje

1. krajský úřad povinně zřizuje funkci **koordinátora pro romské záležitosti.** *Jak již bylo konstatováno výše, praxe činnosti krajských romských koordinátorů není komplexně koordinovaná, přestože se jedná o výkon státní správy, ustanovení zákona o krajích i zákona o právech příslušníků národnostních menšin jsou pouze zkratkovitá (ze zákonné úpravy vyplývá pouze zřízení této funkce, zcela chybí zákonné stanovení náplně jeho činnosti, resp. vymezení kompetence). Fakticky tedy záleží na jednotlivých krajských úřadech a na osobách jednotlivých romských koordinátorů, jaký význam je této funkci přikládán a nakolik je jeho činnost efektivní. Z hlediska zřizování interetnických mediačních týmů může romský koordinátor plnit roli konzultanta, s ohledem na právní proklamace týkající se zájmu státu na ochraně práv příslušníků romských komunit a jejich integrace do společnosti lze podle našeho názoru požadovat od příslušných krajských koordinátorů součinnost při pilotáži modelu instrumentu pro předcházení interetnických konfliktů.*
2. **výbor pro národnostní menšiny** – povinně se zřizují v krajích, v nichž je podle posledního sčítání lidu 5% občanů jiné než české národnosti, jako poradní a iniciativní orgány zastupitelstva kraje

Samostatná působnost obce

Zákon o obcích vymezuje samostatnou působnost obce jako prostor, v němž může v mezích zákona vytvářet a realizovat vlastní právní úpravu odpovídající místním podmínkám v obci a zájmům občanů obce a směřující k optimalizaci života v obci. Do samostatné působnosti spadají ve smyslu zákona o obcích záležitosti, které nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu zejména **pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.** S ohledem na cíl projektu zákon o obcích výslovně svěřuje obcím (konkrétně zastupitelstvu obce) vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o místním referendu, zřizování výborů jako poradních a iniciativních orgánů, spolupráci s jinými obcemi, poskytování dotací nevládním organizacím a jiným subjektům působícím např. v oblasti mládeže, sociálních služeb, podpory rodiny a prevence kriminality, poskytování věcných a peněžitých darů.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Samostatná působnost je vykonávána zastupitelstvem a radou a v mezích jejich pověření starostou obce, který jinak zejména reprezentuje obec navenek a jedná za ní s jinými subjekty.

Oblast samostatné působnosti obcí je z hlediska cíle projektu podle našeho názoru zásadním prostorem pro zřizování interetnických mediačních týmů, neboť obec má v rámci této působnosti do značné míry "volné ruce" v přijímání opatření k řešení a předcházení konfliktů v rámci obce a interetnické konflikty zcela jistě patří mezi otázky, jejichž řešení je v zájmu obce a občanů. Z hlediska právního není dána žádná překážka pro vytváření pozice interetnického mediátora v obci, a to jak ve formě osoby, jejíž služby bude obec využívat, tak ve formě zaměstnance obce. Zásadní tak je, aby si obec v konkrétním případě uvědomila, že právě takováto osoba může být prostředkem optimalizace mezilidských vztahů v obci.

Samostatná působnost kraje

Samostatná působnost kraje je zákonem o krajích vymezena obdobně jako samostatná působnost obce. Do samostatné působnosti kraje tak patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Předmětem aktivit krajů v této oblasti jsou zejména obecnější zájmy kraje a jeho občanů, přičemž platí zásada, že kraj nemůže v této oblasti zasahovat do samostatné působnosti obcí (v této souvislosti je tedy třeba poznamenat, že obce ve správním obvodu určitého kraje a tento kraj tvoří co do samostatné působnosti zcela nezávislé územně samosprávné celky), proti zásahu kraje do samostatné působnosti obce může obec podat žalobu (tzv. správní žaloba podle soudního řádu správního). S hlediska cíle této analýzy je podstatná především pravomoc zastupitelstva kraje podávat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně PČR, vydávat obecně závazné vyhlášky, ukládat pokuty při porušení nařízení kraje, koordinovat rozvoj územního obvodu a zřizovat výbory zastupitelstva a komise rady. Pro výkon samostatné působnosti může kraj zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje. Při výkonu samostatné působnosti kraj **spolupracuje s obcemi** ve svém územním obvodu.

Z hlediska utváření systému interetnických mediačních týmů shledáváme význam kraje zejména v tom, že by mohl iniciativně působit na obce ve svém obvodu k tomu, aby zaváděli model tohoto instrumentu a koordinovat jejich spolupráci, případně se podílet na zvyšování kvalifikace mediátorů a jiných krocích, směřujících ke sladění této činnosti v rámci kraje. Domníváme se, že by v této oblasti mohl určité úkoly plnit též koordinátor pro romské záležitosti.

B.2.1.c Specifické otázky z oblasti obecního a krajského zřízení v souvislosti s programem integrace

Místní referendum (zákon o místním referendu)

Místní referendum je specifický institut rozhodování o otázkách týkajících se obce, kdy jsou takové věci řešeny na základě hlasování všech občanů obce. Předmětem místního referenda mohou být všechny věci, spadající do samostatné působnosti obce. Prakticky vzato přichází místní referendum podle našeho názoru v úvahu u otázek, které mají zásadní význam, které jsou kontroverzní, které se bezprostředně dotýkají zájmů všech občanů nebo u nichž chybí politická vůle k jejich rozhodnutí. Místní referendum vyhláší zastupitelstvo obce na základě svého usnesení nebo na základě návrhu

přípravného výboru (ten je tvořen minimálně třemi osobami, přičemž návrh na vyhlášení místního referenda musí být podpořen peticí zákonem určeného počtu občanů obce).

Z hlediska projektu přichází v úvahu hypotetické možnosti pro využití místního referenda v případě, že by obec nebyla ochotná přistoupit na působení interetnického mediačního týmu v obci a zároveň by byla v obci navázána spolupráce s občany, podporujícími takovou aktivitu.

Veřejnoprávní smlouvy (správní řád)

Obce a kraje jakožto veřejnoprávní korporace mohou mezi sebou uzavírat tzv. veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je úprava výkonu veřejné správy. Z hlediska cíle projektu je tak možné, aby si obce mezi sebou, příp. ve vztahu ke kraji, upravily veřejnoprávní smlouvou spolupráci při vytváření a působení prostředků, směřujících k předcházení a řešení konfliktů mezi občany, resp. komunitami, ve svých správních obvodech. Vzhledem ke skutečnosti, že předcházení interetnickým konfliktům a integrace menšin (zejména Rómů) je jedním z významných postulátů veřejné správy jako takové, považujeme veřejnoprávní smlouvy za vhodný prostředek pro zajištění spolupráce mezi obcemi a kraji při řešení dané problematiky. V úvahu pak přichází např. uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu činnosti interetnického mediačního týmu působícímu v jedné obci ve prospěch dalších obcí, resp. všech obcí v rámci kraje.

Úředníci územně samosprávných celků (zákon o úřednících územně samosprávných celků)

Předmětný zákon upravuje podmínky výkonu činnosti zaměstnance správního orgánu územně samosprávných celků, vznik a zánik jejich pozice, předpoklady pro vznik pozice a otázky s tím související. Úředníkem se ve smyslu tohoto zákona rozumí zaměstnanec podílející se na výkonu správní činnosti, tedy plnící úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti obce nebo kraje. Z hlediska cíle projektu považujeme za podstatné:

- vzniku pracovního poměru úředníka povinně předchází veřejná výzva, vyvěšená na úřední desce, na jejímž základě se hlásí uchazeči o nabízenou pracovní pozici. K výběru úředníka dochází postupem stanoveným zákonem.
- **předpokladem pro výkon činnosti úředníka je: státní občanství nebo trvalý pobyt v ČR, 18let, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost**
- pracovní poměr úředníka se uzavírá na dobu neurčitou (výjimky stanoví zákon, např.: plnění úkolu časově limitovaného)
- jinou výdělečnou činnost může úředník vykonávat jen s předchozím souhlasem obce nebo kraje

Pro účely projektu je daná právní úprava významná pro případ, že by interetnickí mediátoři působili ve formě zaměstnanců obce nebo kraje. V takovém případě by museli splňovat podmínky dané zákonem. Mj. by z toho hlediska měli členové týmů splňovat předpoklady pro výkon činnosti úředníka, a to z toho důvodu, aby mohli být v případě úspěchu pilotáže modelu v obci a přijatelnosti a udržitelnosti tohoto modelu pro obec do budoucna zkušeni a osvědčení členové týmu přijati do pracovního poměru s obcí a navázat na svoji činnost v pozici úředníka.

B.2.1.d Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že obce i kraje mají zákonem svěřeny značné povinnosti v oblasti integrace menšin, této problematice musí věnovat značnou pozornost, za výše popsaných podmínek musí zřizovat specializované orgány, zabývající se danou problematikou. Většina úkolů v dané oblasti je obcím a krajům právní úpravou nařizována pouze ve velmi obecné rovině (např. povinností zřídit určitý orgán, aniž by zároveň byla jasně vymezena jeho kompetence, nebo stanovení povinnosti plnit úkoly napomáhající integraci, aniž by bylo alespoň rámcově právními předpisy naznačeno, co má být obsahem těchto úkolů, resp. jakým způsobem mají být realizovány). Z toho hlediska je zřejmé, že největší prostor pro realizaci úkolů, týkajících se integrace, je dán právě v oblasti samostatné působnosti obcí, v jejímž rámci mohou obce přijímat v podstatě jakákoliv opatření nebo prostředky pro zefektivnění integrace.

Je zřejmé, že předcházení interetnickým konfliktům je jedním ze základních předpokladů pro odstraňování interetnického napětí na místní úrovni, a tím také pro vytváření podmínek pro integraci příslušníků romských komunit do společnosti. Domníváme se, že prostor pro ustanovení interetnických mediačních týmů je tak dán právě v samostatné působnosti obcí, pro vytvoření týmů (ať v rámci organizace obce nebo ve formě využívání služeb týmu, financovaného jinou osobou) nejsou žádné právní překážky a naopak, vytvoření týmů může obcím posloužit k nalezení efektivního prostředku, jak plnit právními předpisy jasně a bezvýjimečně stanovenou povinnost podílet se na

ochraně menšin a jejich integraci. Bez významu podle našeho názoru není ani skutečnost, že vytvoření týmu a tedy plnění úkolu obce na poli integrace může sloužit k sebe prezentaci obce.

Role krajů je v dané otázce podle našeho názoru menší. S ohledem na skutečnost, že jsou jim právními předpisy taktéž stanoveny jasné povinnosti na poli ochrany práv národnostních menšin a jejich integrace do společnosti, domníváme se, že jejich činnost může spočívat zejména v koordinaci aktivit interetnických mediačních týmů v jednotlivých obcích a ve spolupráci s obcemi při jejich vytváření.

C. K naplňování jednotlivých dílčích cílů:

C.1 Odstranění vnějších překážek,

které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění všech forem diskriminace jednotlivců i celých skupin vymezených rasou, barvou pleti, národností, jazykem, příslušnosti k národu či etnické skupině.

Vláda definuje rasovou diskriminaci v souladu s Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace jako diskriminaci na základě barvy pleti, etnického či národnostního původu, kdy diskriminace vůči Romům je nezpochybnitelně diskriminací rasovou, jak mimo jiné vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky. Právní úprava ochrany před diskriminací je rozčleněna, je nezbytné přijmout zákon o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o rovném zacházení (antidiskriminační zákon), jenž zároveň zakotví posílení institucionálního zajištění ochrany před diskriminací, a to zřízením Centra pro rovné zacházení (dle věcného záměru návrhu zákona má být součástí veřejného ochránce práv).

Tento antidiskriminační zákon má upravit především (v souladu se směrnicí EU 43/2000/EC) právo na rovné zacházení v těchto oblastech:

- právo na zaměstnání a přístup k zaměstnání
- přístup k povolání, podnikání a jiné samostatně výdělečné činnosti
- ve věcech pracovních a jiné závislé činnosti včetně odměňování
- členství a činnosti v odborových organizacích, radách zaměstnanců nebo organizacích zaměstnavatelů
- členství a činnosti v profesních komorách, včetně výhod, které tyto organizace svým členům poskytují
- sociálního zabezpečení a sociálních výhod
- zdravotní péče
- vzdělání
- profesní školení a rekvalifikace
- přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně bydlení, a jejich poskytování

C.1.1 Právní rámec zákazu diskriminace

C.1.1.a Antidiskriminační legislativa EU

Jak již bylo výše uvedeno, zásadním dokumentem EU týkajícím se odstranění vnějších překážek ve smyslu koncepce vlády, je směrnice Evropské komise č. 43/2000/EC (tzv. EU Race Equality Directive, tj. směrnice o rasové rovnosti).

Právní povaha směrnic Evropské komise spočívá na principu závaznosti směrnice pro členský stát EU (tj. i pro ČR), kdy směrnice stanoví minimální standardy, které je členský stát povinen převést (transponovat) do svého právního řádu formou vnitrostátního právního předpisu ve lhůtě určené směrnicí, přičemž vnitrostátní právo může zakotvit širší práva nad rámec směrnice. Směrnice tedy nestanoví sama o sobě práva, kterých by se mohli dovolávat občané členských států, na druhé straně jsou však členské státy v případě nepřevedení směrnice do vnitrostátního práva nepřímou sankcionovány tzv. bezprostřední aplikovatelností pravidel směrnic. Bezprostřední aplikovatelnost pak znamená, že se lze dovolávat přímo práv vyplývajících ze směrnice před vnitrostátním soudem, a to právě z důvodu, že chybí tzv. transpoziční předpis vnitrostátního práva, resp. stávající forma převedení pravidel směrnice není dostatečná. V případě českého právního prostředí uplynula lhůta

pro plné převedení směrnice o rasové rovnosti do českého práva v květnu (?) 2004, pravidla směrnice jsou v českých zákonech zakotvena pouze jednotlivě, nekomplexně a nikoliv v dostatečné míře, a v souvislosti s čl. 10 a čl. 10a Ústavy⁵ je tak možné dovolávat se ve stávající situaci před soudy přímo ustanovení této směrnice.

Základní teze směrnice o rasové rovnosti:

I. definice pojmu diskriminace (předmětem směrnice je diskriminace z důvodu rasového nebo etnického původu)

- **přímá diskriminace:** zacházení s jednou osobou **méně příznivě** než s jinou osobou **ve srovnatelné situaci**
- **nepřímá diskriminace:** **zdánlivě neutrální** ustanovení, kritérium nebo postup **znevýhodňující** osoby určitého rasového nebo etnického původu **v porovnání s jinými osobami**, pokud není takový postup objektivně opodstatněn legitimním cílem
- **obtěžování:** **nežádané jednání** týkající se etnického nebo rasového původu za účelem nebo s následkem **snížení důstojnosti osoby** nebo **vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, potupného nebo ponižujícího prostředí**. Obtěžování se považuje za diskriminaci (tj. v plné míře podléhá ochraně ve smyslu směrnice).
- **pokyn diskriminovat** – považuje se v plné míře za diskriminaci

II. výjimka z diskriminace – skutečné a rozhodující profesní požadavky

III. pozitivní kroky – členské státy mohou v souvislosti s bojem s diskriminací přijímat opatření kompenzující nevýhody spojené s původem (podklad, resp. doporučení pro provádění tzv. pozitivní diskriminace)

IV. obrana práv

- dostupnost soudního nebo jiného řízení pro oběti diskriminace
- účast organizací (zejména NGO), které se podílejí na boji s diskriminací, v řízení (včetně možnosti zastupovat oběti)
- přenesení důkazního břemene – na základě předložení skutečností, z nichž lze dovozovat diskriminační jednání žalovaného, obětí diskriminace (žalobcem) je povinností žalovaného prokázat (tvrdit skutečnosti a navrhnout důkazy k jejich prokázání), že k diskriminaci nedošlo. Netýká se trestního řízení.
- zákaz tzv. viktimizace - členské státy jsou povinny přijmout opatření k zabránění tomu, aby byly oběti diskriminace dále sankcionovány v případě využití právních prostředků na svoji ochranu
- povinnost států šířit a zprostředkovat informace o možnostech ochrany před diskriminací takovou formou, která je přístupná všem potenciálním obětem diskriminace
- povinnost států podporovat sociální dialog v pracovněprávních vztazích mezi zaměstnavateli a zaměstnanci (zejm. potenciálními oběťmi diskriminace) s ohledem na prosazení zásady rovného zacházení
- **spolupráce států s příslušnými nevládními organizacemi**

V. orgán pro prosazování rovného zacházení (tzv. specialized body)

- poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace při podávání jejich žalob proti diskriminaci
- nezávislé průzkumy týkající se diskriminace
- zveřejňování nezávislých zpráv
- vydávání doporučení týkající se diskriminace (zejm. státním orgánům)

C.1.1.b Stávající antidiskriminační legislativa v ČR

Ústavněprávní rámec

I. Ústava ČR

- ve článku 6 zakotven princip ochrany menšin

II. Listina základních práv a svobod

- čl. 3 zakotvuje zásadu rovnosti, z níž lze implikovat zásadu nediskriminace, a to na základě důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.
- čl. 24 a čl. 25 upravují práva etnických a národnostních menšin. Jedná se o zakotvení práva příslušníků národnostních menšin na sebeurčení spojeného s právem na všestranný rozvoj, na rozvoj kultury, na šíření a přijímání informací v mateřském jazyku, na sdružování v

⁵ Čl. 10 stanoví vázanost ČR mezinárodněprávními smlouvami a jejich přednost před zákonem, čl. 10a stanoví závaznost rozhodnutí a jiných právních aktů mezinárodních orgánů.

národnostních sdruženích, na vzdělání v jejich jazyku, na užívání jejich jazyku v úředním styku a na účast na řešení věcí etnických a národnostních menšin.

Zákonná právní úprava

oblast úpravy: jakkoliv je princip zákazu diskriminace zakotven pravidly, rozsetými po jednotlivých dílčích normách, vesměs zahrnuje všechny oblasti ve smyslu čl. 3 směrnice, zejména (viz např. § 133a občanského soudního řádu)

- pracovněprávní vztahy a přístup k zaměstnání
- zdravotní a sociální služby
- přístup ke vzdělání a odborné přípravě
- členství v organizacích zaměstnanců a zaměstnavatelů, profesních a zájmových organizacích
- přístup ke zboží a službám
- zadávání veřejných zakázek (nad rámec směrnice)

I. zákon o zaměstnanosti (přístup k zaměstnání, upravuje vztahy mezi žadatelem o zaměstnání, subjektem, který je zaměstnavatelem, úřadem práce)

- zásada rovného zacházení s výjimkou nerovností, vyplývajících z objektivních předpokladů pro výkon určitého zaměstnání, resp. z povahy zaměstnání
- zákaz diskriminace přímé i nepřímé z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, státního občanství, sociálního původu, rodu, jazyka, zdravotního stavu, věku, náboženství či víry, majetku, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině, politického nebo jiného smýšlení, členství
- a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů
- definice diskriminace: přímá diskriminace, nepřímá diskriminace, obtěžování
- obtěžování a navádění k diskriminaci se považuje za diskriminaci
- diskriminující jednání je přestupkem, resp. správním deliktem
- oběť diskriminace má právo domáhat se nápravy, včetně práva vyjádřit se k šetření
- kontrolní pravomoc úřadů práce

II. zákoník práce (pracovněprávní vztahy, jejich vznik a zánik, pracovní podmínky atd.)

- zákaz diskriminace vymezen v souladu s evropskou směrnicí – viz zákon o zaměstnanosti
- povinnost zaměstnavatele dbát na to, aby na pracovišti nedocházelo k diskriminaci a přijímat opatření k jejímu zamezení
- oběť má právo domáhat se, aby bylo upuštěno od diskriminujícího jednání, případně požadovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu (tj. neoprávněný zásah do jejích práv, spočívající v snížení její důstojnosti, a to v případě, že se jednání v rozporu se zákazem diskriminace dopustil zaměstnavatel, vedoucí pracovník nebo jiný zaměstnanec
- zaměstnavatel má stanovenou povinnost informovat oběť o opatřeních přijatých k zamezení diskriminace

III. služební zákon

- zákaz diskriminace zakotven, chybí však definice pojmů ve smyslu direktivy

IV. zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

V. zákon o vojácích z povolání

VI. zákon o ochraně spotřebitele (principy přístupu ke zboží a službám)

- prodávající nesmí jednat v rozporu s dobrými mravy, zejména spotřebitele jakkoliv diskriminovat

VII. zákon o rozhlasovém a televizním vysílání

- povinnost provozovatele nezařazovat reklamy obsahující diskriminaci

VIII. zákon o zadávání veřejných zakázek

- zásada stejného zacházení se všemi zájemci

IX. zákon o ochraně národnostních menšin (viz výše)

X. školský zákon (viz dále)

Ochrana obětí diskriminace

1. právo domáhat se upuštění od takového jednání, odstranění jeho následků, případně včetně zadostiučinění přímo u subjektu, který se diskriminujícího jednání dopustil (tento postup by měl vesměs předcházet využití soudních prostředků právní ochrany, zejména v oblasti pracovněprávní)
2. státní kontrola, zejména úřady práce (v pracovněprávní oblasti a oblasti přístupu k zaměstnání), Česká obchodní inspekce (v oblasti přístupu ke zboží a službám), školské úřady

- možnost vést správní řízení se subjektem, který se měl dopustit diskriminace, včetně možnosti ukládat správní sankce

Za zřejmý nedostatek současné veřejnoprávní ochrany proti diskriminaci ve smyslu ochrany ze strany správních úřadů lze považovat jistou formálnost právní úpravy, zejména s ohledem na zahlcenost předmětných správních úřadů jinou agendou a na specifickou agendu antidiskriminační.

3. soudní prostředky ochrany

- § 133a občanského soudního řádu, zakotvující princip přenesení důkazního břemene v případě přímé a nepřímé diskriminace v oblastech výše uvedených: platí, že pokud žalující strana tvrdí, že byla diskriminována, považuje se tato skutečnost za prokázanou, pokud v řízení nevyjde najevo opak (k tomuto ustanovení bohužel chybí uveřejněná soudní judikatura, mezi právními odborníky se vede akademický spor, zda lze pod dikci tohoto ustanovení zahrnout i obtěžování – podle mého názoru tomu tak je, neboť moderní antidiskriminační normy stanoví, že se obtěžování považuje za diskriminaci)
 - jednotlivé prostředky (zejména): žaloba na ochranu osobnosti, žaloba na náhradu škody nebo poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, další žaloby odpovídající narušenému právnímu vztahu (např. žaloba na neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru)
 - zastoupení v případě diskriminace – podle občanského soudního řádu a soudního řádu správního může zastupovat oběti v řízení právnickou osobou, k jejímž činnostem patří ochrana před diskriminací
- ### 4. ochrana podle přestupkového zákona (přestupek proti občanskému soužití)
- ### 5. trestněprávní ochrana (zejména trestné činy násilí proti skupině a jednotlivci podle § 196 trestního zákona, hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení podle § 198 TZ, podněcování k nenávisti vůči skupině osob podle § 198a TZ a kvalifikované skutkové podstaty trestných činů vraždy, ublížení na zdraví, vydírání, poškozování cizí věci)

C.1.1.c Návrh tzv. antidiskriminačního zákona – stručný nástin

Návrh zákona o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o rovném zacházení (tzv. antidiskriminační zákon) byl na počátku prosince 2004 schválen Vládou ČR a po dlouhé době odkládání jeho projednání bude tedy posuzován Parlamentem ČR.

Návrh zákona ve stávající verzi v plné míře převádí směrnici, přičemž vychází z principu minimálních standardů a navrhovaná úprava je tak v mnohých směrech příznivější a podrobnější⁶ (plná verze návrhu viz např. <http://www.tolerance.cz/cesky/seminare2004/dokumenty/draftact.htm>). Podstatná příznivější ustanovení:

- tzv. actio popularis. V případě, že dojde k diskriminačnímu zásahu do práv neurčitého počtu osob, bylo by možné, aby odstranění takového zásahu, resp. nápravu jeho následků, požadovala právnická osoba (založená na ochranu obětí diskriminace nebo předmětem jejíž činnosti je boj s diskriminací), aniž by bylo nutné, aby ve věci postupoval konkrétní jednotlivec dotčený zásahem (takový postup je podle současné právní úpravy nutným předpokladem jakéhokoliv řízení). Z dikce navrhovaného ustanovení ovšem není zřejmé, zda by se týkalo také soudního řízení.
- mediace jako jeden z předmětů činnosti orgánu pro prosazování rovného zacházení

Orgánem pro prosazování rovného zacházení by měla být podle návrhu přijatého vládou Kancelář Veřejného ochránce práv (dále ochránce)⁷. V souladu s ustanoveními směrnice by mělo být předmětem činnosti tohoto orgánu zejména zprostředkování právní pomoci obětem diskriminace (zejm. součinnost při sepsání návrhů a podání včetně návrhů důkazů), vydávání doporučení a stanovisek (ta by měla být vydávána na žádost kterékoliv osoby a jejich obsahem by bylo konstatování toho, že došlo k diskriminaci; vedle toho by mohl ochránce vydávat doporučení orgánům veřejné správy, a to včetně návrhů na zrušení, změnu nebo vydání právních nebo vnitřních předpisů) a zajištění mediace mezi oběti diskriminace a tím, kdo diskriminačně jednal.

Z hlediska cíle této analýzy lze za zvláště podstatnou považovat právě tu skutečnost, že má ochránce uskutečňovat mediaci. Z návrhu přitom nevyplývá, že by mediátor přidělovaný ochráncem musel být zaměstnancem ochránce. S ohledem na princip spolupráce s nevládními organizacemi by tak

⁶ navrhovaný zákon se netýká pouze diskriminace z důvodu rasového nebo etnického původu, ale též pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženství či víry, nebo proto, že je bez vyznání, jazyka, politického či jiného smýšlení, národnosti, členství nebo činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině nebo jiného postavení.

⁷ druhá verze návrhu, kterou vláda odmítla a kterou naopak prosazovala odborná veřejnost, počítala se zřízením samostatného nezávislého orgánu – Centrum pro rovné zacházení.

fungující model interetnických mediačních týmů na místní úrovni mohl být základem pro vznik celorepublikové sítě interetnických mediátorů pod záštitou ochránce.

C.2 Pomoc při odstraňování vnitřních překážek,

které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění handicapu ve vzdělání a kvalifikaci

Vláda vidí jako hlavním nástrojem pomoci při odstraňování vnitřních překážek vyrovnávací postupy v oblasti vzdělávání a profesní kvalifikace. Nejedná se přitom o určení kvót pro počty Romů v určitých zaměstnání či přijatých uchazečů o vzdělání, ale o cestu cílené asistence, která má těmto osobám pomoci překonat znevýhodnění a vyrovnat se s požadavky na ně kladenými tak, aby bylo dosaženo cílů s vyrovnávacími postupy spojenými dosaženo do roku 2020.

C.2.1 Vyrovnávací postupy v oblasti vzdělávání

Cílem je zásadní změna dosavadní situace, kdy značný počet romských dětí dosahuje jen nejnižšího možného stupně vzdělání. Komplexní přístup k romským dětem před jejich vstupem do školy by měla zajistit realizace Koncepce včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí, kdy k překonání handicapu tyto děti potřebují přípravný program (osvědčenou formou jsou přípravné třídy pro děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí) a cílenou asistenci (vychovatelé - asistenti učitele). Vychovatelé - asistenti učitele by měli ideálně působit i ve vyšších ročnících základních škol a v dalších stupních školy. Zásadní změny jsou potřeba též v předškolní výchově, neboť velmi málo romských dětí navštěvuje mateřské školy.

Ačkoli je známa efektivita přípravných tříd a vychovatelů - asistentů učitele, přesto v některých regionech nejsou zřizovány ani přípravné třídy ani nejsou zaměstnáváni vychovatelé - asistenti učitele, a to z důvodu neinformovanosti či nezájmu zřizovatele školy.

V současné době přitom MŠMT ve většině případů není zřizovatelem školy, nemůže proto uplatňovat přímé metody jejich řízení, avšak nadále zůstává zodpovědné za plnění závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv o lidských právech. Proto je nezbytné, aby využívalo nepřímých motivačních nástrojů.

Vláda uložila dne 7. listopadu 2001 usnesením č. 1145 ministru školství, mládeže a tělovýchovy průběžně zintenzivňovat podporu a propagaci zřizování přípravných tříd a funkci vychovatel - asistent tam, kde se u romských žáků projevují vzdělávací problémy a přípravné třídy a funkce vychovatel - asistent učitele dosud zřízeny nebyly.

Dalším žádoucím prostředkem integrace dětí ze sociokulturně znevýhodněného prostředí do hlavního proudu vzdělávání je diferenciováný a individuální přístup k dětem v základní škole, což by se mělo odrazit ve vzdělávání pedagogů.

Součástí speciální přípravy učitelů by dále mělo být kromě obecné multikulturní výchovy i povinné minimum znalostí o romské komunitě, romském jazyku a kultuře a zvláštěnostech komunikace s romskými rodiči.

V praxi dochází díky principu tzv. spádových škol k faktické segregaci romských dětí v určitých školách. Je proto nezbytné zajistit, aby tyto školy byly schopné poskytnout plnohodnotné vzdělání, k čemuž by měl pomoci projekt škol s celodenním programem, jehož zpracování bylo uloženo ministru školství, mládeže a tělovýchovy.

Dalším nástrojem integrace romských dětí do hlavního proudu vzdělávání je transformace zvláštních škol na základní, a to především otevíráním tříd s vyučovacím programem základní školy ve zvláštních školách a postupným přezazováním schopnějších žáků do ní.

Jako další nástroje jsou zmíněny vyrovnávací třídy a individuální studijní programy, včetně doučování, připravené pro romské žáky na základě doporučení pedagogicko psychologických poraden.

Coby nástroj překonání vzdělanostního handicapu dospělých Romů jsou realizovány kurzy k doplnění základního vzdělání, chybí jim však větší propagace i orientace na dovednosti prakticky uplatnitelné na trhu práce.

K posílení získávání středoškolského vzdělání romskými studenty slouží program podpory romských žáků středních škol, tedy úhrady školného na soukromých školách, cestovného, stravného a školních

pomůcek. Vláda uvádí, že je nezbytné jej replikovat i v rámci vysokoškolského vzdělávání. Náklady programu jsou hrazeny ze státního rozpočtu.

C.2.2 Právní rámec – vzdělávání

Základem právní úpravy ochrany práv národnostních menšin ve vzdělávání jsou jednotlivá ustanovení školského zákona, účinného od 1. ledna 2004. Školský zákon se vztahuje na vzdělávání předškolní, základní a střední. Mezi jeho základní principy patří zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace, vyjádřená způsobem odpovídajícím směrnicí o rasové rovnosti. Dalšími prostředky ochrany práv národnostních menšin jsou:

- obce, kraje, případně ministerstvo školství (tj. subjekty, které jsou zřizovateli škol a zároveň garanty kvality vzdělávání) jsou povinni zajistit **vzdělávání v jazyku národnostní menšiny** v obcích, kde jsou zřízeny výbory pro národnostní menšiny (tj. kde je podle posledního sčítání lidu 10% občanů jiné než české národnosti). V případě nižšího počtu příslušníků národnostní menšiny v obci je vzdělávání v jazyku menší na volné úvaze příslušných orgánů, ředitel školy může v takovém případě rozhodnout o dvojjazyčné výuce v rámci vzdělávacího programu. Při zajišťování vzdělávání v jazyku národnostní menšiny je třeba dbát na dostupnost této formy vzdělávání pro cílovou skupinu, tj. příslušníky národnostních menšin, zejména zajistit, aby bylo poskytováno bezplatně.
- **přípravné třídy základní školy** – jsou zřizovány (nikoliv však povinně) obcemi nebo kraji se souhlasem krajského úřadu za předpokladu, že bude jejich naplněnost činit alespoň 7 dětí. O zařazení dítěte do přípravné třídy rozhoduje ředitel školy na žádost zákonného zástupce dítěte a na základě doporučení školského poradenského zařízení. Děti zařazované do přípravných tříd jsou typicky takové, které nejsou připraveny nastoupit ke standardnímu vzdělávání, např. z důvodu nedostatků v jejich výchově, které ovlivnily jejich řádný vývoj. *Jak bylo uvedeno i výše, ani v současné době není stanovena žádná povinnost přípravné třídy zřizovat.*
- **funkce asistent pedagoga** – tuto funkci je možné zřídit ve všech stupních vzdělávání rozhodnutím ředitele školy se souhlasem krajského úřadu. Účelem asistenta pedagoga (resp. vychovatele – asistenta učitele) je asistovat při vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami, mj. dětí sociálně znevýhodněných (např. ovlivněných nízkým sociálně kulturním postavením rodiny)
- povinností obce jako územně samosprávného celku je zřizování škol (základních a mateřských) a dohled nad plněním povinné školní docházky; kraje zřizují střední školy a školy pro vzdělávání v jazyku národnostní menšiny
- z hlediska vzdělávání příslušníků romských komunit je podstatná úprava, zavedená novým školským zákonem, podle níž se vzdělávání **v posledním ročníku mateřské školy** zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí a v přípravné třídě základní školy se poskytuje **bezúplatně**.
- kontrolní role **České školní inspekce** – Česká školní inspekce vykonává kontrolu nad dodržováním ustanovení školského zákona (nejen těch ustanovení, která se týkají vzdělávacích programů), z hlediska cíle této analýzy je významná zejména kontrolní pravomoc inspekce ve věcech porušení zákazu diskriminace a zásady ochrany národnostních menšin. Inspekce jedná z podnětu fyzických nebo právnických osob nebo z úřední povinnosti, přičemž se zaměřuje na provedení šetření v případech podezření na porušování školského zákona a s ním souvisejících právních předpisů všemi subjekty, které se podílejí na vzdělávání. V případě zjištění pochybení vydá inspekce pokyn k přijetí opatření konkrétní fyzické osobě, která se pochybení dopustila; k přijetí opatření pak dochází pod odpovědností školy. Pokud není splněn pokyn inspekce ve lhůtě k tomu určené, je fyzická osoba sankcionována za přestupek a inspekce může vedle toho podat návrh na výmaz školy z rejstříku vzdělávacích zařízení.

C.3 Zlepšení sociální úrovně příslušníků romských komunit,

tedy především snížení jejich nezaměstnanosti, zlepšení bytové situace a následně zdravotní situace, předcházení sociálnímu vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků

C.3.1 Oblast zaměstnání

Vláda uvádí, že je romská nezaměstnanost odhadována na 70-90%. Tato situace je zapříčiněna kumulací nedostatků ve vzdělání, v odborné kvalifikaci, motivaci pracovat za peníze nepřevyšující

obligatorní sociální dávky a diskriminací na základě etnické příslušnosti z důvod hluboce zakořeněných předsudků v české společnosti. Proto je konstatováno, že Romové jsou oproti jiným skupinám populace jen velice málo zasaženi obecnou vládní politikou zaměstnanosti.

Vláda zvažuje formy překonání tohoto handicapu, kdy uvádí, že je nezbytné založit případná školení Romů na komplexním plánu, obsahující též problematiku přijímání zaměstnanců, předběžnou přípravu, výcvik, doprovodný program a zařazení na pracovní trh, s důrazem na individuální přístup k frekventantům.

Vláda jako další opatření napomáhající začleňovat osoby obtížně umístitelné na trhu práce vidí v partnerství mezi všemi relevantními institucemi na lokální úrovni, zejména pak v partnerství mezi veřejnými a soukromými subjekty při využití terénních sociálních pracovníků, s tím, že je více než **žadoucí aby se do těchto partnerství aktivně začleňovali sami Romové.**

Dalším možným nástrojem by pak bylo zvýhodňování subjektů zaměstnávající osoby obtížně umístitelné na trhu práce, avšak nepodařilo se dosáhnout mezirezortní shody o náležitosti takového zvýhodňování, natož pak o formě, kdy v úvahu připadají tyto možnosti:

- daňové zvýhodnění, tedy možnost odepsat z daňového základu fixní částku za zaměstnání každé takové osoby
- přímé zvýhodnění poskytnutím fixní částky na každého takového zaměstnance koncem každého kalendářního roku
- zvýhodnění firem při zadávání veřejných zakázek, pokud zaměstnávají stanovené procent takových osob (obdobně jako firmy zaměstnávající zdravotně postižené).

C.3.1.a Právní rámec – zaměstnávání

(zákon o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti)

Nástin právní úpravy zákazu diskriminace je uveden v části věnované antidiskriminační legislativě. Zde se omezíme na kontrolní mechanismy v dané oblasti.

Kontrolní pravomoc v oblasti zaměstnávání (tedy i v otázkách diskriminace na pracovišti nebo v přístupu k zaměstnání) vykonávají ministerstvo práce a sociálních věcí, **úřady práce** a odborové organizace, příslušnost je dána zejména úřadům práce. Pracovníci orgánů kontroly úřadů práce provádějí kontrolu na základě písemného podnětu oběti diskriminace, při provádění kontroly mají právo vstupovat do provozovny zaměstnavatele, vyžadovat od něho veškeré relevantní podklady, podání vysvětlení a jiné postupy nutně pro provedení řádného šetření. V případě zjištění pochybení na straně zaměstnavatele dává orgán kontroly zaměstnavateli pokyn k odstranění zjištěných nedostatků ve lhůtě k tomu určené (orgán kontroly má stanovenou povinnost jednat tímto způsobem) a od zaměstnavatele může požadovat podání zprávy o přijatých opatřeních. Zároveň může orgán kontroly uložit zaměstnavateli pokutu v případě zaviněného porušení jeho povinností. O výsledku šetření, zahájeného z podnětu osoby poškozené jednáním zaměstnavatele, je orgán kontroly povinen tuto osobu písemně informovat, a to i v případě, že o to sama nepožádá.

C.3.2 Sociální péče

Situace Romů se týká změna sociální politiky – přechod od poskytování sociálních dávek k sociální pomoci s důrazem na práci s klienty přímo v romských komunitách, což pokrývá především program Terénní sociální práce ve vyloučených romských komunitách, kdy terénní pracovníky jsou vyškolení Romové. Vláda uvádí též historii tohoto programu – v roce 2000 byla místa terénních pracovníků vytvořena u okresních úřadů, v roce 2001-2002 byli nově zaměstnání především u samospráv, kde jsou výlučně zaměstnání po zrušení okresních úřadů. Významný je i počet pracovníků, kteří jsou zaměstnanci neziskových organizací. Vláda hodnotí jako naléhavé po třech letech existence programu začlenit terénní sociální práci do systému sociálních služeb (formou začlenění do připravovaného zákona o sociálních službách), a to včetně požadavků na kvalifikaci, celoživotní vzdělávání a metodického vedení.

Jako další problémovou oblast vláda hodnotí situaci mladých lidí, mezi nimi i Romů, kteří nemají kam jít po skončení ústavní či pěstounské péče, a Domovy na půl cesty, které vznikají ve spolupráci obcí, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva práce a sociálních věcí, kapacitou nestačí. Konstatuje proto, že je nutné tyto společné projekty rozšířit, aby pokryly skutečnou potřebu a počet propouštěných.

C.3.3 Zdravotní péče

Vláda odkazuje na program WHO Zdraví pro 21. století, kdy hlavním cílem je redukce sociálních rozdílů ve zdraví.

Mezi základní bariéry při zlepšování zdravotního stavu Romů patří:

- komunikace lékaře s rodinami svých pacientů
- provázanost sociálních problémů s problémy zdravotními
- rizikový způsob života

Jako nástroj ke zlepšení situace vláda navrhuje zřízení funkce zdravotního asistenta, který bude v úzké spolupráci s terénními pracovníky působit v komunitách. Pilotně byla tato navrhovaná funkce ověřena v Ostravě v roce 2002, kde se osvědčila.

C.3.4 Oblast bydlení

Oblast bydlení spadá do výlučné pravomoci obcí, stát má minimum prostředků k jejich ovlivňování, což jej však nezbavuje zodpovědnosti za bytovou situaci občanů, jak vláda v koncepci konstatuje. Dále uvádí, že některé obce preferují represivní postupy přinášející okamžitý efekt, bez ohledu na sociální propad, který tím lidem přinášejí.

Většina Romů nemá přístup k vlastnímu bydlení a jsou odkázáni na bydlení nájemní. Současná občansko právní úprava nájmu bytu de facto podporuje vznik trhu s nájemními smlouvami, obce mají nájemních bytů nedostatek, což přispívá k prohlubování sociálního vyloučení určitých skupin obyvatel. Romové jsou navíc diskriminováni při svých snahách na bytovém trhu, a to ze strany soukromých majitelů (kteří s nimi nechtějí uzavřít nájemní smlouvu), tak obcí, které mnohdy nastaví podmínky pro přidělování bytů tak, že se o ně právě příslušníci romské komunity nemohou ucházet.

Přetrvávajícím problémem pak je segregace Romů do ghet holobytů v důsledku politiky obcí, které se snaží vytěsnit Romy z atraktivnějších míst ve městě, jak vláda uvádí. Obce si přitom neuvědomují, že toto krátkozraké řešení přinese v budoucnu mnohem závažnější problém.

Jako řešení vláda spatřuje vytvořit systém sociálního bydlení, a to tak, že je nutné obsahově vymezit pojem sociální bydlení, stanovit kdo a za jakých podmínek na něj má nárok, a toto legislativně upravit včetně vazeb na bytovou politiku státu a obcí. Součástí tohoto systému by měly být i mechanismy, jak ovlivnit přístupy měst a obcí při zajišťování bytových potřeb občanů.

Vláda v této souvislosti též konstatuje, že současný právní a administrativní rámec obcím poskytuje nástroje, aby předcházely vzniku problému spojených s bydlením, popřípadě aby nedocházelo k dalšímu prohlubování tohoto problému – obce mohou využívat terénní sociální práce s rodinou, v rámci které je analyzována sociální situace rodiny. Terénní sociální práce též metodami sociální práce směřuje k odstranění problémů neplacení nájemného, narušování občanského soužití, atd.

C.3.4.a Právní rámec – bydlení

V oblasti bydlení, kompetencí a povinností obcí a antidiskriminačních aspektů chybí komplexní právní úprava. Rámcově je v této oblasti stanoveno, že bydlení spadá do **samostatné působnosti obcí**, přičemž obce mají povinnost pečovat o zájmy občanů a dalších osob s trvalým bydlištěm na území obce, a to typicky o jejich ubytování. K tomu mají obce využívat domů s nájemními byty, ubytoven a azylových domů (v majetku obce nebo spolufinancovaných obcemi, azylové domy mohou obce zakládat také ve formě samostatných subjektů, např. příspěvkových organizací) nebo jiné formy bydlení pro občany sociálně znevýhodněné. Nájem bytů ve vlastnictví obcí se řídí obecnou právní úpravou, tj. občanským zákoníkem a jeho ustanoveními o **smlouvě o nájmu bytu** (§ 685 – 714 občanského zákoníku). Nájem bytu vzniká nájemní smlouvou, kterou pronajímatel přenechává nájemci za nájemné byt do užívání, a to na dobu určitou nebo bez určení doby užívání. Nájem bytu je chráněn; pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně.

Z hlediska ochrany národnostních menšin je zvláště zásadní otázka **výpovědi z nájmu bytu**; právě při její realizaci lze předpokládat pochybnosti o nediskriminačním charakteru výpovědi v případě Romů, rovněž může být jednání mezi pronajímatelem a nájemcem o skončení nájmu bytu důvodem pro vznik konfliktu majícího interetnickou povahu a může tak být prostorem pro uplatnění interetnického mediačního týmu. Výpověď z nájmu bytu může být dána jedině z důvodů a za podmínek, které stanoví občanský zákoník:

- a) potřebuje-li pronajímatel byt pro sebe, manžela, pro své děti, vnuky, zetě nebo snachu, své rodiče nebo sourozence;
- b) jestliže nájemce přestal vykonávat práci pro pronajímatele a pronajímatel potřebuje služební byt pro jiného nájemce, který pro něho bude pracovat;

- c) jestliže nájemce nebo ti, kdo s ním bydlí, přes písemnou výstrahu hrubě porušují dobré mravy v domě;
- d) jestliže nájemce hrubě porušuje své povinnosti vyplývající z nájmu bytu, zejména tím, že nezaplatil nájemné nebo úhradu za plnění spojená s užíváním bytu za dobu delší než tři měsíce;
- e) je-li potřebné z důvodu veřejného zájmu s bytem nebo s domem naložit tak, že byt nelze užívat nebo vyžaduje-li byt nebo dům opravy, při jejichž provádění nelze byt nebo dům delší dobu dále užívat;
- f) jde-li o byt, který souvisí stavebně s prostory, určenými k provozování obchodu nebo jiné podnikatelské činnosti a nájemce nebo vlastník těchto nebytových prostor chce tento byt užívat;
- g) má-li nájemce dva nebo více bytů, vyjma případů, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby užíval pouze jeden byt;
- h) neužívá-li nájemce byt bez vážných důvodů a nebo ho bez závažných důvodů užívá jen občas;
- i) jde-li o byt zvláštního určení nebo o byt v domě zvláštního určení a nájemce není zdravotně postižená osoba.

Výpověď z nájmu bytu může být dána jedině s přivolením soudu (na návrh pronajímatele), přičemž pronajímatel je povinen zajistit nájemci náhradní byt, přiměřený pronajímanému bytu, náhradní ubytování (v případě důvodu podle písm. b výše uvedeného) nebo přístřeší (důvody podle písm. c,d,g,h). Při poskytování kterékoliv formy náhradního ubytování v případě Rómů, zvláště pokud je pronajímatelem obec, je třeba zvláště sledovat lokalitu v níž je poskytováno, a to s ohledem na možné tendence obcí segregovat romskou komunitu do neatraktivních částí obce.

Základním nedostatkem právní úpravy v oblasti bydlení je naprostá **absence speciálního antidiskriminačního ustanovení**, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že nájemní vztahy jsou analogické přístupu ke zboží a službám. K případům diskriminace v této oblasti však zjevně dochází, podle informací Člověka v tísní je např. častá praxe realitních kanceláří, které neuzavírají nájemní smlouvy s Rómy⁸, z praxe ČHV vyplývá že některé obce podmiňují udělení obecního bytu bezúhonností žadatele podle výpisu z rejstříku trestů, čímž dochází k nepřímé diskriminaci Rómů (je totiž zřejmé, že bezúhonnost není relevantním předpokladem udělení obecního bytu).

Celou oblast diskriminace v přístupu ke službám by pak měl ovlivnit nový antidiskriminační zákon.

C.3.5 Předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho následků

Jedním ze strategických cílů EU je snížit nebezpečí chudoby a sociálního vyloučení a posílit sociální soudržnost (Summit v Lisabonu 2000, Nice 2000 a Stockholm 2001). Evropský sociální program stanoví společné cíle, na základě kterých je sestavován Národní akční plán sociálního začleňování, kdy součástí tohoto vytvářeného dokumentu je též předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho následků.

Analýza sociálního vyloučení uvádí, že sociální pomoc státu mívají příslušníky romských komunit, kdy jsou ve větší míře než majorita vystaveni všem rizikovým faktorům definovaným Evropským sociálním programem:

Dlouhodobá nezaměstnanost, dlouhodobě nízké nebo nepřiměřené příjmy, nízké vzdělání a kvalifikace, předčasné opuštění školy, zdravotní postižení, špatný zdravotní stav, neuspokojivé bydlení, nerovnost podle pohlaví, rasismus, rozpad rodiny, život ve velmi znevýhodněných oblastech, závislost na drogách a alkoholu.

Dále se v souvislosti se sociálním vyloučením uvádí:

„Jedním ze šesti základních úkolů, které si EU klade v souvislosti s dostupností hlavních služeb poskytovaných státem, je větší propojení mezi jednotlivými politickými oblastmi a koordinace provádění programů a plánů s přístupy na regionální a místní úrovni. Důraz se klade také na propojování národní, regionální i místní úrovně pro efektivní implementace jednotlivých politik.“

Závazek z Nice pak je přijímat opatření vedoucí k:

- usnadnění účasti v zaměstnání a přístup ke zdrojům, právům, zboží a službám všem lidem
- prevenci rizika sociálního vyloučení
- pomoci nejvíce ohroženým skupinám obyvatel
- mobilizaci všech stran účastnících se boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

⁸ informace sdělená pracovníky Člověka v tísní na seminářích ERRC, 1.-3.12.2004, Praha

V souvislosti s řešením problému sociálního vyloučení romských komunit vláda uvádí, že malá účinnost dosud přijatých opatření je způsobena tím, že jednotliví realizátoři (především ministerstva) řeší jen dílčí problémy, kdy ministerstva realizují koncepci integrace nanejvýš v úzké výseči vymezené kompetenčním zákonem.

Dále se uvádí:

„Prohlubující se sociální vyloučení příslušníků romských komunit a souběžná fragmentace sítě romských poradců vyvolávají naléhavou potřebu vzniku nástroje k realizaci politiky státu ve spolupráci se samosprávou. Jako reálný model se jeví pověření existujícího subjektu, nebo vytvoření nového, ke zprostředkování přímé sociální intervence v lokalitách výskytu sociálního vyloučení, zamezování takového vylučování a odstraňování jeho následků. Pověřené nebo nově vytvořené těleso vypracuje nabídku služeb pro samosprávy a romské komunity v jejich působnosti. Tato nabídka bude směřovat do oblasti bydlení, kde bude provázána s přihlášením se obce do Programu výstavby podporovaných bytů Ministerstva pro místní rozvoj, poskytováním terénních sociálních služeb a pomocí v přístupu ke vzdělání a výdělečné činnosti. Pověřený subjekt může čerpat finanční prostředky z položky Předcházení sociálního vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu a z Evropského sociálního fondu.“

C.4 Zajištění rozvoje romské kultury a romského jazyka

Vláda uvádí, že pod vlivem postupující jazykové a kulturní asimilace zejména mladé generace Romů hrozí nebezpečí zániku kulturních tradic, lidové slovesnosti a romštiny jako takové, kdy pro udržení a rozvoj romské kultury a jazyka vláda doporučuje pokračovat ve vypisování grantů na projekty sběru lidové slovesnosti.

S tímto problémem též souvisí transformace Muzea romské kultury v Brně, z obecně prospěšné společnosti na státní příspěvkovou organizaci, zřizovanou Ministerstvem kultury.

Jako přední odborná pracoviště romistiky jsou uvedeny:

- Seminář romistiky na FFUK, kdy magisterské studium romistiky bylo otevřeno třikrát (1991, 1996, 2002), v roce 2003 byl obor poprvé otevřen v bakalářském studiu.
- Program romského vzdělávání Univerzity Palackého v Olomouci

Od roku 2002 Ministerstvo kultury poskytuje státní dotace na činnost redakcí romských národnostních periodik.

Jak je dále uvedeno, nedílnou součástí rozvoje romské kultury tvoří výzkumná činnost etnografická a lingvistická. Vláda však připomíná, že „pro kvalifikované vytváření politiky romské integrace je ovšem nanejvýš potřebný také výzkum v širším smyslu, tj. kulturně – antropologický a sociologický výzkum dynamiky vnitřního vývoje romských komunit i jejich interakcí s majoritní společností“. Mezi priority výzkumu je pak řazeno:

- Vztahy a zkušenosti Romů s postoji majority
- Rozvoj sociální exkluze, zejména v bydlení
- Demografický vývoj
- Sociální mobilita

C.5 Vytvoření tolerantního prostředí bez předsudků,

v němž příslušnost ke skupině vymezené rasou, barvou pleti, národností, jazykem či příslušností k národu není důvodem k odlišnému posuzování jednotlivce a zacházení s ním

Dlouhodobým cílem koncepce je vytvořit tolerantní prostředí bez předsudků, vláda proto chce i nadále financovat Kampaň proti rasismu, která prosazuje myšlenky tolerance. Vláda uvádí, že nedílnou součástí působení na majoritu musí být vyvážené informace o romské komunitě a jejich příslušnících, které budou prezentovány v médiích, jakož i podpora pozitivního obrazu romského etnika spolu se zdůrazněním kladného přínosu pro celou společnost.

C.6 Zajištění bezpečnosti příslušníků romských komunit

Při pokusech získat azyl v minulých letech uváděli Romové tyto důvody:

- pocit ohrožení
- rasově motivované násilí
- nedostatečná ochrana ze strany státu

Proto i nadále má zásadní význam úsilí o omezení bagatelizace rasově motivovaných trestných činů a zlepšení jejich rozeznávání. Ačkoli došlo jistého zlepšení postihování trestných činů (což se projevilo v důslednějším postihu některých rasisticky motivovaných trestných činů), stále existují tyto problémy:

- Romové jsou stereotypně nahlíženi jako potenciální pachatelé, nikoli jako oběti rasistických trestných činů
- Dochází k podceňování informací, které Romové poskytují coby svědci či oznamovatelé trestných činů, ze strany Policie ČR. Příčinnou je nahlížení na Romy coby zvláštní kriminální subkulturu, jejíž příslušníci jsou a priori nedůvěryhodní.

V práci s pachateli rasově motivovaných trestných činů se doporučuje využívat výsledků zkušebního projektu „Resocializace pachatelů méně závažných rasisticky motivovaných trestných činů“, který byl vypracován v roce 1999, neboť je vhodné kombinovat represí se sekundární a terciální prevencí. Probační a mediační služba připravuje realizaci tohoto projektu.

Pravidelně je zveřejňována Zpráva o problematice extremismu na území České republiky, na základě usnesení vlády č. 903 ze dne 12. září 2001 ke Zprávě o problematice extremismu na území ČR byla zřízena mezirezorotní Komise pro boj s extremismem, rasismem a xenofobií, která je poradním orgánem ministra vnitra.

V dokumentu „Národní strategie pro práci policie ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám v ČR“, který byl přijat jako usnesení vlády č. 85 dne 22. ledna 2003, jsou navrženy principy moderní práce policie v multikulturní společnosti. Jedním z těchto principů je také vytváření funkce asistentů policie z romské minority, na jehož implementaci se společně podílí Rada pro záležitosti romské komunity a Ministerstvo vnitra.

Je nezbytné dále pokračovat ve školení příslušníků Policie, a to nejen odborníky z řad Policie, ale též nepolicejními experty.

Vláda dále uvádí nutnost sledovat vývoj na Slovensku, neboť jeho změny poměrů tamních Romů se projevují v migraci do Čech. Vláda zvažuje možnost vytvoření tělesa agenturního typu, které by se zabývalo romskou integrací na lokální úrovni, a bylo tak schopné případnou kritickou situaci slovenské migrace v rychlém čase zvládnout.

Vláda přijala dne 28. dubna 2004 usnesením č. 393 „Strategii prevence kriminality na léta 2004 – 2007“, kde je též zahrnuta kriminalita s rasistickým a extrémistickým podtextem.

Složitost vyšetřování a postihování projevů rasismu je dána více faktory, především neochotou svědků – zejména Romů spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení - může to být způsobeno obecným strachem ze msty pachatele, neboť procesní postavení svědka a jeho ochrana je zcela nevyhovující, anebo také nedůvěrou v policii, která se dle dostupných informací z romských komunit netají sympatiemi k skinheadským hnutím.

Při hodnocení politiky postihu rasového násilí lze též použít **závěry Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminaci** (dále jen "Výbor"), který v srpnu 2000 zveřejnil tyto závěry o postupu, jakým Česká republika naplňuje závazky vyplývající z Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.

Výbor vyjádřil:

- "znepokojení nad neefektivním prosazováním existujících zákonů ke stíhání těch, kdo vyzývají k rasové nenávisti a podporují rasistická hnutí, stát by měl posílit prosazování zákona s cílem zajistit rozpuštění rasistických organizací a stíhání jejich členů.
- znepokojení nad rostoucím počtem případů rasisticky motivovaného násilí proti menšinám, zejména pak členům romské komunity, z nichž mnohé možná nejsou ani nahlášený.
- znepokojením nad tím, že neexistují ustanovení trestního, občanského ani správního práva, jež by výslovně zakazovaly rasovou diskriminaci ve vzdělávání, zdravotnictví, sociální péči, vězeňství i soukromé sféře, proto doporučuje provést legislativní reformu, jejíž součástí by bylo též odškodnění pro oběti rasové diskriminace.
- znepokojení nad nedostatečnou efektivností a nedostatkem důvěry v systém trestní spravedlnosti při prevenci a potírání rasistických trestných činů, znepokojení nad ponižujícím jednáním policie s příslušníky menšin.

Na základě výše uvedeného Výbor doporučuje pokračování a posilování výcvikových programů pro policii a všechny úředníky zodpovědné za provádění zákona v náležitostech, jež se týkají naplňování

Úmluvy a dále, aby ČR posílila již podniknutá opatření k důslednému uplatňování trestního zákona proti rasisticky motivovaným trestným činům

Vláda přijala usnesením č. 823 ze dne 28. srpna 2002 Pátou periodickou zprávu o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, jež byla následně zaslána Výboru Organizace spojených národů pro odstranění rasové diskriminace.

V této periodické zprávě se mimo jiné uvádí, že přestože byla České republice již v roce 1998 vytýkána omezená možnost aplikace § 263a v dobách míru, nedošlo ke změně, a tak v českém právním řádu chybí úprava zákazu apartheidu a rasové segregace v neválečném stavu. Zmiňuje též, že český právní řád byl obohacen o novou skutkovou podstatu, a to popírání, schvalování či ospravedlňování nacistického nebo komunistického genocidia (§ 261a Trestního zákona). V roce 2002 zavedla novela Trestního zákona rozšíření skutkové podstaty trestných činů násilí proti skupině obyvatel, jednotlivci, hanobení národa, rasy, etnické skupiny, přesvědčení, jakož i trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezení práv a svobod tak, aby byly aplikovatelné na závažné úroky motivované nenávistí k určité skupině. Přísnější postih zavedla tato novela též u trestného činu podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo omezování jejich práv a svobod, pokud byl spáchán hromadnými sdělovacími prostředky včetně veřejně přístupné počítačové sítě.

Ve zprávě je též zmíněna novela přestupkového zákona, která upravuje postih protiprávního diskriminačního jednání, s tím, že ne každé diskriminační jednání dosahuje intenzity trestného činu.

Objevuje se zde i informace o vytvoření Stálé mezirezortní komise pro boj s extremismem, rasismem a xenofobií, a to na základě usnesení vlády č. 903 ze dne 12. září 2001. Jejími členy jsou zástupci ministra zahraničních věcí, ministra práce a sociálních věcí, ministra kultury, ministra školství, mládeže a tělovýchovy, Bezpečnostní a informační služby, zmocněnce vlády pro lidská práva, Nejvyššího státního zastupitelství, Policejního prezidia ČR, Úřadu vlády ČR a Úřadu pro zahraniční styky a informace, jakož i dalších expertů. Tato komise má povahu konzultativní, vyhodnocuje informace z dané oblasti a vládě tak předkládá návrhy a doporučení na opatření.

Obdobně Evropská komise proti rasismu a intoleranci (European Commission against Racism and Intolerance – dále jen ECRI)⁹, která byla založena v roce 1994 při Radě Evropy za účelem potírat narůstající projevy rasismu, xenofobie, antisemitismu, a jiných druhů nesnášenlivosti, které ohrožují lidská práva a demokratické hodnoty v Evropě, hodnotila Českou republiku, a to v roce 1998 (na základě zpráv z roku 1996), poté následovaly přípravy druhé zprávy, jež byla publikována v březnu 2000.

V souvislosti s otázkou postihu násilné diskriminace ECRI uvádí, že přes akceptaci zákazu shromažďování údajů o etnickém původu z důvodu péče o ochranu dat a soukromí je znepokojena nedostatkem informací o situaci menšin v ČR. A to zejména proto, že tato absence dat ztěžuje hodnocení rozsahu a příčin možné diskriminace nebo účinností akcí, které mají proti takové diskriminaci bojovat. Proto doporučuje České republice zvážit monitorování situace s využitím pečlivě připravených studií, které by respektovaly anonymitu a důstojnost zúčastněných osob.

ECRI též zmiňuje určité výhrady k práci Policii ČR, a to především:

- obtěžování a nepřiměřené používání síly vůči příslušníkům menšin, zejména Romům
- úmyslné prodlužování vyšetřování
- neoprávněné zatýkání a špatné jednání
- značná rozšířenost rasistických postojů
- sympatizování s pravicově extremistickými skupinami
- neochota policie přiznávat rasistické postoje na vlastní straně

Jako jedno z řešení spatřuje ECRI v zavedení nezávislého mechanismu přešetřování obvinění příslušníků policie ze všech špatných jednání s příslušníky menšinových skupin. Dále doporučuje vyvinout metody k povzbuzování obětí, aby předkládaly tyto stížnosti, neboť existují obavy z jejich strachu z následné odvety vůči nim, které jim brání stížnosti podávat.

ECRI též doporučuje zesílit úsilí vlády o nábor příslušníků menšin do řad policie, a to i městské, jakož i posílit iniciativy zaměřené na vytváření důvěry a zlepšení vztahů mezi policií a romskou komunitou.

⁹ www.coe.int

Kladně hodnotí zahájení výcviků policie ohledně rasově motivované kriminality a považuje za zásadní v těchto výcvicích pokračovat tak, aby se staly součástí průběžného služebního výcviku, včetně vstupního.

ECRI konstatuje, že rasově motivované násilí je jedním z nejvýraznějších a nejnebezpečnějších projevů rasismu a nesnášenlivosti, který ohrožuje zvláště Romy. Přes snahu vlády ČR o přísný postih takovýchto projevů Romové v ČR se necítí bezpečni a považují situaci v oblasti rasově motivovaného násilí za závažný problém. Počet oficiálně vykazovaných neodpovídá skutečnému rozsahu výskytu tohoto problému, neboť mnohé útoky zůstávají nenahlášený pro obavu z odvety anebo pro nedůvěru v systém trestního postihu.

Dále ECRI zdůrazňuje potřebu důsledného postihu skinheadů a dalších extremistických skupin, a to včetně účinnějšího uplatňování existujících zákonů. Konstatuje, že přes snahu České republiky stíhat rasistické násilí přetrvává problém práce orgánů činných v trestním řízení – policie a vyšetřovatelé často nesprávně kvalifikují rasově motivované trestné činy, neprovádějí důsledné vyšetřování, státní zástupci mají často potíže se shromažďováním a organizováním důkazního materiálu, což je často způsobeno neochotou svědků vypovídat, soudci interpretují "rasovou motivaci" restriktivním způsobem. Proto ECRI vyzývá Českou republiku, aby monitorovala a zvyšovala efektivitu iniciativ zaměřených na potírání rasistického násilí, včetně zvýšení pozornosti státních zástupců a zajištění potřebných školení soudců. ECRI v této souvislosti zmiňuje nebezpečí předsudků a stereotypů, v jejichž důsledcích se pachatelé rasově motivovaných trestných činů častou vyhnout obvinění před soudy či odejdou od nich s poměrně nízkými tresty.

Jak vyplývá ze Zprávy o problematice extremismu na území České republiky v roce 2002 (dále jen "Zpráva")¹⁰, výskyt trestných činů s extremistickým podtextem (tento termín zpráva používá jako "synonymum pojmu kriminalita motivovaná rasovou, národnostní nebo jinou sociální nenávisť") je dlouhodobě z hlediska procentuálního podílu na celkové kriminalitě nevelký, což však nijak nezlehčuje jeho závažnost. Zpráva udává, že výskyt těchto trestných činů není vyčerpávající, neboť mnohé trestné činy zůstávají nenahlášený a "latentní kriminalita, vyvěrající často ze stereotypů společnosti, v sobě nese skrytá nebezpečí."

Zpráva srovnává situaci v roce 2002 s předchozími lety, zejména s rokem 2001. Dochází k závěru, že se objevuje tendence ze strany Romů, oznamovat trestné činy, a dále že se na nárůstu evidovaných trestných činů podílí vývoj práce policie, jejíž činnost se zkvalitňuje a zvyšuje se operativní práce a schopnost ošetřovat tento druh trestné činnosti. Ve srovnání s rokem 2001 došlo k mírnému nárůstu trestných činů s extremistickým podtextem o 4,6%, což představuje 21 trestných činů.

Zpráva se též věnuje problematice osobám pachatelů a uvádí, že je situace je obdobná jako v předchozích letech. Konkrétně tedy byla skladba pachatelů v roce 2002 následující:

Věková skupina	Počet pachatelů v roce 2001	Počet pachatelů v roce 2002
21 - 29 let	166	156
18 - 20 let	107	99
15 - 17 let	74	80
do 15 let	34	36
Celkem	381	371

Dosažené vzdělání pachatelů	rok 2001	rok 2002
osoby se vzděláním základním - vyučené	215	211
osoby se základním vzděláním bez kvalifikace	115	143
osoby se středoškolským vzděláním	32	26
osoby s vysokoškolským vzděláním	0	2
Celkem	362	382

Údaje neodpovídají počtem pachatelů (údaje o dosaženém vzdělání pojednávají o 19 ti pachatelích méně v roce 2001 a o jedenácti pachatelích více v roce 2002 než údaje o počtu pachatelů). Tento rozpor lze vysvětlit pro rok 2001 tím, že v otázce vzdělání se objevily další kategorie, které svým podílem byly statisticky nevýznamné, a proto nebyly uvedeny, avšak jak se

¹⁰ www.mvcr.cz

mohou lišit počty o pachatelích v roce 2002 nelze vysvětlit jiným způsobem než chybou zpracovatele.

Pokud bychom na základě uvedených údajů dovozovali typ pachatele trestné činnosti s extremistickým podtextem (neboť, jak již bylo uvedeno, vývoj za poslední léta vykazuje podobné charakteristiky), dojdeme k závěru, že tento typ trestné činnosti páchají mladé osoby s nižším vzděláním.

Celkový počet trestných činů s extremistickým podtextem zaevidovaných na území ČR v letech 1996- 2002			
ROK	Celkem trestných činů	Objasněno trestných činů	Počet stíhaných osob
1996	131	58	152
1997	159	132	229
1998	133	100	184
1999	316	273	434
2000	364	327	449
2001	452	406	506
2002	473	435	483

Z výše uvedené tabulky, představující počet trestných činů s extremistickým podtextem evidovaných v letech 1996 –2002na území České republiky lze dovodit následující:

Evidované trestné činy mají vzestupnou tendenci, za sledovaných sedm se zvýšil jejich počet 3,5 krát, současně s tím se zvyšuje také objasněnost a počet stíhaných osob. Tento fakt nelze však jednoduše interpretovat tak, že prudce narostl počet evidovaných trestných činů – od roku 1996 bylo přijato mnoho vládních opatření, v důsledku kterých se zpřísnil postup orgánů činných v trestním řízení. Z uvedené statistiky tak není možné vyčíst, do jaké míry se odráží kvalitnější práce orgánů činných v trestním řízení, pocit většího bezpečí obětí těchto trestných činů, na základě kterého jsou ochotny vypovídat, a do jaké míry došlo k nárůstu útoků.

Přehled trestných činů s extremistickým podtextem evidovaných v ČR v letech 1996-2001 podle skutkových podstat							
Trestný čin	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
§ 196/2 Násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci	85	76	85	80	41	61	92
§ 198 Hanobení národa, rasy a přesvědčení	62	46	69	85	111	106	118
§ 198a Podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod	11	11	15	18	107	105	213
§ 219/2g Vražda (rasisticky motivovaná)	0	2	3	1	0	1	0
§ 221/2b Ublížení na zdraví (rasisticky motivované)	20	19	23	7	11	8	22
§ 222/2b těžké ublížení na zdraví (rasisticky motivované)	4	10	10	4	5	7	0

Jak lze vyčíst z uvedeného přehledu, významně stoupl počet trestných činů hanobení národa, rasy a přesvědčení a podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod. Neznamená to však, že stoupl počet spáchaných skutků, dle mého názoru se jedná spíše o ukazatel efektivity trestní politiky v této oblasti – na základě dříve zmíněných opatření se zvýšila citlivost orgánů činných v trestním řízení na tyto skutky a v důsledku toho též došlo k nárůstu postihu těchto činů. Zajímavou skutečností též je, že v roce 1997 a 1998, kdy počala vlna novodobé migrace Romů do zahraničí, došlo k spáchání více vražd z rasistických důvodů, než v jiných letech, obdobně bylo spácháno více rasisticky motivovaných trestných činů ublížení na zdraví.

Jak jsem uvedla již v úvodu této kapitoly, rasové násilí je problémem, které řeší všechny západní země Evropy, jakož i samozřejmě země ostatních kontinentů. V následujícím textu se proto zaměřím na otázku, jaké faktory vzbuzují rasistické útoky a z toho se pokusím dovodit, jaký byl měl být žádoucí postoj státu a dalších subjektů k tomuto jevu.

Podle Roba Witte z University Utrecht existují v zásadě tři faktory, které ovlivňují výskyt rasového násilí a jeho pokles či nárůst. Jsou to obecné zvyky a kultura, ekonomické podmínky a vliv politiků a masmédií, kdy tyto faktory jsou navzájem úzce provázány.

Evropské země jsou založeny na myšlence sebeurčení národa a principy svého fungování zakládají na hodnotách demokracie, rovnosti, spravedlnosti a solidarity, která však má inkluzivní i exkluzivní aspekt. Ačkoli koncept národa nemá praktický či racionální obsah, jeho důležitost spočívá v pocitu jednotlivce, který z něj má. Tento jev si v souvislosti s rasovým násilím málokdo uvědomí, avšak pachatelé tohoto typu trestné činnosti jsou ovlivněni tímto pocitem vymezení "národa" a ostatních jednotlivců, neboť s tímto pojmem se úzce, i když v každé zemi jiným způsobem, spojuje daná kultura, rasa či etnicita.

Téměř všechny země západní Evropy mají zkušenost s tím, že v případě, kdy dojde k poklesu ekonomického úspěchu země, bývají v první řadě obviňováni migranti a menšiny za ty, kdo ohrozil "národní" ekonomiku. Zejména z nejnižších vrstev obyvatel se pak rekrutují pachatelé rasového násilí (jak vyplývá z výše uvedených dat, také v České republice většinu rasově motivovaných trestných činů páchají osoby s nižším vzděláním, což odpovídá nižším společenským vrstvám).

Posledním faktorem, který je určující pro míru rasového násilí, je způsob, jakým k němu přistupují politici a masmédiá. Politikové totiž mají moc ovlivnit, jak budou lidé nahlížet na otázku migrace a postavení migrantů, cizinců a menšin. Pokud je politici budou spojovat s hlubšími společenskými problémy, patrně dojde k nárůstu rasového násilí, nicméně tento vztah funguje i opačně – politici mají moc tlumit rasové napětí.

Rada Evropy, zejména pak Evropská komise proti rasismu a intoleranci, se zabývá otázkou rasového násilí, a to i v souvislosti s úlohou klíčových aktérů a nástrojů v boji proti němu.¹¹

Jako klíčoví aktéři jsou označeni vláda a orgány činné v trestním řízení, jako klíčový nástroj je vybráno právo. Vzhledem k tomu, že analýze práva jsem se podrobně věnovala v první části této kapitoly, na tomto místě se omezím na uvedení požadavku, který je na právo jednoznačně kladen, a to aby rasové pohnutky spáchání trestního činu byly přitěžující okolností.

Úlohou vlády pak podle zjištění Rady Evropy je:

- jednoznačným způsobem převzít vedení, co se týče odsuzování rasového a xenofobního násilí
- podporovat opatření, která jsou efektivní odpovědí na případné incidenty
- podporovat opatření, která působí jako prevence takových incidentů
- zajistit, aby jejich vlastní aktivity nepodporovaly (a nebyly jako podporující vnímány) rasismus a xenofobii

Vláda je dále zodpovědná za zajistit:

- veřejné odsouzení rasového násilí
- konzultační a poradenskou pomoc obětem rasového násilí
- výzkum
- efektivní imigrační politiku

Úloha policie vyplývá především z pravomoci policie stíhat trestné činy, kdy tato úloha v praxi může být znevažována osobními postoji jednotlivých policistů, ale obecně též mírou, do jaké porozuměli problému rasismu a rasového násilí.

Proto je doporučováno na lokální úrovni navázat vztahy s komunitami menšin a do budoucna především komunitami migrantů a společně s nimi vypracovat plán akcí, které podpoří boj s rasovým násilím v souladu s náhledem, který na něj mají komunity obětí. Na policii je pak kladen požadavek chápat rasové násilí tak, jak jeho nebezpečí vnímají komunity obětí. Spolupráci mezi oběťmi a policií totiž často komplikuje nedostatek vědomostí o pravomoci policie ze strany komunit obětí, jakož i s tím

¹¹ In: Takling Racism in Europa , Sborník Rady Evropy

související nedostatek znalostí, kam podat oznámení o trestném činu a jaké jsou náležitosti tohoto oznámení, dále jazyková bariéra a strach z policie, někdy též strach z pomsty pachatelů. Doporučovaný plán akcí by proto měl zahrnovat řešení i těchto naznačených problémů.

Vláda ČR uložila dne 5. srpna 2002 usnesením č. 761 ministři vnitra vypracovat koncepci "Národní strategie pro práci policie ve vztahu k etnickým a národnostním menšinám v ČR", kterou dne 22. ledna 2003 přijala usnesením č. 85. Součástí této Strategie je též pilotní projekt tzv. asistenta policie, který by měl v lokalitách, kde žijí ve větší míře příslušníci etnických menšin či migrantů pomáhat při orientaci policie v poměrech daných komunit. Tato praxe je rozšířena např. ve Velké Británii, Švédsku, Maďarsku, a dalších zemích. Tento pilotní projekt byl realizován v Ostravě, kde se osvědčil a asistent policie by se měl stát běžnou institucionální součástí. V jeho zřízení je, dle mého názoru, možné spatřovat základ práce policie s komunitami tak, jak předpokládá zkušenost Rady Evropy.

Úloha soudů a státních zastupitelstev pak souvisí s dalšími stádii trestního řízení - tedy předložit případ k soudu a soudní projednání. I zde se uplatní obdobně principy pro práci policie, kdy stěžejním momentem i úskalím soudních projednávání případů rasového násilí (ale i ostatních rasově motivovaných trestných činů) je právě prokázání motivu ublížit jinému pro jeho odlišnost, která nemusí být daná objektivně, ale z pohledu pachatele. Do odborné přípravy státních zástupců a soudců by proto měly být zařazeny výcviky, které posílí jejich citlivost vůči rasovému násilí tak, aby byli schopni je rozpoznat.

Jak jsem uvedla, ke klíčovým faktorům ovlivňujícím výskyt a míru rasového násilí ve společnosti, patří způsob, jak o něm referují média. Problematikou prezentování rasového násilí v jeho nejvyhraněnější podobě, tedy vražd z důvodu rasismu, se zabývali A. Šabatová, J. Homoláč a K. Karhanová, jejich závěry byly publikovány ve sborníku studií "Jiná podoba mediálního diskurzu o Romech".¹² Autoři analyzovali zprávy, reportáže, komentáře, ankety a další formy novinářských textů, kdy především sledovali, do jakých kontextů jsou události zasazované a jak jsou kategorizováni aktéři popisovaných událostí.

Došli k zjištění, že typickým pro zpravování o rasovém násilí je nahlížení na Romy a skinheady jako na dvě nepřátelské skupiny, které jsou v permanentním konfliktu, tedy je s nimi zacházeno jako s relačním párem. Samotný rasistický motiv skinheadů pak není zmiňován, útoky jsou často označovány jako "incidenty", což je možné v celkovém kontextu interpretovat jako očekávaný výsledek středu těchto nepřátelských táborů. Lze říci, že tento náhled podporuje bagatelizaci těchto nebezpečných trestných činů.

V tisku bývá často také zdůrazňována trestní minulost obětí, ač je pro daný skutek irrelevantní, což má často za následek dojem, že skinheadi jednali coby mstitelé veřejného pořádku a dochází k dalšímu zastírání rasistických motivů, motiv trestného činu je odůvodňován jinými možnými příčinami.

Zpracovatelé studie uvádějí též případy, že Rom, který se stal obětí trestného činu, se "paradoxně stává příležitostí k tematizaci problému romské kriminality a k mediální produkci a reprodukci negativních stereotypů o Romech".

Shrnutí trestněprávní ochrany lidských práv a svobod s ohledem na problematiku postihu rasového násilí:

Při hodnocení politiky postihu rasového násilí na základě analýzy jejího základního nástroje, tedy práva, lze především vytknout, že právo poskytuje ochranu něčemu, co si samo netroufá definovat, což samozřejmě ztěžuje aplikaci, a může vést k různému výkladu soudů. Nesmíme opomenout ani zákaz extenzivního výkladu trestněprávních norem. Proto je třeba přesně vymezit objekty jednotlivých skutkových podstat, a u takto závažných trestných činů by nebylo od věci věnovat jejich definicím prostor např. v obecné části trestního zákona.

Vládě nelze upřít snahu o zefektivnění postihu násilné diskriminace, velice významným politickým i praktickým krokem bylo zejména vydání pokynu č. 3/95 nejvyššího státního zástupce, kterým stanovuje, že i jiné činy mohou být spáchány z národnostních, rasových a jiných nenávistných pohnutek (toto opatření se jeví jako efektivní, neboť stoupl počet stíhaných trestných činů, aniž lze předpokládat, že zároveň vzrostl počet útoků).

Tímto pokynem byla uložena státním zástupcům povinnost postupovat ve věcech stíhání trestných činů motivovaných národnostní a rasovou nesnášenlivostí, popřípadě zaměřených na jiné občany pro jejich politické přesvědčení nebo náboženské vyznání co nejrychleji. Vedoucím státních zastupitelství

¹² <http://ulug.ff.cuni.cz/projekty/romove>

nebo jimi pověřeným státním zástupcům byla dále uložena povinnost pravidelně vyhodnocovat situační zprávy orgánů Policie České republiky, dostupné informace ze sdělovacích prostředků i jiné podněty tak, aby mohly učinit závěr, zda se nejedná o trestné činy výše jmenované. Dále bylo tímto pokynem zakotveno vedení evidencí za účelem účinného postihu trestných činů spáchaných z rasových, národnostních a jiných nenávistných pohnutek. Tyto evidence obsahují v nezbytném rozsahu poznatky o rozhodování orgánů činných v trestním řízení o těchto trestných činech.

Dalším důležitým krokem vlády bylo prosazení novely trestního zákona (nabyla účinnosti od 1.9.1995), která zvyšuje všechny trestní sazby pro trestné činy s rasovým motivem průměrně o další jeden rok odnětí svobody. Nelze též opomenout další opatření na úrovni vlády, kterým bylo jmenování specialisty na boj s rasovým násilím na každém okresním ředitelství (od 1.6. 1996), jakož i zavedení jednotné evidence přestupků a trestných činů s rasovým motivem na všech úrovních Policie ČR (od 31.10.1995).

II. Aktualizovaná analýza 4. revidované verze Koncepce romské integrace přijaté jako usnesení vlády ze dne 4. května 2005 č. 532 (Petra Zhřivalová)

Koncepce integrace je rozčleněna do 13 částí následujícím způsobem:

1. Základní východiska
2. Institucionální a finanční zajištění romské integrace na centrální a lokální úrovni
3. Antidiskriminační opatření
4. Vyrovnávací postupy
5. Sociální vyloučení v romských komunitách
6. Vzdělávání
7. Integrace na trhu práce
8. Bydlení
9. Sociální péče
10. Zdravotní péče
11. Bezpečnostní aspekty romské integrace
12. Podpora rozvoje romského jazyka a kultury, podpora vědeckého bádání
13. Závěry

Analýza bude dodržovat uvedené členění.

A. Základní východiska

Vláda vymezuje svůj přístup k řešení romských záležitostí na základě tří pohledů:

- z perspektivy lidských práv
- z perspektivy národnostní
- z perspektivy sociokulturní

Perspektiva lidských práv je vnímána především jako zajištění užívání všech individuálních práv zaručených ústavními zákony a právem EU všem občanům ČR bez diskriminace, tedy i Romům. Z hlediska lidských práv se zabývá romskou problematikou Rada vlády pro lidská práva coby poradní orgán vlády, zejména pak jeho výbor - Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace, v menší míře pak činnost dalších jeho výborů - např. výboru pro práva sociální, hospodářská a kulturní.

Perspektiva národnostní je pak postavena na specifických právech příslušníků národnostních menšin, včetně práv kolektivních tak, jak jsou upravena Listinou základních práv a svobod, Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin a zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů. Romové jsou uznáni jako národnostní menšina, která má zástupce v poradním orgánu vlády - Radě pro národnostní menšiny.

Perspektiva sociokulturní vychází z pojetí "romské komunity" tak, jak jej nastínila Bratinkova zpráva, jejím příslušníkem je pak de facto každý, koho majorita jako příslušníka této sociálně a etnicky definované skupiny identifikuje. Vláda uvádí, že ačkoli je pojem "příslušník romské komunity" kritizován jako pojem příliš široký a neurčitý, nelze jej opustit, dokud nebude přijata jiná definice, kdy přesnější je používat plurálu "romské komunity". Perspektiva sociokulturní je postavena na činnosti Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity.

Vláda v této souvislosti uvádí, že bez zajištění lepší sociálně ekonomické pozice příslušníků romské komunity a adekvátní rozložení těchto pozic ve společnosti majoritní není možné uvažovat o úspěšné integraci ani v dalších sférách společenského života. Vláda přijala Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004-2006, v němž si klade za cíl zmírňování sociální exkluze, která představuje extrémně špatnou ekonomickou a sociální situaci, jež negativně ovlivňuje celkové schopnosti vyloučených osob a skupin participovat na životě společnosti jako celku. Boj se sociální exkluzí je naléhavou prioritou vládní politiky, kdy vztah Koncepce romské integrace a Národního akčního plánu sociálního začleňování není souběžný, ale vzájemně se doplňující. Koncepce romské integrace specifikuje postupy sociálního začleňování, jak jsou obsaženy v Národním akčním plánu, do konkrétních opatření zaměřených na jednu ze zvláštních cílových skupin.

Při zmírňování sociální exkluze vláda klade důraz na co největší aktivaci samotných příslušníků romských komunit oproti pasivnímu přijímání pomoci.

Integrace Romů pojímaná vládou pak zahrnuje překonání sociálního vylučování a snahu o zachování romské kulturní identity. Základním postojem vlády je respekt k romství, jeho tradicím a kultuře, kdy integrací je myšleno začlenění Romů do společnosti, které jim umožní, aby si sami zvolili, která kulturní specifika a odlišnosti si přejí zachovat.

Vláda odlišuje integraci od asimilace coby odnárodnění a kulturního přizpůsobení Romů majoritní společnosti, kdy odmítá kolektivní asimilaci Romů, avšak plně uznává právo jednotlivce pro asimilaci se rozhodnout.

Vláda vnímá koncepci jako plně slučitelnou s procesem emancipace, která však není cílem vládní politiky, ale výsledkem svobodného rozhodnutí Romů.

Vláda charakterizuje vládní koncepci jako takovou, která směřuje k "nápravě křivd spojených se staletými diskriminací a škod způsobených před rokem 1989 politikou vynucované asimilace".

Hlavním cílem Koncepce romské integrace je zlepšení postavení Romů ve všech sférách života společnosti, kde mezi majoritní společností a značnou částí Romů existují nedůvodné a nepřijatelné rozdíly v neprospěch Romů, a dosažení bezkonfliktního soužití příslušníků romských komunit s ostatní společností.

Díličí cíle koncepce

Koncepce vytyčuje oproti původním verzím **sedm priorit**, které současně reflektují princip genderové mainstreamingu:

- a) odstranění vnějších překážek, které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění všech forem diskriminace jednotlivců i celých skupin vymezených rasou, barvou pleti, národností, jazykem, příslušností k národu či k etnické skupině
- b) pomoc při odstraňování vnitřních překážek, které brání začlenění příslušníků romských komunit do společnosti, tedy především odstranění handicapu ve vzdělání a kvalitaci
- c) zlepšení sociální úrovně příslušníků romských komunit je třeba v nejbližším období považovat za prioritu, která vyžaduje zvláště intenzivní pozornost, především snížení jejich nezaměstnanosti, zlepšení bytové situace a následně zdravotní situace, předcházení sociálního vylučování v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků
- d) zastavení vzniku a šíření vyloučených romských enkláv tzv. ghettoizace
- e) zajištění rozvoje romské kultury a romského jazyka
- f) vytvoření tolerantního prostředí bez předsudků, v němž příslušnost ke skupině vymezené rasou, barvou pleti, národností, jazykem či příslušností k národu není důvodem k odlišnému posuzování jednotlivce a zacházení s ním
- g) zajištění bezpečnosti příslušníků romských komunit

V souvislosti se vstupem ČR do EU se vláda zavazuje využít všechny nové a dostupné prostředky napomáhající k sociálnímu začleňování příslušníků romských komunit, kdy její aktivity budou odpovídat Společnému memorandu o sociálním začleňování (podepsané 18.12.2003 mezi ministrem práce a sociálních věcí ČR a komisařkou EU pro oblast zaměstnanosti a sociálním záležitosti) a Národním akčním plánu pro sociální začleňování (přijaté jako usnesení vlády č.730 ze dne 21.7.2004). Vláda dále podpoří mechanismy, které zaručí využití strukturálních fondů EU na podporu programů směřujících k sociálnímu začleňování příslušníků romských komunit.

historie koncepcí:

1. koncepce ze 14.6.2000 (č.599)
2. její první aktualizace ze dne 23.1. 2002 (č.87) a
3. druhá aktualizace ze dne 12.3.2003 (č.243)
4. třetí aktualizace ze dne 16.6.2004 (č.607)
5. čtvrtá aktualizace předkládaná k 28.2.2005 odráží vývoj od třetí aktualizace:

- schválení věcného záměru zákona o životním minimu a hmotné nouzi
- schválení Národního akčního plánu sociálního začleňování

- schválení Národního akčního plánu zaměstnanosti
- přijetí Národního akčního plánu k Dekádě romské inkluze 2005-2015
- přijetí nového školského zákona

Tato koncepce nemění základní východiska a priority, usiluje o zpřesnění a aktualizaci a hledání nových cest k jejich naplňování.

Koncepce je zpracována jako střednědobá, tj. počítá s horizontem tří let s tím, že vláda rozhodne o její případné dřívější doplnění či změně, pokud tak ukáže aktuální potřeba. Je opuštěn dosavadní princip každoroční aktualizaci, neboť již není potřebný a pro adresáty koncepce je obtížné se orientovat v častých dílčích změnách Koncepce.

Na přípravě této koncepce se zúčastnil též tým nezávislých expertů z akademické obce a neziskových organizací.

B. Institucionální a finanční zajištění romské integrace na centrální a lokální úrovni

Vláda uvádí, že základním předpokladem úspěšné realizace Koncepce romské integrace do společnosti je spolupráce a angažovanost centrálních i místních úřadů a občanské společnosti, mezi nimiž by měl existovat vztah partnerství, založený na vzájemné podpoře. Na vládní úrovni se vytvářejí mechanismy a rámcové podmínky, které umožní představitelům samospráv, nevládním neziskovým subjektům a samotným občanům provádět politiku integrace v praxi.

B.1 Centrální úroveň

Na integraci příslušníků romských komunit se významně podílejí dva poradní orgány vlády: Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity a Rada vlády ČR pro národnostní menšiny

Na jednotlivých ministerstvech dále působí speciální odborné orgány.

Na lokální úrovni působí romští poradci a asistenti, na krajských úřadech romští koordinátoři.

V širším smyslu patří k institucionálnímu zajištění i další romští profesionálové zaměstnávaní státem či samosprávou, ústřední orgány státní správy zaměstnávají celkem 7 osob, které se zabývají alespoň částečně romskou problematikou. Jejich činnost je žádoucí, aby se romská problematika dostávala do mainstreamingu politik rovných příležitostí, proto by mělo být podporováno jejich vzdělávání o romských záležitostech, další vytvoření určité neformální sítě pro sdílení informací, atd.

Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity je na centrální úrovni jediným meziresortním orgánem, jehož cílem je sjednocení integračních aktivit ministerstev ve vztahu k romským komunitám, avšak nemůže coby poradní orgán vlády kontrolovat plnění úkolů v působnosti orgánů krajů a obcí s rozšířenou působností ani z jejich neplnění vyvozovat závěry. Nutnost posílení institucionálního zajištění romské integrace potvrzuje také Společné memorandum o sociálním začleňování a Národní akční plán sociálního začleňování. Zvažováno bylo zřízení agentury ve formě příspěvkové nebo obecně prospěšné společnosti, dále zřízení organizační složky státu u MPSV nebo organizační jednotky Úřadu vlády, ale nebylo dosaženo konsensu zejména proto, že jednou z priorit vlády je zabránit růstu státního aparátu.

B.1.1 Problém: nedostatečné institucionální zajištění romské integrace

Žádoucí stav: existuje takové institucionální zajištění, které umožňuje skutečnou implementaci politiky integrace:

Navrhovaná opatření: hledat jiné cesty institucionálního zabezpečení předcházení sociálnímu vylučování tak, aby na úrovni centrální existovala struktura, která by nabídkou služeb a zdrojů pozitivně motivovala samosprávy k realizaci integračních opatření.

Jedním z dílčích kroků v tomto směru by mohla být podpora nestátních neziskových organizací, které se podílejí na rozdělování prostředků z fondů EU, jako je např. NROS nebo Národní vzdělávací fond.

Dotační politika státu v oblasti integrace romských komunit

Vláda konstatuje, že ačkoli každoročně vynakládá nemalé finanční prostředky na integraci romských komunit, nejsou vždy adekvátně zacílené a neřeší zatím problém integrace sociálně vyloučených romských komunit systémově. Malá efektivita je mimojiné zapříčiněna tím, že vládní politika v konkrétních opatřeních upřednostňuje integrační snahy založené na národnostním hledisku před inkluzivními intervencemi založenými na hledisku sociálním.

Značný objem financí je neúčelně využíván na ad hoc aktivity, které mají krátké trvání, aktivity se navíc nedostatečně vyhodnocují.

B.1.2 Problém: neefektivní vynakládání finančních prostředků státu,

a to jednak pro upřednostňování národnostního hlediska při opatřeních, dále krátkodobosti aktivit, jejich nedostatečným vyhodnocování a dále také tím, že dotační řízení je resortizováno, de facto neexistuje orgán, který by efektivně koordinoval politiku jednotlivých resortů a vytvářel priority dotačních politik státu pro jednotlivý kalendářní rok.

Žádoucí stav: účelné a efektivní vynakládání finančních prostředků státu

Navrhovaná opatření: přehodnotit stávající systém finanční podpory a navrhnout rámec, jež umožní realizovat opatření navrhovaná v koncepci, dlouhodobě na lokální úrovni ve spolupráci všech relevantních partnerů.

B.1.3 Problém: současná implementační struktura pro čerpání finančních prostředků z Evropských strukturálních fondů

plně nekoresponduje s reálnými potřebami sociálně vyloučených komunit, mechanismus čerpání je pro žadatele nepřehledný a složitý.

Žádoucí stav: implementační struktura koresponduje s reálnými potřebami sociálně vyloučených komunit

Navrhovaná opatření: aktivity směřující k podpoře informovanosti potenciálních žadatelů o finanční pomoc z těchto fondů

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou zmíněna

Romští krajští koordinátoři a romští poradci

Zákonem č. 129/2000 Sb, o krajích byla zřízena funkce krajského romského koordinátora, ve všech krajích byli koordinátoři v průběhu 2002-2003 přijati do pracovního poměru, zkušenosti potvrzují význam této funkce, proto by pozice koordinátorů měla být do budoucna posilována a systematizována.

Problém: využívání koordinátorů v praxi ještě nevyčerpalo jejich potenciál

Žádoucí stav: centrální orgány státní správy a samosprávy by měly využívat koordinátory jednak při řešení problémů souvisejících s integrací romských komunit, ale především při tvorbě koncepčních materiálů.

Navrhovaná opatření: ke zvýšení významu činnosti koordinátorů přispěje systém jejich dalšího vzdělávání, jednotné metodické vedení a vhodné pracovní zařazení v rámci krajských úřadů, je také třeba klást vysoké požadavky na výběr koordinátorů.

B.1.4 Problém: nejednotné pracovní zařazení koordinátorů v rámci krajských úřadů,

kteří je plně v kompetenci ředitele krajského úřadu

Žádoucí stav: zařazení koordinátorů do agendy kanceláře hejtmána, kde se věnují koordinační a metodické činnosti, informační činnosti a organizování seminářů, důsledně uplatňují metody a principy genderového mainstreamingu a zohledňují potřeby romských žen, při uplatňování mezirezortního a mezioborového přístupu.

Navrhovaná opatření: nejsou uvedena

B.1.5 Problém: po ukončení činnosti okresních úřadů k 31.12.2002 byla zničena síť romských poradců a asistentů,

těm, kteří byli delimitováni na obce s rozšířenou působností, byla spojena agenda s dalšími, většinou nesouvisejícími agendami, anebo byl romskou problematikou pověřen jiný pracovník tak, že došlo k rozšíření jeho původní (taktéž nesouvisející) agendy, popřípadě byl pověřen pouze formálně.

Žádoucí stav: legislativní ukotvení zřizování této funkce, která bude metodicky vedena z centrální úrovně, aby byl zajištěn jednotný, odborně kvalifikovaný postup těchto pracovníků

Přijatá opatření: usnesením vlády č. 607 ze dne 16.6.2004 bylo uloženo místopředsedovi vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje navrhnout v tomto smyslu novelizaci příslušných ustanovení zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin.

B.2 Lokální úroveň

Pojem integrace příslušníků romských komunit se od roku 2002 stává součástí právního řádu ČR, v souvislosti s reformou veřejné správy, novelizací zákona o menšinách (krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností plní úkoly na úseku státní politiky napomáhající integraci příslušníků romské komunity do společnosti.)

B.2.1 Problém: platná právní úprava není plně vyhovující, neboť nezahrnuje konkrétní definice úkolů v oblasti integrace.

tedy především konkrétní opatření, v nichž má integrace spočívat, v případě samostatné působnosti pak obce a kraje nelze usneseními vlády vůbec vázat.

Žádoucí stav: cílem politiky vlády musí být napomáhání obcí při realizaci politiky integrace a motivovat je k uplatňování preventivních opatření.

Navrhovaná opatření:

- ustanovení vhodného pracoviště, které by bylo koncepčním, koordinačním, výkonným a monitorovacím místem ve věcech integrace romské komunity nebo zvýšením kompetencí stávajících resortů či kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity.
- Tvorba komplexních lokálních rozvojových programů, které budou zahrnovat střednědobý plán předcházení sociálnímu vyloučení romských komunit na lokální úrovni, využití všech dostupných a použitelných opatření nabízených státem a návrhy zapojení všech relevantních institucí, neziskových organizací a cílových skupin do realizace programu, kdy stát by se měl podílet nejen ideově a poradensky, ale také finančně

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

B.2.2 Problém: představitelé místních samospráv i jejich úředníci jsou o obsahu vládní Koncepce málo informovaní a většina o ni nejeví příliš velký zájem.

Žádoucí stav: dostatečná informovanost a zájem ze strany místních samospráv

Navrhovaná řešení: intenzivnější spolupráce mezi vládou a Svazem měst a obcí a Asociací krajů při pořádání osvětově vzdělávacích akcí a školení

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

B.2.3 Problém: velkým úskalím při tvorbě Koncepce romské integrace a sledování její implementace je obtížná měřitelnost její efektivity, tj. stupně dosažené integrace.

Žádoucí stav: implementace Koncepce je monitorována a kontrolována zavedením evaluačních mechanismů, které ověří účinnost uplatňovaných koncepčních řešení

Navrhovaná opatření: vláda podporu zavedení evaluačních mechanismů

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

C. Antidiskriminační opatření

Vláda považuje úsilí o odstranění rasové diskriminace ve všech oblastech života za nezbytnou součást snahy o vybudování právního řádu demokratické společnosti, založené na důsledném dodržování lidských práv.

C.1 Problém: Romové se s diskriminací setkávají poměrně běžně při hledání zaměstnání nebo bydlení, při poskytování veřejných služeb a zboží,

což přispívá k sociálnímu propadu i fatalistickému přesvědčení jednotlivců, že změny své špatné situace vlastním přičiněním nedosáhnou.

Žádoucí stav: potlačování projevů diskriminace

Navrhovaná opatření:

- Pro jakékoli návrhy je dle vlády klíčové, zda existují důvody koncipovat opatření k potlačení rasové diskriminace vůči Romům jako specifické skupině anebo zahrnout Romy mezi širší koncipovanou skupinu ohroženou rasovou diskriminací

Přijatá opatření:

- v rámci působení na veřejné mínění bude vláda dále financovat Kampaň proti rasismu

- vláda předpokládá, že institucionální zajištění ochrany před rasovou diskriminací bude nově řešeno v rámci antidiskriminačního zákona, a to rozšířením pravomoci veřejného ochránce práv (projednáno v dubnu 2005 v PSP ČR)
- k podpoře boje proti diskriminaci v letech 2005 a 2006 přispěje národní vzdělávací kampaň, kterou bude realizovat Národní vzdělávací fond a bude zaměřena na školení soudců a zaměstnanců státní správy o antidiskriminačních politikách EU (v rámci komunitárního programu EU).

D. Vyrovnávací postupy

Vláda konstatuje, že samo odstranění rasové diskriminace, tedy zajištění rovného zacházení, nestačí k odstranění dlouhodobého znevýhodnění Romů, zastavit propad romských komunit lze pouze vyrovnávacími postupy, jež budou sledovat jako hlavní cíl integraci romských komunit a získání ekonomické soběstačnosti jejich členů.

Z těchto cílů vyplývají i vhodné prostředky, jimiž jsou aktivity vedoucí ke zvýšení vzdělanostní úrovně a profesní kvalifikace, kdy vláda nejde cestou kvót ale cestou cílené asistence. Vláda přistupuje k vyrovnávacím postupům s perspektivou dosáhnout cílů s nimi spojených do roku 2020.

D.1 Problém: pro praktické využití vyrovnávacích postupů a implementaci jakýchkoliv programů směřujících k integraci romských komunit je nezbytné mít k dispozici relevantní dlouhodobé informace a data o počtu příslušníků romských komunit a jejich situaci, kdy sběr těchto dat je odmítán s poukazem na Listinu.

Žádoucí stav: dostatek relevantních informací

Navrhovaná opatření: vyřešení tohoto metodologického problému v návaznosti na diskuzi o těchto otázkách v Evropské Unii

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

E. Sociální vyloučení v romských komunitách

Vláda definuje sociální vyloučení jako proces, jímž jsou někteří jedinci vytěsňováni na okraj společnosti a je jim zabráněno participovat plně na životě společnosti, a to v důsledku chudoby nebo nedostatku základních dovedností a příležitostí k celoživotnímu vzdělávání nebo v důsledku diskriminace, kdy mají malý přístup k moci a rozhodovacím orgánům, a tak se často cítí bezmocní a neschopní kontrolovat rozhodnutí, která ovlivňují jejich každodenní život.

Vláda uvádí, že podle nejaktuálnějších rozsáhlých výzkumů zaměřených na sociálně ekonomickou situaci příslušníků romské komunity jsou silné následující standardní faktory determinují riziko sociálního vyloučení:

- vícedětné rodiny
- dlouhodobá nezaměstnanost, nejčastěji postihující oba rodiče včetně ekonomicky aktivních dětí
- závislost na sociálním systému a chudoba
- zadluženost
- nájemné, drahé a nekvalitní bydlení spolu s nechráněnými nájemnými vztahy

E.1 Problém: sociální vyloučenost romských komunit, etnicita je zde determinant sociálního vyloučení

Žádoucí stav: minimalizace sociálního vyloučení romských komunit

Přijatá opatření: přijetí Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2004-2006, jeho cílem je zmírnění sociální exkluze a Strategie sociálního začleňování

Jedním z šesti základních úkolů, které EU vytyčila v souvislosti s dostupností hlavních služeb poskytovaných státem je větší propojení mezi jednotlivými politickými oblastmi a koordinace provádění programů a plánů s přístupy na regionální a místní úrovni.

Na summitu v Nice se členské státy EU zavázaly (2000) přijímat opatření vedoucí k dosažení:

- usnadnit účast v zaměstnání a přístupu ke zdrojům, právům, zboží a službám všem lidem

- prevence rizika sociálního vyloučení
- pomoc nejvíce ohroženým skupinám obyvatelstva
- mobilizace všech stran účastnících se boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení

E.2 Problém: malá úspěšnost dosavadních opatření směřujících k odstranění a prevenci sociálních vyloučení,

respektive integraci romských komunit je způsobena především tím, že jednotliví realizátoři opatření, zejména ministerstva, řeší jen dílčí problémy, kdy existující problémy jsou komplexní, složité a vnitřně provázané.

Žádoucí stav: komplexní přístup k problémům

Navrhovaná opatření: nejsou uvedena

E.3 Problém: prohlubující se sociální vyloučení příslušníků romských komunit a souběžná fragmentace sítě romských poradců

vyvolávají naléhavou potřebu vzniku nástroje k realizaci politiky státu ve spolupráci se samosprávou.

Žádoucí stav: existence takového nástroje

Navrhovaná opatření: pověření existující subjektu nebo vytvoření nového ke zprostředkování přímé sociální intervence v lokalitách výskytu sociálního vyloučení, zamezování takového vylučování a odstraňování jeho následků.

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

F. Vzdělávání

Základní cíl aktivit vlády: řešit vzdělávání Romů variantními strategiemi vzhledem k jejich specifickým potřebám s upřednostněním standardních vzdělávacích možností a institucí, v nezbytných případech s individuálními či skupinovými vzdělávacími programy.

Cíl vyrovnávacích postupů v oblasti vzdělávání/problém: zásadní změna dosavadní situace, kdy značný počet romských dětí dosahuje jen nejnižšího možného stupně vzdělání.

K tomu slouží/měly by sloužit tyto nástroje:

- Realizace Koncepce včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí, která zajistí komplexní přístup k romským dětem
- Příprava těchto dětí na vstup do školy v mateřských školách, kterou by měly navštěvovat od tří let až do nástupu do školy, kdy terénní sociální pracovníci by měly rodinu dítěte přesvědčit o užitečnosti tohoto opatření spolu s romskými poradci a asistenty pedagoga, kdy k účinnému přesvědčování může posloužit i fakultativní sociální dávka na úhradu nákladů mateřské školy pro děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí, jejíž poskytování bude podmíněno řádnou docházkou dítěte do mateřské školy
- Přípravný program – přípravné třídy pro ty děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí, které se nepodaří začlenit do mateřských škol, které budou zřizovány při základních a mateřských školách a v nichž budou působit zkušení pedagogové
- Využívání asistenta pedagoga ve všech typech škol a školských zařízeních, kdy špatné výsledky romských dětí poukazují na potřebu této asistence
- Nástroje typu stipendií v oblasti sekundárního a terciálního vzdělávání

F.1 Problém: mateřské školy dosud nenavštěvuje dostatečný počet romských dětí,

v důsledku čehož nejsou připraveny na školní docházku

Žádoucí stav: romské děti navštěvují mateřské školy

Navrhované opatření: je důležité, aby navštěvovaly mateřské školy celé tři roky před ZŠ

Přijatá opatření: novelou školského zákona zavedeno bezplatné vzdělávání v mateřských školách v posledním roce před nástupem do školy

F.2 Problém: skutečná potřeba přípravných tříd a počtu asistentů je vyšší než realita,

v některých místech nebyly přípravné třídy zřízeny ani vytvořeny funkce asistentů, ačkoli je tomu potřeba

Žádoucí stav: počet přípravných tříd a počet asistentů odpovídá skutečné potřebě, jsou všude tam, kde jich je potřeba

Navrhovaná opatření: nejsou uvedena

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

Postupně se zvyšuje počet asistentů pedagoga, kteří dosáhli středoškolského a vyššího vzdělání, od roku 2003/2004 existuje na vyšší odborné pedagogické a sociální škole v Mostě vstřícný obor, který umožní těmto mladým lidem dosáhnout pedagogického vzdělání studiem při zaměstnání.

F.3 Problém: MŠMT již v naprosté většině není zřizovatelem škol a nemůže uplatňovat přímé metody jejich řízení,

přesto stát nemůže na nich ponechat zavádění vyrovnávacích postupů ve vzdělávání, neboť je odpovědný za plnění závazků z mezinárodních smluv o lidských právech.

Žádoucí stav: vytvoření a implementace funkčních nástrojů, které budou školy motivovat k zavádění vyrovnávacích postupů ve vzdělávání)

Navrhovaná opatření:

- využívání nepřímých motivačních nástrojů ministerstvem,
- zprostředkovávání motivujících informací
- šíření praktických zkušeností s využíváním těchto postupů prostřednictvím vzdělávací nabídky pedagogických center a Institutu pedagogickopsychologického poradenství

Přijatá opatření: vláda usnesením ze dne 7.11.2001 č.1145 uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy průběžně zintenzivňovat podporu a propagaci zřizování přípravných tříd a funkce vychovatel – asistent učitele s cílem rozšířit tyto formy postupů tam, kde je toho potřeba a ještě zřízeny nebyly.

Vláda konstatuje, že podpora ve vzdělávání romských žáků je systémově řešena v novém školském zákoně, který již neodděluje základní a zvláštní školy, ale stanovuje v rámci základního vzdělávání podmínky pro vzdělávání a podporu žáků tak, aby to odpovídalo jejich specifickým potřebám.

Dále uvádí, že součástí povinné přípravy učitelů k multikulturním přístupům ve výchově a vzdělávání je i minimum znalostí o romské komunitě, romské jazyce, kultuře a zvláštnostech komunikace s romskými rodiči. Měli by být také seznámeni s tím, jak vznikají stereotypy a předsudky a jak je zážitkovou formou odstraňovat, což by si měli osvojit nácvikem.

Vláda dále konstatuje, že učitele romských dětí musí spolupracovat s jejich rodiči tak, bych se rodiče chodili do školy radit ve věcech, které se dětí týkají, a ta byla pro ně stále otevřená.

Dále konstatuje, že romským dětem i dospělým musí být umožněna kultivace romského jazyka v bezplatných jazykových kurzech, kde budou též seznamováni s romskou tradiční kulturou, literaturou a historií. Pro tyto kurzy budou zpracovány učební texty včetně didaktických příruček pro učitele, jimiž by vedle absolventů romistiky na FFUK mohli být i rodilí mluvčí romštiny.

Vláda odmítá vytváření odděleného romského školství, které nepatří k vyrovnávacím postupům, avšak upozorňuje na nutnost vzít v úvahu již existující školy s převahou žáků z odlišného sociokulturního prostředí, do nichž spádově, ale i z důvodu přístupu majoritní společnosti chodí převážně romské děti. Cílem státní politiky pak je, aby za této situace mohly tyto školy poskytnout romským dětem plnohodnotné vzdělání a příspěvek k jejich integraci do společnosti.

F.4 Problém: existence faktické segregace romských dětí ve spádových školách

Žádoucí stav: neexistence segregace ve vzdělávání

Možné nástroje: poskytnout dětem plnohodnotné vzdělání v těchto školách

Přijaté nástroje:

Usnesením č. 1145 z 7.11.2001 uloženo ministru školství, mládeže a tělovýchovy úkol vedoucí ke zpracování projektu škol s celodenním programem, na jehož nevyukové části je účast žáků dobrovolná. Na jeho základě budou školy vedle školního vzdělávání a mimoškolní aktivity dětí poskytovat i vzdělávání dospělých (kultivace romského jazyka a znalost romské historie, tradic a kultury, doplňování základního vzdělávání, kurzy dle zájmu a potřeby a případně i rekvalifikační kurzy ve spolupráci s úřady práce) a sociální poradenství romským rodinám). Aktivity škol budou financovány z grantů na základě předložených projektů.

Vláda konstatuje, že pro vytvoření dobrých vztahů mezi romskými žáky a jejich spolužáky je nezbytná výchova k toleranci a multikulturalitě. Multikulturní výchova se proto musí prolínat do všech předmětů školních vzdělávacích programů i v těch školách, kde žádní romští žáci nejsou.

F.5 Problém: úspěšnost romských žáků ve škole je podmíněna domácí přípravou a podporou ze strany rodičů, které se jim ne vždy dostává

Žádoucí stav: romští žáci mají žádoucí domácí přípravu a rodičovskou podporu

Navrhovaná opatření: přesvědčovat rodiče o této potřebě, zejména umožněním jim účastnit se práce školy, aby do ní našli cestu

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

F.6 Problém: kurzy vytvořené pro dospělé Romy k překonání jejich vzdělanostního handicapu, kteří v minulosti absolvovali pouze ZvŠ, potřebují aktivnější propagaci a větší orientaci na dovednosti prakticky uplatnitelné na trhu práce

Žádoucí stav: dostatečná propagace těchto kurzů a orientace na dovednosti prakticky uplatnitelné na trhu práce

Navrhovaná opatření: nejsou zvažována

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

F.7 Problém: mnoho romských dětí a mladistvých je umístěno v institucích ústavní a ochranné výchovy

Žádoucí stav: tyto děti vyrůstají, pokud je to možné, v osvojitelských nebo pěstounských rodinách anebo v ústavěch rodinného typu

Navrhovaná opatření: těmto dětem bude umožněno v době prázdnin navštěvovat původní rodinu nebo hostitelskou rodinu, případně se budou účastnit táborů, kurzů a letních škol, kde budou mít možnost kontaktu s dětmi z romských i neromských rodin.

Vláda uvádí, že další prioritou je potřeba umožnit sociálně znevýhodněným studentům v rostoucím počtu dosažení středoškolského, vyššího odborného a vysokoškolského vzdělání, kdy program podpory romských žáků má jednoznačně vyrovnávací (afirmativní) charakter, neboť jeho cílem je prostřednictvím finanční podpory umožnit studium, kterého by se jinak ze sociálních důvodů museli vzdát.

Další programy MŠMT jsou realizovány v souladu s nařízením vlády 98/2002 SB, kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

G. Integrace na trhu práce

Vláda chápe uplatnění Romů na trhu práce jako základní předpoklad jejich sociálního začlenění, které si vyžaduje komplexní přístup, neboť jejich marginalizace na trhu práce úzce souvisí s kumulací nedostatků a omezení v úrovni vzdělání, v odborné kvalifikaci, v horším zdravotním stavu a v motivaci pracovat jako zaměstnanec za peníze významně nepřevyšující obligatorní sociální dávky, navíc ovlivněnou diskriminací. Romské ženy jsou vystaveny tradičním případům genderové diskriminace v přístupu k ekonomické aktivitě, čímž se jejich zhoršená situace dále prohlubuje.

Vláda uvádí, že specifická míra nezaměstnanosti Romů se odhaduje na 45 až 50%, kdy jejím charakteristickým rysem je dlouhodobost, až několikaletá. Během dlouhodobé nezaměstnanosti ztrácejí zbytky pracovní kvalifikace, prohlubuje se jejich materiální a sociální deprivace a upevňuje se kultura chudoby, kdy specifickým problémem je výskyt lokalit s vysokou koncentrací této skupiny obyvatelstva.

G.1 Problém: práce za mzdu nepřesahuje poskytované obligatorní dávky, což negativně ovlivňuje motivaci pracovat

Žádoucí stav: změna poměru minimální mzdy a dávek

Navrhovaná opatření: nastavit motivačně podmínky sociálních příjmů aktivní účastí nebo účastí na aktivačním opatření

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

G.2 Problém: Romové jsou oproti jiným skupinám jen málo zasaženi obecnou vládní politikou zaměstnanosti

Žádoucí stav: politika zaměstnanosti je efektivní i vůči Romům

Navrhovaná opatření: cílem aktivit vlády musí být významné zvýšení zaměstnatelnosti Romů a snížení ukazatelů dlouhodobé nezaměstnanosti zvýšením úrovně vzdělání Romů (zejména SŠ a VŠ), kdy je bezprostředně nutné přijmout masivní opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti provázané s dalšími veřejnými politikami.

Přijatá opatření: Žádná konkrétní

G.3 Problém: mladí lidé v romských komunitách postrádají ve svém okolí dostatečné množství vzorů pracovní kultury a pracovních návyků,

které by je stimulovaly při hledání zaměstnání

Žádoucí stav: existence takových vzorů a návyků

Navrhovaná opatření:

- aktivní podpora motivace ke stálému zaměstnání zejména u Romů do 30let prostřednictvím jejich přípravy a aktivizace na pracovním trhu
- vedle standardních nástrojů je potřebné podpořit nová opatření jako např. vytipování a výběr kandidátů programů terénními sociálními pracovníky působícími v romské komunitě, posilování komunikačních schopností a základů počítačové gramotnosti mladých lidí, zvyšování jazykové kompetence, absolvování programu asistované přípravy pro zaměstnání či možnosti převzít institucionální garance a podpory při hledání pracovního uplatnění

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

G.4 Problém: nedostatečný rozvoj romského nezávislého drobného podnikání

Žádoucí stav: dostatečný rozvoj tohoto podnikání

Navrhovaná opatření: vláda vytvoří takové nástroje podpory drobného podnikání mezi Romy, např. prostřednictvím podnikatelských inkubátorů, jež zjednoduší vznik a existenci malých a středních romských podniků.

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

G.5 Problém: komplexnost problému uplatnění romské pracovní síly na trhu práce vyžaduje také komplexní řešení

Žádoucí stav: existence takového řešení

Navrhovaná opatření:

- podpora vytváření lokálních programů spolupráce mezi pracovníky pracovního poradnictví a vedení pracovní kariéry v organizacích služeb zaměstnanosti (úřady práce, NNO) a pracovníky široce pojaté sociální práce
- sociální pracovníci působící v romských komunitách mohou přispět několika způsoby: při zvládnutí důsledku dlouhodobé nezaměstnanosti, při zapojování nezaměstnaných poradenskou pomocí do pracovního trhu, asistencí a podporou při vytváření rodinných,

sociálních a vzdělávacích předpokladů uplatnění, kdy předpokladem těchto opatření je finanční podpora NNO zabezpečujících uvedené sociální služby, neboť jejich současná kapacita je velmi malá

- změna organizace práce na úřadech práce tak, aby disponovaly dostatkem specialistů, kteří budou mít pravomoc a kapacitu koordinovat společný postup se spolupracujícími organizacemi, jakož i disponovaly provázanými aktivitami, které si vyžaduje práce s dlouhodobě nezaměstnanými
- je žádoucí, aby tato opatření důsledně zohledňovala specifické potřeby vyplývající z postavení romských žen

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

H. Bydlení

Kromě obecných negativních vlivů v oblasti bydlení (nedokončená transformace, existence dvojích cen nájemného, zastaralá úprava nájemných vztahů, nedostatečné vymezení rolí obce) má na bydlení příslušníků romských komunit vliv i další vlivy a procesy:

H.1 Problémy

- diskriminace v oblasti bydlení
- jejich vytěsňování mimo katastrální oblast obce
- ghettoizace a vznik slumů
- početnost rodin a jejich větší soudržnost, což vede k ubytování příbuzných v již přeplněných bytech
- časté spoléhání na vnější pomoc (ze strany státu, obce, atd.)
- kraje často nevyužívají důsledně dozorovacích pravomocí ve vztahu k obcím v oblasti bydlení s tím, že tato oblast je z kontroly vyloučena
- neexistence celospolečenského konceptu a systémového poskytování sociálního bydlení, včetně definic sociálního bydlení, poskytovatele, neexistence jasných vazeb na bytovou politiku, atd
- bytová politika obcí je často vůči Romům krátkozraká a necitlivá, preferují represivní postup, který přináší sice okamžitý efekt, ale vede k většímu sociálnímu propadu a beznaději
- většina Romů nemá přístup k vlastnímu bydlení, jsou odkázáni na bydlení nájemní, avšak i tento přístup je omezený – nemohou hradit tržní nájemné, jsou diskriminováni, mnohdy vyloučeni z bydlení v obecných bytech, dokazování diskriminace je obtížné
- v důsledku politiky obcí dochází k vytěsňování do ghet a slumů, v nichž se koncentruje sociálně nejslabší vrstva obyvatelstva, což vede ke vzniku zdravotnických, hygienických a bezpečnostních rizik a k rozvoji sociálně – patologických jevů, dochází k zranění a nárůstu těchto problémů
- v oblasti bydlení nejsou povinnosti obce jednoznačně vymezeny, takže některé obce uplatňují sociálně citlivý přístup, častěji však opačný přístup

Navrhovaná opatření:

- zastavit trendy vedoucí k sociálnímu vyloučení nebo prohlubování vyloučení příslušníků romských komunit spojených s bydlením, a to intenzivnějším využíváním terénní sociální práce s rodinou
- vláda se musí zasadit o předcházení vzniku ghet a slumů a řešení problémů již existujících ghet, a to vytvořením systému sociálního bydlení – je nezbytné vymezit pojem, kdo a za jakých podmínek má nárok, toto legislativně upravit včetně vazeb na bytovou politiku státu a obcí
- podpora vzdělávacích aktivit o procesech segregace a ghettoizace, a jejich důsledcích, zaměřených na úředníky kraje s cílem ovlivnit jejich přístup
- vláda se musí zasadit o posílení a důsledné využívání dozorových pravomocí krajů nad samostatnou působností obcí (kontrola pravidel při přidělování obecních bytů, projednávání žádostí o byt)
- je nutné přijetí nových zákonů o sociálních službách a hmotné nouzi, které by mohly poskytnout obcím kromě jiného také účinné nástroje pro prevenci ztráty bydlení

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

I. Sociální péče

V rámci sociálního systému vláda vytváří nástroje k aktivnímu vyhledávání jednotlivců a rodin ohrožených sociálním vyloučením, kdy pouze při vytvoření efektivního nástroje monitorování sociálního vyloučení zejména v jeho nejextrémnějších podobách je možné zachytit i většinu sociálně vyloučených osob z řad romské komunity.

I.1 Problém: neexistence efektivního nástroje monitorování sociálního vyloučení

Žádoucí stav: existence takového nástroje

Navrhovaná opatření:

- extrémní podoby sociálního vyloučení zůstávají ze své povahy skryty, dokud se neprojeví v sociálně patologických či společensky nebezpečných formách, relevantní oblastí snižování tohoto rizika je proto systém státní sociální podpory a sociální péče, kdy je nezbytné zefektivňovat stávající a vytvářet nové formy sociální práce a sociální péče

Přijata opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

I.2 Problém: na sociální práci v terénu, profesionalitu a nezaujatost sociálního pracovníka jsou kladeny vysoké nároky,

pokud současný systém sociální péče není schopen z kapacitních důvodů takový terén pokrýt, je nezbytné jej personálně posílit

Žádoucí stav: zajištění odpovídající kvality

Navrhovaná opatření: personální posílení systému

Přijata opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

I.3 Problém: v důsledku problémů v oblasti bydlení vznikají v určitých lokalitách sociálně homogenní komunity se svébytným společenským systémem s alternativními životními strategiemi (lichva, zastavování věcí, šedá ekonomika, atd.)

Žádoucí stav: eliminace vzniku těchto společenství, odstranění jejich negativních následků

Navrhovaná opatření: potřeba specifických nástrojů, forem sociální práce, způsobu poskytování sociálních služeb a dávek (terénní sociální práce, komunitní práce, poradenství, propojení jednotlivých forem sociálních dávek tak, aby zajistily důstojné přežití, atd).

Přijata opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

I.4 Problém: některé ze zmíněných zvláštních forem (účelově vázaných) a způsobů (účelově propojovaných) byly již v rámci sociálního systému zavedeny, nejsou však všude uplatňovány za stejných podmínek.

Žádoucí stav: uplatňování za stejných podmínek

Navrhovaná opatření: žádná nejsou uvedena

Přijata opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

Vláda dále uvádí, že ačkoli systém poskytování sociálních dávek hraje významnou roli v zajištění nezbytných životních potřeb jednotlivce, není nezastupitelným a dostatečným řešením, neboť v procesu zmírňování sociálního vyloučení nabývá na významu terénní sociální práce, kdy tento prvek je oslaben z důvodu limitních kapacit pracovníků. Vládní celostátní program Terénní sociální práce ve vyloučených romských komunitách je postaven na analýze sociální situace rodiny a odstranění nežádoucích faktorů bránících integraci do společnosti vhodnými prostředky. Tento program by měl být dále realizován, kdy jeho efektivita by měla být zvýšena, proto je nutné:

- konkrétně a přesně definovat a sjednotit cíle výkonu terénní sociální práce
- sjednotit způsoby vedení a podporovat kvalitu terénní sociální práce, včetně zajištění supervize a evaluace

- rozšířit síť terénní sociální práce do lokalit, kde je její objektivní potřeba, ale není zatím vykonávána
- posílit její počty tam, kde kapacita nedostačuje objektivním potřebám
- zabránit zániku míst terénní sociální práce tam, kde již byla vytvořena
- podporovat a zajišťovat průběžné vzdělávání terénní sociální práce
- profesionalizovat výkon terénní sociální práce
- zvyšovat kompetence terénní sociální práce

J. Zdravotní péče

V oblasti zdravotní politiky patří úsilí o redukci sociálních rozdílů ve zdraví k prioritám, je obsaženo mezi prvními cíly programu WHO Zdraví pro 21. století.

J.1 Problém: mezi základní bariéry při zlepšování zdravotního stavu romské populace patří provázanost sociálních problémů s problémy zdravotními a rizikový způsob života.

Žádoucí stav: odstranění těchto bariér

Navrhovaná opatření: navržená činnost zdravotně sociálního pomocníka, který bude v úzké spolupráci s terénními sociálními pracovníky působit na příslušníky romské komunity v oblasti prevence nemocí, podpoře zdravého stylu života a životosprávy, tato funkce se osvědčila při pilotním ověřování v Ostravě v roce 2003.

Přijatá opatření: MZd připravilo materiál, jež může sloužit jako primární zdroj informací pro vznik a fungování zdravotního sociálního pracovníka při NNO.

K. Bezpečnostní aspekty romské integrace

Vláda uvádí, že v důsledku zvýšeného výskytu kriminogenních faktorů se sociálně vyloučené romské komunity potýkají s různými projevy kriminality:

- kriminalita zasahující romskou komunitu zvnějšku, zejména rasově motivovaná trestná činnost, riziko kriminality s extrémistickým podtextem se vztahuje na všechny Romy bez ohledu na jejich sociální postavení
- kriminalita a další rizikové jevy působí uvnitř sociálně vyloučených romských komunit, lichva, kuplířství, prostituce, distribuce a užívání drog, atd, kdy některé jevy jsou celospolečenským problémem, některé, jako např. lichva specifickým problémem sociálně vyloučených komunit a právě vinou sociální segregace zůstávají často neřešeny
- kriminalita jednotlivců vycházející zevnitř těchto komunit, které jsou často důsledkem výskytu výše uvedených sociálně patologických jevů v komunitách

Vláda konstatuje, že zajištění bezpečnosti Romů patří mezi priority vlády v oblasti romské integrace, pověřené instituce nepřetržitě analyzují bezpečnostní situaci romských komunit, posuzují rizika a přijímají opatření na jejich účinnou eliminaci. Při zajišťování bezpečnosti Romů usiluje ČR o aktivní podporu bezkonfliktního a tolerantního multikulturního soužití, k čemuž ji zavazují úmluvy, dokumenty a směrnice.

Institucionálně je zajištěna bezpečnost Romů MV a Policií ČR, činnost policie je na úseku boje proti extremismu upravena Závazným pokynem policejního prezidenta č.100/2002.

V roce 2000 byla rozpuštěna Národní Aliance, v roce 2002 Republikánská mládež, pravidelně je zveřejňována Zpráva (od roku 2004 Informace) o problematice extremismu na území ČR, v roce 2000 byla zřízena Komise pro boj s extremismem, rasismem a xenofobií jako poradní orgán ministra vnitra.

Pro efektivnější řešení rizikových jevů uvnitř romských komunit podporuje vláda systémový přístup Policie ČR ve vztahu k Romům a programy a aktivity zaměřené na prevenci kriminality a eliminaci sociálně patologických jevů na místní úrovni, východiskem jsou základní koncepční a programové vládní dokumenty Strategie prevence kriminality na léta 2004-2007 a Národní strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám.

Od února 2005 působí při všech krajských policejních správách styční důstojníci pro menšiny, jejich úkolem je:

- poskytování pomoci příslušníkům menšin při řešení konkrétních problémů spojených se životem minority, spadajících do zákonné působnosti Policie ČR
- spolupráce se zástupci samosprávy, státní správy a nevládních organizací
- jsou zodpovědní za realizaci Plánu činnosti příslušné krajské správy Policie ČR ve vztahu k menšinám, na jehož formulaci se zásadním způsobem podílejí

Ministerstvo vnitra a Policie ČR dále podporují programy prevence kriminality na místní úrovni, program Partnerství, zavádění mechanismu asistenta Policie ČR a další projekty, hodlají vytvářet podmínky pro rozšiřování těchto aktivit do dalších regionů, kdy bude kladen důraz na další rozvoj komunikace a spolupráce s těmi členy romských komunit, kteří projeví aktivní zájem o spolupráci na těchto programech a projektech.

V souvislosti s násilím na ženách ve formě rozšířeného násilí v rodině a obchodování se ženami je součástí preventivních opatření rozvoj programů na potírání domácího násilí v romských komunitách a dostupnost informací pro oběti domácího násilí a obchodu se ženami v romských komunitách, kdy důležitým prvkem těchto opatření jsou metodologie pro orgány činné v trestním řízení ohledně zacházení s těmito oběťmi.

K.1 Problém: xenofobní a rasistické projevy příslušníků policie

brání úspěšné implementaci preventivních opatření ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám

Žádoucí stav: eliminace těchto projevů

Navrhovaná opatření:

- MV a Policie zintenzivní nábor příslušníků menšin, zavedou systémy kontrol chování policistů
- Inspekce MV bude důsledně vyšetřovat a potírat nezákonné postupy policistů vůči Romům

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

Klíčovou součástí úsilí o omezení bagatelizace trestných činů je školení příslušných pracovníků, zejména policistů, kdy školení musí být spojeno s přidělením dostatečných finančních prostředků na jeho realizaci a do budoucna je nutno usilovat o zapojení nepolicejních odborníků, zástupců akademické obce i občanské společnosti.

Vláda uvádí jako pozitivní krok spolupráci Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity s Ministerstvem vnitra při vytváření funkce asistentů policie z romské minority (definována v Národní strategii pro práci policie ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám), kdy se předpokládá rozšíření tohoto projektu do dalších rizikových lokalit, funkce asistenta bude využívána jako doplněk mechanismu styčných důstojníků pro problematiku menšin.

Vláda uvádí, že jako hodnotící mechanismy efektivit zaváděných opatření budou využívána sociologická šetření zaměřená na vztah Policie ČR a národnostních a etnických menšin, pravidelné hodnotící zprávy o průběžné implementaci programových dokumentů a pravidelně předkládaná Informace o problematice extremismu na území ČR.

L. Podpora rozvoje romského jazyka a kultury, podpora vědeckého bádání

Vláda uvádí, že romskému jazyku a romské kultuře musí být věnována odpovídající pozornost, kdy předním úkolem je výzkum a podpora aktivního rozvoje kultury a jazyka.

L.1 Problém: hrozí nebezpečí ztráty kulturních tradic, lidové slovesnosti a jazyka vlivem postupující jazykové a kulturní asimilace zejména mladých Romů

Žádoucí stav: zachování kulturních tradic, lidové slovesnosti a jazyka

Navrhovaná opatření: pokračovat ve vypisování grantů na projekty sběru lidové slovesnosti

Přijatá opatření: žádná konkrétní nejsou uvedena

Jako přední pracoviště je jmenován seminář romistiky na FFUK, avšak nepřipravuje dostatečný počet odborníků, má nedostatečné prostorové i finanční podmínky pro výuku i odbornou činnost.

L.2 Problém: nedostatečné zajištění činnosti semináře, to se odráží v počtu odborníků

Problém dál neřešen.

Také program romského vzdělávání Univerzity Palackého v Olomouci vyvíjí významnou vzdělávací a ediční činnost, světově ojedinělou institucí dokumentující dějiny a hmotnou i duchovní kulturu Romů je Muzeum romské kultury v Brně.

Ministerstvo kultury od roku 2002 je poskytovatelem státních dotací na činnost redakcí romských národnostních periodik (v souladu s nařízením 98/2002Sb.).

Součástí rozvoje romské kultury je též výzkumná činnost etnografická a lingvistická, pro kvalifikované vytváření politiky integrace je potřebný výzkum kulturně-antropologický a sociologický výzkum dynamiky vnitřního vývoje romských komunit i jejich interakcí s majoritní společností.

Mezi priority takového výzkumu patří:

- Vztahy a zkušenosti Romů s postojí majority
- Poznání mechanismů sociální exkluze
- Rozvoj metod sociální práce
- Demografický vývoj a sociální mobilita.

M. Závěry

Tato koncepce nemění zásadní východiska dosavadní politiky, nabízí aktualizaci priorit a konkrétních řešení a postupů. V rámci priorit je kladen důraz na oblasti, kde se na rozdíl od jiných nepodařilo docílit obratu, tj. zlepšení sociální úrovně příslušníků romských komunit, zejména snížením jejich nezaměstnanosti, zlepšení bytové a následně zdravotní situace a předcházení sociálnímu vyloučení a odstraňování jeho důsledků.

Koncepce podtrhává respekt k romské kultuře tím, že nově navrhuje, aby bylo za vládní přístup explicitně označeno to, co je již v praxi realizováno – zohlednění situace, že romská menšina jako jediná se nemůže ve svých snahách o uchování a rozvoj jazyka a kultury opřít o existenci institucí v mateřské zemi.

Koncepce je otevřena celospolečenské diskuzi, každoročně bude předkládána Zpráva o situaci romských komunit a Informace o plnění Koncepce, které mohou signalizovat potřebu dřívější než plánované aktualizace po třech letech.

Jako klíčové je označeno vytvoření nástrojů státní politiky pro spolupráci se samosprávami, jejichž cíly by bylo řešit jednotlivé aspekty sociálního vyloučení flexibilně a souběžně, přes hranice resortních působností, kdy tento úkol nabyl na naléhavosti v souvislosti s reformou veřejné správy a vstupem ČR do EU, ale doposud se nepodařilo navrhnout schůdné a efektivní řešení.

Větší pozornost musí být v následujícím období věnována romským ženám.

Význam má provádění dlouhodobých sociologických výzkumů – je proto žádoucí docílit užšího spojení a spolupráce mezi výzkumem a tvorbou politik a praktických opatření, kdy tento trend již některé ministerstva aplikují, poučení je možné hledat i v EU v oblasti antidiskriminačních opatření, kdy příprava a realizace politik je vždy doprovázena nezávislými výzkumy, které mapují možnosti realizace politik a následně hodnotí jejich implementaci.