

Etnicita ako štatistický ukazovateľ pri monitorovaní životných podmienok a diskriminácie

Analytická správa a odporúčania
pre Slovenskú republiku

Etnicita ako štatistický ukazovateľ pri monitorovaní životných podmienok a diskriminácie

Analytická správa a odporúčania pre Slovenskú republiku

Autori:

Daniel Škobla, Tadas Leončikas, Martina Štěpánková

Vydal:

Rozvojový program OSN
Regionálny úrad pre Európu
a Spoločenstvo nezávislých štátov

Správa vyšla s použitím finančných prostriedkov Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v SR.

Jazyková úprava:

Andrea Žáčoková

Obálka a grafická úprava:

Valeur, s.r.o.

Tlač:

Valeur, s.r.o.

Copyright © UNDP 2008

Prvé vydanie

ISBN 978-80-89263-08-0

Obsah tejto publikácie sa nemusí bezpodmienečne zhodovať s názorom alebo so stanoviskom Rozvojového programu OSN.

PREDSLOV

Túto analytickú správu vypracoval Rozvojový program OSN (UNDP) na požiadanie Slovenského národného strediska pre ľudské práva (SNSĽP) a zastúpenia Friedrich Ebert Stiftung na Slovensku. Záujem UNDP podieľať sa na príprave tejto publikácie vyplynul z dlhodobých programových priorit Regionálneho centra rozvojového programu OSN, ktoré sú zamerané na problematiku marginalizovaných rómskych komunít. UNDP vyhľadáva a víta participáciu na projektoch, ktoré vedú k získavaniu vedomostí a spoľahlivých poznatkov o rôznych formách sociálneho znevýhodnenia. Otázku dostupnosti štatistických dát členených podľa etnicity považuje UNDP za dôležitú aj preto, že v regióne strednej a východnej Európy dochádza k procesu, pri ktorom chudoba koreluje s marginalizáciou etnických skupín. Predkladaná publikácia ponúka tvorcom verejných politík aj širšej verejnosti prehľad problematiky zberu etnických dát v Európe, ako aj analýzu situácie na Slovensku. Dúfame, že publikácia sa stane užitočným zdrojom informácií, ktoré budú môcť byť využité v boji proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii.



Ben Slay
riaditeľ
Regionálneho centra
Rozvojového programu OSN

Podakovanie

Za podrobné čítanie celého textu a spätnú väzbu autori a autorka ďakujú Jarmile Filadelfiovej. Za oponentúru publikácie patrí vďaka Petrovi Guráňovi. Za cenné rady si poďakovanie zasluhujú aj Eduard Barányi, Janka Debrecéniová, Vilam Figush, Silvia Gregorcová, Jaroslav Kling, Géza Mihály, Milan Olexa, Katarína Ondrášová, Daniel Valentovič a Boris Vaňo. Za podporu projektu a trpezlivosť patrí vďaka Michaelovi Petrášovi.

OBSAH

ÚVOD	7
Poznámka k terminológii a metodológii	13
EURÓPSKA DISKUSIA O ZBERE ETNICKÝCH DÁT A VÝVOJ POLITÍK ...	14
Štádium I: Uvedomenie si potreby etnických dát. Poznatky získané monitorovaním jednotlivých krajín	15
Štádium II: Otvorenie diskusie o zbere etnických dát	19
Štádium III: Prepojenie problematiky zberu etnických dát s inými oblasťami politik EÚ (politiky sociálnej súdržnosti a antidiskriminácie)	21
Štádium IV: Etnické dáta ako súčasť plánovania verejných politik	22
Diskusia o pozitívnej akcii	25
VÝVOJ PLÁNOVANIA ZBERU ETNICKÝCH DÁT	29
Sčítanie obyvateľov, domov a bytov v rokoch 2010 a 2011	29
Antidiskriminačný mainstreaming pri implementácii politik EÚ	31
Indikátory hodnotenia pokroku pri začleňovaní rómskej populácie. Prínosy spolupráce krajín, ktoré prijali Dekádu	33
INŠTITÚCIE A LEGISLATÍVA V OBLASTI ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA A ANTIDISKRIMINÁCIE	35
Legislatíva v oblasti rovnakého zaobchádzania na európskej a medzinárodnej úrovni	35

Legislatíva v oblasti rovnakého zaobchádzania na Slovensku	37
Ochrana osobných údajov na európskej a medzinárodnej úrovni	41
Ochrana osobných údajov na Slovensku	44
Ochrana osobných údajov vo vybraných krajinách EÚ	47
DILEMY RÓMSKEJ ŠTATISTIKY NA SLOVENSKU	51
VYUŽITIE ETNICKÝCH DÁT PRE POTREBY TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK: PRÍKLADY Z VYBRANÝCH KRAJÍN	58
Veľká Británia a Severné Írsko	59
Maďarsko	62
Francúzsko	64
Litva	67
Česká republika	70
Fínsko	72
VEREJNÁ MIENKA A ETNICKÉ DÁTA V KRAJINÁCH EÚ	74
ZÁVERY A ODPORÚČANIA	79
LITERATÚRA	83

ÚVOD

Uplatňovanie politík rovnosti príležitostí a antidiskriminácie ako aj medzinárodné záväzky Slovenskej republiky v oblasti ľudských práv stavajú pred aktérov a inštitúcie na národnej úrovni naliehavú otázku: Ako zmerať hĺbku rôznych foriem nerovnosti, znevýhodnenia a diskriminácie? Vo vzťahu k monitorovaniu rovnosti príležitostí pociťujú tvorcovia verejných politík stále intenzívnejšiu potrebu pracovať s dostatočnými a presnými štatistickými informáciami. Potrebujú ich pri príprave opatrení, ako aj pri hodnotení dôsledkov svojich rozhodnutí. Iba na základe spoľahlivých dát sa môžu opatrenia a politiky kvalitne pripraviť alebo žiaducim spôsobom skorigovať. Štatistické údaje môžu predstavovať jeden z kľúčových analytických a argumentačných nástrojov pri uplatňovaní politík rovnosti príležitostí a pri vyrovnávaní životných podmienok marginalizovaných skupín obyvateľstva.

V predkladanej správe sa z celej škály možných kategórií, ktoré sú dôležité pri sledovaní rovnosti príležitostí, venujeme etnicite. V komparatívnej perspektíve skúmame možnosti uplatnenia etnicity ako štatistického ukazovateľa pri monitorovaní diskriminácie a životných podmienok. Správa si bližšie všíma: 1) koncepcie, legislatívu a diskusiu na nadnárodnej úrovni – najmä na úrovni Rady Európy a Európskej komisie, 2) stav legislatívy, inštitúcie a prax v oblasti údajov o etnicite na Slovensku, 3) legislatívu, inštitúcie a prax v zbere etnických dát vo vybraných krajinách EÚ. Porovnávanie troch kontextov – európskeho, slovenského a vybratých národných štátov – ústi do určitých záverov a odporúčaní.

Problematika zberu dát o etnicite je rámcovaná dvoma skupinami zákonov, ktoré (hoci by sa na prvý pohľad mohli zdať protichodné) sa vzájomne dopĺňajú. Jednu skupinu predstavujú zákony upravujúce podmienky, za ktorých sa môže nakladať s osobnými údajmi. Tieto zákony napríklad určujú, akým spôsobom môžu byť dáta zbierané a spracovávané, kto to môže vykonávať a na aký účel.

Vychádzajú zo *Smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov* a na národnej úrovni sa v rôznych modifikáciách zvyknú nazývať zákonmi o ochrane údajov. Druhú skupinu predstavujú takzvané antidiskriminačné zákony vrátane medzinárodných konvencií a zmlúv, ktoré upravujú zásady rovnakého zaobchádzania a ustanovujú prostriedky právnej ochrany.

Trochu zjednodušene by sa dalo povedať, že paralelné politické a občianske názory na túto tému sú rámcované dvoma postojmi. Na jednej strane je to „liberálny“ postoj nezasahovať do personálnej integrity jednotlivca, nepýtať sa ho na etnickú identitu a abstrahovať od nej s presvedčením, že etnicita či národnosť môžu byť zneužitú, alebo že sú druhotné oproti všeľudským kvalitám. Na druhej strane je to postoj, pri ktorom si na základe bežného poznania uvedomujeme, že v spoločnosti sú diskriminácia aj nerovné zaobchádzanie prítomné a že na nápravu tohto stavu potrebujeme mať štatistiky. Sme si zároveň vedomí, že najmä v prípadoch nepriamej diskriminácie sa vo väčšine prípadov právna ochrana opiera o štatistické dáta.

Potrebu zberu štatistických dát si uvedomili aj účastníci *Svetovej konferencie proti rasizmu, rasovej diskriminácii, xenofóbii a súvisiacej intolerancii*.¹ Na konferencii bola prijatá *Deklarácia a Akčný program*,² ktorý obsahuje konkrétne kroky k jej naplneniu. Akčný program apeluje na jednotlivé štáty práve pokiaľ ide o potrebu zberu štatistických údajov a informácií. Uvádza sa v ňom, že štatistické dáta potrebné pre poznanie situácie jednotlivcov alebo skupín, ktoré sú obeťami rasizmu, rasovej diskriminácie, xenofóbie a s nimi spojenej intolerancie by mali byť členené v súlade s tým, ako to povoľuje legislatíva. Podľa Programu sa však štatistické dáta môžu zbierať len so súhlasom subjektov údajov, musia sa zakladať na ich osobnej sebaidentifikácii a byť v súlade s právom na

¹ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Konferencia sa konala v juhoafrickom meste Durban v dňoch 31. augusta až 7. septembra 2001. Viac na <http://www.un.org/WCAR/coverage.htm>.

² Oba dokumenty sú dostupné na <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>.

ochranu osobných údajov a na ochranu súkromia. Každá informácia by teda mala byť získaná s explicitným súhlasom obete a mala by byť založená na sebaidentifikácii.

Medzinárodné mimovládne organizácie predstavujú tiež významný hlas v úsilí o zlepšenie antidiskriminačných politík prostredníctvom sledovania štatistických etnických dát. Správa Inštitútu pre otvorenú spoločnosť (Open Society Institute, OSI) z roku 2006 uvádza: „Napriek všeobecnému tlaku na tvorbu verejných politík opierajúcich sa o dáta, problémy s dostupnosťou údajov pretrvávajú. V rámci súdnictva sa používanie štatistických dát na dokázanie nepriamej diskriminácie považuje za dôležitý nástroj. V súčasnosti je stále mnoho sektorov, v ktorých sa etnicky členené dáta nezberajú v žiadnej európskej krajine systematicky. Kroky, ktoré by viedli k zlepšeniu systému zberu dát, sa uplatňujú iba pomaly, a preto toto úsilie musí byť znásobené.“ (OSI 2006: 7)

Medzi faktormi, ktoré v tejto oblasti predstavujú prekážku zlepšenia, sa v správe OSI spomína „nedostatočná legislatíva a absencia špecializovaných inštitúcií – dobre financovaných a nezávislých, ktoré môžu hrať dôležitú úlohu v napĺňaní politík rovnosti príležitostí prostredníctvom výskumu, kampaní na získanie podpory verejnosti a zvýšenie jej záujmu a prostredníctvom presadzovania silnejšej legislatívy. Aj v krajinách, kde takéto inštitúcie existujú, nemajú tieto dostatočné zdroje a kapacity, aby hrali plnohodnotnú úlohu v celkovom legislatívnom rámci.“ (OSI 2006: 7) Autori správy tiež zdôrazňujú, ako „bolo jednoznačne preukázané, že používanie dát o skupinových charakteristikách neporušuje zákony o ochrane osobných údajov“. (OSI 2006: 7)

Súčasná prax monitorovania etnickej diskriminácie a zberu dát o etnicite je na Slovensku neuspokojivá napriek tomu, že potreba štatistických dát vzrastá v súvislosti s implementáciou antidiskriminačnej legislatívy založenej na transponovaní smerníc EÚ do slovenského právneho poriadku. Antidiskriminačné smernice zakotvujú princíp rovnosti zaobchádzania s jednotlivcami bez ohľadu

na ich rasový alebo etnický pôvod a boli prijaté, aby členské štáty zabezpečili príslušníkom menšín minimálny štandard ochrany.³

Dopyt po etnických dátach sa priamo či nepriamo objavuje v mnohých koncepcných vládných dokumentoch na Slovensku. Napríklad v návrhu *Strednodobej koncepcie rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike 2007 – 2015*⁴ sa nedostatok dát na viacerých miestach uvádza ako jedna zo systémových a legislatívnych prekážok brániacich zlepšeniu situácie. Podľa Koncepcie napríklad chýbajú údaje o zdravotnom stave v rómskych komunitách, údaje v oblasti zamestnanosti, vzdelávania a podobne.

Slovenská republika sa zapojila do programu s názvom *Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*⁵ a rozpracovala jeho priority do *Národného akčného plánu k Dekáde začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*, ktorý vláda SR schválila 12. januára 2005 uznesením č. 28/2005. Akčný plán v rámci svojich priorít, ktorými sú vzdelávanie, zamestnanie či zdravie, vymenúva celý súbor indikátorov a stanovuje ich vyhodnocovanie, ako aj inštitúcie zodpovedné za monitoring. Logicky sa ukazuje, že jediný možný spôsob, ako vyhodnotiť zmeny vo vyššie zmienených oblastiach a zabezpečiť monitoring, je využiť dáta, ktoré umožňujú kvantifikovať cieľovú skupinu na základe etnicity. Preto sa zber dát podľa etnicity javí ako absolútne nevyhnutný tak z pohľadu vyhodnocovania pokroku v rámci Dekády, ako aj pri monitorovaní uplatňovania rovnakého zaobchádzania.

Dáta o etnicite majú význam nielen pre potreby hodnotenia, dokazovania a monitorovania diskriminácie, ale aj pre potreby sociálnej politiky, kde sa môže

³ Smernica zakotvujúca princíp rovnakého zaobchádzania s jednotlivcami bola do slovenskej legislatívy transponovaná (spolu s ďalšími dvoma antidiskriminačnými smernicami EÚ) Zákonom č. 365/2004 o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon).

⁴ Návrh vypracoval Úrad splnomocnenkyne vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity a na schválenie vláde SR ho predložil v januári 2008.

⁵ Iniciatívu pod názvom Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 prijali vo februári 2005 vlády deviatich európskych štátov a podporujú ju Inštitút otvorenej spoločnosti, Svetová banka, UNDP, Európska komisia a ďalší partneri. Dekáda predstavuje prvú medzinárodnú kampaň za sociálnu zmenu postavenia Rómov v Európe a pre vlády v strednej a východnej Európe poskytuje rámec na integráciu Rómov.

prejaviť nepriama diskriminácia. Inými slovami, neutrálne nastavená sociálna politika môže mať vo svojich dôsledkoch pre určité etnické skupiny obyvateľstva diskriminačný charakter.⁶ Preto by pre tvorcov sociálnej politiky bolo užitočné poznať, aký majú jednotlivé opatrenia dopad na konkrétne etnické skupiny.

Je potrebné zdôrazniť, že problematika zberu etnických dát nie je jednoduchá. Vo všetkých európskych krajinách (a na všetkých úrovniach rozhodovania) je zber údajov o etnicite určitým spôsobom kontroverzná otázka⁷ a predstavuje oveľa širší problém, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať. Údaje o etnicite patria k veľmi citlivým údajom vzhľadom na to, že vypovedajú o osobných záležitostiach človeka, ktoré môžu mať vážne dôsledky. Strach z možného zneužitia etnických údajov je hlboko zakorenený v historickej pamäti Európy pre skúsenosti s fašizmom, nacizmom a inými totalitnými režimami. Veľa ľudí má historicky odôvodniteľný pocit, že dáta o etnicite ich môžu nejakým spôsobom ohroziť. Rada Európy tiež uvádza, že zber určitých dát a ich zaradenie do oficiálnych štatistík znamená uchovávanie charakteristík, ktoré môžu byť považované za určitú hrozbu pre identifikovaných. Toto je dôvod, prečo medzinárodné texty pojednávajúce o ochrane dát, slobode informácií a rešpektovaní súkromia nazývajú etnické dáta „citlivými“ (Simon 2007: 7). V každej krajine sa zber a spracovanie údajov riadi normami, zákonmi o ochrane údajov, ktoré sú založené na rešpekte k informáciám osobného a súkromného charakteru. Jedným z dôsledkov existencie týchto zákonov je však aj to, že ich implementácia v praxi výrazným spôsobom obmedzuje zber dát o rasizme, xenofóbii, antisemitizme a intolerancii (Simon 2007: 7). Preto si veľa štátov vytvorilo (prípadne je v procese

6 Podľa skúseností z minulosti vieme, že niektoré zmeny sociálnych politík na Slovensku mali s veľkou pravdepodobnosťou väčší negatívny dopad na rómsku národnostnú menšinu ako na majoritnú populáciu. Zmeny sa v konečnom dôsledku javili ako diskriminačné, a tak ich vnímali aj medzinárodné ľudskoprávne organizácie. Kvantifikácia dopadu na Rómov sa však z dôvodu nedostatku dát nemohla uskutočniť.

7 Aj na Slovensku je „etnický alebo rasový pôvod“ v Zákone č. 428/2002 o ochrane osobných údajov vymenovaný medzi osobitnými kategóriami osobných údajov.

vytvárania) určité štandardizované postupy zberu dát založené na konsenze o tom, čo je správne a žiaduce, a o tom, ako interpretovať zákony a operacionalizovať pojmy. Zavádzaniu týchto štandardizovaných postupov do praxe predchádzala odborná aj celospoločenská diskusia.

V strednej Európe je zber údajov o etnicite vo vzťahu k rómskej populácii oveľa citlivejšou otázkou, než je tomu vo vzťahu k iným národnostným menšinám. Súvisí to pravdepodobne vo veľkej miere s pretrvávajúcou otvorenou alebo skrytou diskrimináciou a stigmatizáciou Rómov. Samotný problém zhromažďovania etnických dát však nespočíva v tom, že etnické charakteristiky a štatistiky samé osebe niekoho ohrozujú. Možný ohrozujúci faktor sú konotácie, ktoré etnicita v konečnom dôsledku vyvoláva a ktoré spočívajú v predsudkoch a diskriminácii. Problém sa však má riešiť tam, kde sú jeho príčiny; predsudky, stigmatizácia a diskriminácia, ktoré sa viažu k rómskej etnicite, nie sú dôsledok zberu etnických dát.

Na Slovensku momentálne absentuje koncepcia, ktorá by viedla k štandardizácii postupov pri monitorovaní etnickej diskriminácie. Slovensko v súčasnosti nemá vytvorenú politiku v oblasti sledovania etnických kategórií a v tejto komplikovanej otázke radšej volí status quo. Takýto postoj však nie je politikou, ale je skôr rezignáciou na politiku.

Úloha štatistík v antidiskriminačnej politike je však kľúčová. Myslíme si, že potreba spoľahlivej etnickej štatistiky vychádza tak z konkrétnych záväzkov Slovenska v oblasti politík rovnosti príležitostí, ako aj z potreby monitorovania efektov sociálnej politiky. V tejto publikácii chceme okrem iného ukázať, ako krajiny, ktoré sa rozhodli pre zber údajov o etnicite, k tomuto problému pristupujú a aké sú výsledky ich úsilia.

Poznámka k terminológii a metodológii

Predkladaná správa sa zakladá na analýze prameňov, vychádza zo štúdia výskumných materiálov a dokumentov. Niektoré prípadové štúdie o vybraných krajinách sa opierajú o sekundárne zdroje, neštudovali sme teda legislatívu a prax vo všetkých krajinách z pôvodných zdrojov (zákony, štatúty organizácií a podobne), ale opierali sme sa o všeobecne dostupné informácie.

Pojem „eticita“ považujeme za synonymum výrazu „národnosť“ a neprisdzujeme mu žiadne iné konotácie.

Slovné spojenie „zber etnických dát“ vzťahujeme na širokú škálu praktík zberu údajov takým spôsobom, aby mohli byť členené podľa etnického pôvodu a aby bolo možné porovnať disparity medzi etnickými skupinami.

Náš postoj ku zberu etnických dát je plne v súlade s princípmi sebaidentifikácie, ktorá predstavuje primeranú metódu, pretože umožňuje ľuďom slobodne vyjadriť svoju identitu. V krajinách, kde sú populačné štatistiky založené na cenzu, je tento postup všeobecne známy. Podčiarkujeme, že zber etnických dát by mal byť založený na princípoch diskretnosti a informovaného súhlasu. Takýto prístup je v súlade s *Odporúčaniami Konferencie európskych štatistikov pre cenzus 2011*, v ktorých sa uvádza, že „dáta by mali byť založené na slobodnej a otvorenej sebadeklarácii, pretože etnicko-kultúrne charakteristiky majú subjektívnu dimenziu“ (UNECE 2006: 9. kapitola).

Na žiadnom mieste v tejto publikácii nenaznačujeme, že rozdiely medzi etnickými kategóriami, ako ich ukazujú/môžu ukazovať štatistiky, sú nevyhnutne spôsobené etnicitou alebo diskrimináciou. Sme však presvedčení, že dáta členené podľa etnických kategórií ponúkajú základ pre lepšie hodnotenie príčin sociálnych nerovností a umožňujú lepšie nastaviť a zacieliť verejné politiky. Vždy, keď formulujeme tvrdenie o užitočnosti a nevyhnutnosti etnických dát, predpokladáme, že dáta by sa mali zbierať s rešpektovaním princípu diskretnosti, informovaného súhlasu a primeraných štandardov ich ochrany.

EURÓPSKA DISKUSIA O ZBERE ETNICKÝCH DÁT A VÝVOJ POLITÍK

Otázka etnických dát sa v poslednom čase stáva pevnou súčasťou plánovania verejných politík na európskej úrovni. V minulosti bola prax zberu etnických dát záležitosťou samotných národných štátov. Európska integrácia vytvára nový rámec tak pre vzájomnú komparáciu jednotlivých krajín, ako aj pre porovnanie jednotlivých oblastí verejných politík.

Dopyt po dátach slúžiacich na monitorovanie diskriminácie v súčasnosti narastá, pretože budovanie solídnej štatistickej databázy sa stáva nevyhnutnosťou pre naplnenie antidiskriminačnej legislatívy a požiadaviek EÚ. V praxi zberu etnických dát však pretrvávajú medzi jednotlivými spoločnosťami veľké rozdiely. Tieto spočívajú v implementácii zákonov, v ich interpretácii, v spracovávaní dát a podobne (Simon 2007: 7).⁸

Diskusiu o zbere etnických dát možno v posledných dvoch desaťročiach rozdeliť na niekoľko výrazných vln alebo štádií, ktoré reflektujú jej vývoj na európskej úrovni. Jednotlivé štádiá boli formované tým, ktorá európska inštitúcia práve diskusii dominovala alebo ktorá pre ňu poskytla určité stimuly. Diskusia mala svoju vnútornú dynamiku, pri ktorej sa dôraz posúval od problematiky právnej ochrany etnických menšín cez politiku rovnosti príležitostí až po dočasné vyrovnávacie opatrenie.⁹ Štádiá, ktoré uvádzame, nie sú prísne chronologické a predstavujú zjednodušený obraz, ktorý má slúžiť ako analytický rámec tohto procesu. V skutočnosti bola situácia oveľa komplexnejšia a ovplyvňovalo ju množstvo podnetov, inštitúcií a aktérov.

⁸ Nezodpovedanou zostáva otázka, čo tieto rozdiely zapríčiňuje – sú to rozdielne právne prístupy pri transponovaní smerníc EÚ, rôzna interpretácia zákonov, alebo je to rozličná história a sociálna aj politická minulosť jednotlivých krajín? (Simon 2007: 7)

⁹ V rámci terminológie EÚ v oblasti práva a verejných politík sa preferuje termín „pozitívna akcia“. V tejto publikácii na označenie opatrení zmieneneho typu používame oba výrazy.

Štádium I: Uvedenie si potreby etnických dát. Poznatky získané monitorovaním jednotlivých krajín

Postupujúca integrácia do Európskeho spoločenstva a politický vývoj v strednej a východnej Európe po roku 1990 stimulovali na rôznych úrovniach záujem o ochranu etnických menšín a prevenciu konfliktov. Tento záujem sa špecificky odzrkadlil v agende Rady Európy a Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE). Jadro politickej diskusie smerovalo k otázke hlbšej integrácie menšín a ich účinnej ochrane pred diskrimináciou. Tento záujem o integráciu menšín sa koncom 90. rokov premietol aj do agendy EÚ, ktorá v *Lisabonskej stratégii* prikladá veľký význam tak sociálnej súdržnosti jednotlivých spoločností, ako aj konkurencieschopnosti EÚ ako celku.

V rámci Rady Európy vznikol v roku 1993 nezávislý orgán pre monitorovanie intolerancie a diskriminácie, Európska komisia proti rasizmu a intolerancii (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI). Je pravdepodobné, že stimulom jej vzniku bola otázka zberu etnických dát ako nevyhnutného základu pre hodnotenie situácie v jednotlivých krajinách. Hlavnou metódou práce ECRI sa stal individuálny prístup k európskym krajinám (country-by-country approach).

Postoj k etnickým dátam ECRI zreteľne vyjadrila prijatím *Odporúčania č. 1 týkajúceho sa boja proti rasizmu, xenofóbii, antisemitizmu a intolerancii* v roku 1996, ktoré zdôrazňovalo potrebu „zabezpečiť, aby sa zhromažďovali a zverejňovali presné údaje a štatistiky o počte rasistických a xenofóbnych činov ohlásených na polícii. Podľa odporúčania „je potrebné – v súlade s európskymi zákonmi, obmedzeniami a odporúčaniami o ochrane údajov a súkromia – zhromažďovať informácie, ktoré by mohli napomôcť posudzovanie a hodnotenie situácie a skúseností konkrétnych skupín osobitne ohrozovaných rasizmom, xenofóbiou, antisemitizmom a intoleranciou, pretože bez spoľahlivých údajov je v daných oblastiach zložité vytvoriť a efektívne uplatňovať požadované postupy“ (ECRI 1996).

Všeobecné politické odporúčanie č. 4 týkajúce sa národných dotazníkov o skúsenostiach a vnímaní diskriminácie a rasizmu z pohľadu potenciálnych obetí z roku 1998 zdôrazňuje, že „štatistické údaje o rasisticky motivovaných a diskriminačných činoch a o situácii menšinových skupín vo všetkých oblastiach života sú pre definovanie problémov a formuláciu postupov kľúčové“. Národným vládam ECRI odporúča realizovať rôzne prieskumy o skúsenostiach a vnímaní diskriminácie z pohľadu obetí diskriminačného konania, napríklad skupín imigrantov, národnostných menšín či iných zraniteľných skupín. Tento nový prístup „zahŕňa prieskum medzi členmi rôznych skupín zraniteľných prejavmi rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a intolerancie, ktorým sú kladené otázky s cieľom získať informácie o ich skúsenostiach s rasizmom a diskrimináciou a o tom, ako v tomto ohľade vnímajú rôzne stránky spoločnosti, v ktorej žijú“. ECRI odporúča do týchto prieskumov zaradiť aj „kontrolnú“ či „kontrastnú“ skupinu, ktorá vo všeobecnosti nečelí problémom s diskrimináciou ani rasizmom a ktorá umožní základné porovnanie so znevýhodnenou skupinou. Realizácia prieskumov by podľa ECRI „mala byť zverená vedeckým pracovníkom alebo organizáciám so skúsenosťami v oblasti rasizmu a intolerance a sám prieskum by mali vykonať agentúry pre výskum verejnej mienky“ (ECRI 1998).

V rámci svojho individuálneho prístupu ku krajinám ECRI v *Druhej správe o Slovensku* napríklad odporučila zodpovedným orgánom zvážiť spôsoby monitorovania situácie rozličných minoritných skupín s primeraným ohľadom na zásady ochrany údajov a súkromia (ECRI 2000). V *Tretej správe o Slovensku* ECRI upozorňuje, že „ako hlavný dôvod nedostatku konkrétnych informácií, ktoré by štátnym orgánom umožnili monitorovať situáciu rôznych menšinových skupín, sa udáva existencia legislatívy zakazujúcej zber údajov v členení podľa etnického pôvodu“ (ECRI 2004: 20). Komisia odporúča hľadať metódy umožňujúce hodnotiť situáciu menšín v jednotlivých oblastiach života a zdôrazňuje, že „monitorovanie má zásadný význam pre hodnotenie dopadu a úspešnosti politik [...] malo by sa vykonávať s primeraným ohľadom na zásady zberu údajov

a ochrany súkromia a vychádzať zo systému dobrovoľného prihlásenia sa k menšine, pričom by sa mali jednoznačne vysvetliť dôvody zberu týchto údajov“ (ECRI 2004: 21).

Skúsenosti Európskeho centra pre monitorovanie rasizmu a xenofóbie (EUMC) vo významnej miere poukázali na to, že praktiky zberu etnických dát sa medzi jednotlivými krajinami veľmi líšia. Od svojho vzniku roku 1997 sa EUMC snažilo realizovať svoju unikátnu, avšak neľahkú úlohu v zhromažďovaní porovnateľných informácií. EUMC si postupne vytvorilo špecializovanú sieť (European Racism and Xenophobia Information Network, RAXEN) na zber dát o diskriminácii, rasovom násilí a situácii etnických menšín. Každoročné správy EUMC sa opierali o dostupné oficiálne dáta, ktoré kontaktné osoby v jednotlivých krajinách spracovali a rozdelili podľa tematických okruhov na základe spoločne stanovených usmernení. Do roku 2005 (v podstate do momentu, keď sa stredoeurópske krajiny vrátane Slovenska stali členmi EÚ) EUMC zdôrazňovalo základný problém – „informácie o špecifických oblastiach ako zamestnanosť, vzdelanie a bývanie je problematické kvantifikovať v rámci jednotlivých krajín a porovnávať ich medzi krajinami, pretože absentujú štatistické údaje o národnostnom alebo etnickom pôvode“ (EUMC 2005: 100).¹⁰ EUMC sa zúčastňovalo na rozličných fórach, kde boli otázky zberu etnických dát diskutované ako špecifický problém. V januári 2007 sa EUMC transformovala na Agentúru Európskej únie pre základné práva¹¹ (FRA), ktorá stavia na vybudovanej expertíze EUMC a ktorej náplňou je „zabezpečiť informácie, pomoc a expertízu v oblasti základných práv“. Práca Agentúry sa odvíja od *Charty základných práv EÚ*. V súčasnosti prebieha diskusia, či bude zabezpečovať monitorovanie všetkých kapitol Charty, alebo či sa zameria iba na určité tematické priority.

¹⁰ Tento istý citát uvádza aj T. Makkonen (2007a).

¹¹ FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) bola vytvorená 15. februára 2007 Opatrením EK č. 168/2007.

Okrem spomenutých veľkých inštitúcií s celoeurópskou pôsobnosťou sa vytvorili aj ďalšie menšie siete, ako napríklad Sieť právnych expertov Európskej komisie pre antidiskrimináciu (European Network of Legal Experts in the non-Discrimination Field), ktoré príležitostne monitorujú situáciu v oblasti diskriminácie a integrácie minorít. Európska sieť proti rasizmu (European Network Against Racism, ENAR) je zase združenie európskych mimovládnych organizácií, ktoré vyvíjajú aktivity na podporu boja proti rasizmu v členských štátoch EÚ. V správach, ktoré tieto organizácie pripravujú, sa často objavujú konštatovania o nedostupnosti etnických údajov.

Na potrebu etnických dát upozorňovali aj experti Poradného výboru pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín. Napríklad v *Posudku Slovenska* z roku 2000 upozorňujú, že „medzi oficiálnou štatistikou vlády a štatistikami národnostných menšín o počte osôb patriacich k národnostným menšinám sú na Slovensku veľké rozdiely. Poradný výbor znepokojuje to, že takéto vysoké rozdiely v údajoch môžu vážne obmedzovať schopnosť štátu zacieliť, realizovať a monitorovať opatrenia na zaručenie úplnej a efektívnej rovnosti osôb patriacich k národnostným menšinám.“

Poradný výbor preto vyjadril presvedčenie, že „vláda by sa mala usilovať o špecifikáciu spôsobov a prostriedkov na získanie spoľahlivých štatistických údajov. Bez takýchto údajov bude pre slovenské orgány veľmi ťažké účinne pracovať a medzinárodné monitorovacie orgány len veľmi ťažko dokážu potvrdiť, či Slovensko plní svoje záväzky vyplývajúce z rámcového dohovoru.“ (Poradný výbor... 2000: 6). Na nedostatky a absenciu zberu v niektorých krajinách Európska komisia priamo upozorňuje aj v publikácii *Situácia Rómov v rozšírenej Európskej únii* (European Commission 2004: 37 – 39).

Správy, posudky a odporúčania paneurópskych sietí napomohli tomu, že si aktéri uvedomili potrebu etnických štatistík a že sa plne preukázali nedostatky v zbere etnických dát a rozdiely v praxi ich zberu v jednotlivých krajinách.

Štádium II: Otvorenie diskusie o zbere etnických dát

Pre druhé štádium je typické, že o problematike etnických dát diskutovali na európskej úrovni právnici alebo akademici (napr. Kriszan 2001; Szekely 2001). Na problémy zberu etnických dát poukazovala v stredoeurópskom prostredí s konzistentným dôrazom mimovládna organizácia Európske centrum pre práva Rómov (European Roma Rights Centre, ERRC). Centrum upriamilo verejnú pozornosť na možnosti využitia etnických dát ako dôkazového materiálu v súdnych procesoch, ale aj ako na materiál, ktorý napomáha zvyšovanie povedomia o sociálnej spravodlivosti.

Pri otvorení serióznej diskusie o problémoch zberu etnických dát predstavovalo dôležitý krok prijatie *Usmernenia pojednávajúceho o otázkach týkajúcich sa zberu etnických dát v práci ECRI* (ECRI 2005)¹², ktoré ECRI prijala po konzultáciách a poradách so zainteresovanými aktérmi. Tento dokument sumarizuje dovtedajšiu diskusiu a stručne identifikuje kľúčové aspekty problému. Prináša argumenty v prospech zberu etnických dát, a zároveň popisuje problémy spojené s procesom ich zberu. V dokumente sa uvádza, že existuje množstvo dôvodov, prečo sú etnické dáta prospešným nástrojom na tvorbu dobrých antidiskriminačných politík a podporu sociálnej súdržnosti. Okrem toho, že etnické dáta poskytujú fakty poukazujúce na diskrimináciu alebo na porušenie princípu rovnosti príležitostí, môžu slúžiť aj na evaluáciu aktuálnych politík a ich efektivity. ECRI si všíma aj neochotu spojenú so zberom etnických dát a „pretrvávajúci chybný pohľad mnohých európskych krajín [...] že ich legislatívny rámec nedovoľuje zber dát členených podľa kategórie národnosť, národnostný pôvod alebo etnický pôvod, jazyk alebo náboženstvo“ (ECRI 2005: ods. 12). Podľa ECRI národný legislatívny rámec vo väčšine prípadov nezakazuje zber etnických údajov, ale vyžaduje určité záruky, aby nemohlo dôjsť k ich zneužitiu.

¹² Dokument nazvaný *Guidelines for dealing with issues related to ethnic data collection in ECRI's work* bol výstupom stretnutia, ktoré sa konalo 13. – 16. decembra 2005.

Jasný postoj ECRI (a Rady Európy) podporujúci zber etnických dát sa postupne šíril do celého regiónu. V tomto zmysle predstavoval názor ECRI významný paneurópsky hlas. Stav v zbere etnických dát plánovala ECRI monitorovať aj v rámci pravidelných správ z jednotlivých krajín. O systematickom monitoringu sa dnes ešte nedá hovoriť, avšak v správach z posledného cyklu sa už otázka etnických dát komentuje.

Pre druhé štádium diskusie o zbere etnických dát je tiež charakteristická určitá ambivalentnosť v tom, ako sa súdy podujali akceptovať štatistické dáta ako dôkazový materiál v súdnych sporoch pri preukazovaní nepriamej diskriminácie. ERRC napríklad zhromažďovalo dáta o etnickom zložení žiakov osobitných škôl v Českej republike v úsilí otvoriť otázku segregácie vo verejnom školstve. Na základe tohto skúmania sa v roku 2000 otvoril prípad *D. H. a iní verus Česká republika*.¹³ Prípad riešil sťažnosť osemnástich rómskych detí v Česku, ktoré tvrdili, že boli nútené navštevovať rasovo segregovanú školu. Súdny proces bol pôvodne v roku 2006 ukončený s tým, že v zaradovaní do osobitných škôl sa nepreukázala žiadna diskriminácia. V roku 2007 však Veľká komora Európskeho súdu pre ľudské práva rozhodla, že k diskriminácii došlo. V rozhodnutí použila termín „nepriama diskriminácia“ (ECHR 2007: par. 175).

Aj keď etnické dáta vo forme presného podielu rómskych detí v osobitných školách neboli dostupné, súd uznal, že ich počet bol disproporčne vysoký a že Rómovia predstavovali v školách väčšinu. Inými slovami, súd uznal, že štatistické údaje predložené obžalobou boli dostatočne spoľahlivé a predstavovali signifikantný argument na preukázanie nepriamej diskriminácie.¹⁴

¹³ Pre viac informácií o prípade *D. H. a iní verus Česká republika* (ECHR No. 57325/00) pozri zdroje informácií na webovej stránke Open Society Justice Initiative http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103938

¹⁴ Pozri par. 187 až 190 rozhodnutia z 13. 11. 2007 v prípade *D. H. a iní verus Česká republika* (ECHR (GC) No. 57325/00). Pozornosť upriamujeme na vyjadrenie v súdnom rozhodnutí, že štatistika by nemala byť automaticky považovaná za dostatočný prvok pri dokazovaní nepriamej diskriminácie, napriek tomu je však nevyhnutná.

Štádium III: Prepojenie problematiky zberu etnických dát s inými oblasťami politík EÚ (politiky sociálnej súdržnosti a antidiskriminácie)

V tomto štádiu verejnej diskusie sa viaceré otázky súvisiace s etnickými dátami stali súčasťou politiky EÚ v oblasti sociálnej súdržnosti a boja proti diskriminácii. Pre vývoj agendy bol veľmi dôležitý stimul, ktorý dala EÚ snahou zabezpečiť efektívnu implementáciu antidiskriminačnej legislatívy predstavovanej dvoma smernicami z roku 2000. Dôležitosť boja proti rasizmu a etnickým nerovnostiam podčiarkli tvorcovia politík faktom, že týmto otázkam venovali separátnu *Smernicu Rady č. 2000/43/ES, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod* (označovaná je ako rasová smernica). Ostatné dôvody možných nerovností ako napríklad vek, sexuálna orientácia a podobne, boli spojené do jedného právneho dokumentu a týkali sa iba sféry zamestnávania – išlo o *Smernicu Rady č. 2000/78/ES, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani*. Rasová smernica v čl. 15 preambuly uvádza, že nepriamu diskrimináciu je možné zisťovať akýmikoľvek prostriedkami vrátane štatistických údajov. Samotná smernica tak predpokladá zber a existenciu štatistických údajov založených na rasovom či etnickom pôvode.

Prijatím špecifickej smernice získala otázka rasovej a etnickej rovnosti porovnateľnú vážnosť ako otázka rodovej rovnosti, ktorá bola predmetom verejných politík EÚ už dlhší čas predtým a bolo jej venovaných veľa politických dokumentov.¹⁵ Európska komisia pripravila aj *Akčný program spoločnosti na boj proti diskriminácii (2001 – 2006)*, prostredníctvom ktorého podporila vypracovanie množstva špecializovaných štúdií. Otázky týkajúce sa dát o iných dôvodoch potenciálnej diskriminácie, ako pohlavie, sexuálna orientácia, invalidita, vek či náboženstvo (tieto vymenúva *Smernica č. 2000/78*), boli na európskej

¹⁵ Prvým ustanovením legislatívy EÚ v oblasti opatrení rodovej pozitívnej akcie bol článok 2(4) Smernice Rady č. 76/207 EHS o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania pre mužov a ženy, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky. Neskôr bola táto smernica revidovaná (2002/73/ES).

úrovni pôvodne diskutované v jednom celku (pozri napríklad *Európsky manuál o dátach o rovnosti* – Makkonen 2007a). Zvýšená pozornosť EÚ antidiskriminačným politikám akcelerovala širší záujem o evaluáciu opatrení na podporu rovnosti príležitostí a ich dopadov.¹⁶ Takto sa otázka zberu etnických dát prepojila so širším rámcom, ktorý predstavujú dáta o rovnosti príležitostí všeobecne.

Európska únia so svojou agendou presadzovania rovnosti príležitostí stimulovala väčší záujem aj o také oblasti verejnej politiky, ako je podniková ekonomika a trh práce. Európska komisia si napríklad v roku 2006 objednala vypracovanie komparatívnej štúdie o opatreniach boja proti diskriminácii v niektorých iných oblastiach ako zamestnanie (Human European Consultancy and Migration Policy Group 2006b). Autori štúdie prišli k názoru, že v rámci jednotlivých národných štátov nie sú napríklad vzdelávanie, prístup k tovarom a službám či sociálna ochrana upravené rovnako. Konštatujú však, že väčšina krajín EÚ zabezpečuje rôzne antidiskriminačné štandardy (z dôvodu pohlavia, viero- vyznania, invalidity, veku a sexuálnej orientácie) na vyššej úrovni ako požaduje Európska komisia. Podčiarkujú tiež, že dostupnosť dát o sociálnych disparitách medzi rôznymi kategóriami obyvateľov je veľmi rôznorodá.

Štádium IV: Etnické dáta ako súčasť plánovania verejných politík

Zozbierané etnické dáta sú jedna vec a či ich vieme používať a používame je vec druhá. T. Makkonen v publikácii pripravenej pre Radu Európy pripomína: „Mali by sme mať na pamäti, že aj keď sa dáta vzťahujúce sa k problematike rovnosti zbierajú, neznamená to automaticky, že sa tiež pre účely antidiskriminačných zákonov a antidiskriminačných politík využívajú.“ (Makkonen 2007b: 109) Štvrté štádium vývoja európskej agendy v oblasti etnických dát predstavuje vlastne pre väčšinu krajín EÚ budúci model, v ktorom sa tieto dáta stávajú súčasťou plá-

¹⁶ Pre získanie prehľadu o hodnotení antidiskriminačnej legislatívy pozri napríklad Human European Consultancy and Migration Policy Group (2006a).

novania verejných politík. Prístup, v rámci ktorého sa dáta využívajú už pri plánovaní politík, sa v súčasnosti uplatňuje iba v niektorých krajinách a výsledky sa v jednotlivých krajinách dosť výrazne odlišujú (pozri Simon 2007).

Budúci trend pravdepodobne spočíva v kombinovaní viacerých zdrojov dát a súčasne v uplatnení interdisciplinárneho prístupu pri ich analýze (Olli – Olsen 2006). Monodisciplinárny prístup, napríklad právna analýza, nemusí úplne zachytiť hlavné problémy diskriminácie. Ako príklad uveďme, že pri právnom prístupe zohráva vnímanie diskriminácie zo strany obete minimálnu úlohu. Využitie interdisciplinarít, napríklad uplatnenie inštrumentária sociálnych vied, umožňuje odhaliť aj niektoré nie úplne zjavné aspekty diskriminácie. Sú známe prípady takzvaných jemných foriem diskriminácie, keď napríklad pohovor s uchádzačmi a uchádzačkami patriacimi k etnickej minorite trvá kratšie. Veľký význam pri propagácii kombinácie viacerých dátových zdrojov a interdisciplinarít zohrala publikácia vypracovaná úradom nórskeho ombudsmana a dánskym Inštitútom pre ľudské práva *Spoločné opatrenia proti diskriminácii* (Olli – Olsen 2006).

Rôzne zdroje dát sa môžu kombinovať viacerými spôsobmi. Existuje niekoľko príkladov, ako sa dáta kombinované z databáz rôzneho druhu dajú použiť pri plánovaní verejných politík. Napríklad vo Švédsku úrad názvaný Švédska integračná rada obhospodaruje celú škálu výskumov a opiera sa pritom o interdisciplinárny prístup. Analyzuje oficiálne štatistiky trhu práce, vykonáva situačné testovanie, realizuje výberové zisťovania o menšinovej populácii a národné zisťovanie postojov zamestnávateľov. Štúdie založené na týchto zdrojoch dát sa venujú rôznym aspektom diskriminácie na trhu práce a umožňujú zároveň oveľa komplexnejšiu formu analýzy, pretože jednotlivé metodológie sa navzájom dopĺňajú a poskytujú tak lepší prehľad o situácii (Olli – Olsen 2006).

Každý typologicky odlišný zdroj dát má však svoje silné a slabé stránky. Týka sa to nielen ich výpovednej hodnoty, ale aj spôsobu, akým sa tieto dáta zbierajú a spracúvajú. Najjednoduchší spôsob, ako použiť kombinované zdroje dát, je využívanie dostupných a už existujúcich výskumných materiálov rôzneho

druhu. Najkomplikovanejším spôsobom je prepojenie rôznych informácií prostredníctvom personálnych identifikačných čísel (PIN).¹⁷

Publikácia *Európsky manuál o dátach o rovnosti* vypracovaná fínskym ministerstvom práce sumarizuje problémy spojené s kombináciou rôznych zdrojov a typov dát a navrhuje integrovaný prístup: „Osobitné zdroje dát, ako sú národné štatistiky, údaje o súdnych prípadoch, dáta z výberových zisťovaní a podobne, nemôžu uspokojiť všetky potreby. Preto je nevyhnutné vytvoriť a podporiť také mechanizmy, ktoré umožnia vyskladanie informácií o rovnosti“ (Makkonen 2007a: 8). Za oblasť plánovania politik sa v tomto dokumente zdôrazňuje problém spočívajúci v nedostatku koordinácie na národnej úrovni. V dôsledku toho, že v praxi sú dáta častokrát rozptýlené po rôznych inštitúciách a preto neslúžia pre tento účel, manuál odporúča prijať národný plán v oblasti zberu dát.

V priebehu vývoja diskusie, o ktorej pojednáva táto kapitola, bolo záujem o zber etnických dát počuť od rôznych aktérov a inštitúcií. Rozličné prístupy k problému zberu etnických dát upriamili pozornosť na rôzne aspekty a priniesli rôzne argumenty. Diskurzívne režimy sumarizuje nasledujúca tabuľka:

Oblasť politiky	Typ dominantného diskurzu
Antidiskriminačná legislatíva	Právny, ľudskoprávny
Sociálna politika	Sociálna spravodlivosť, verejné výdavky
Etnická rôznorodosť	Náklady a prínosy

¹⁷ Takýto spôsob sa využíva napríklad v Nórsku. Dáta zo skúmania životných podmienok (Living Conditions Survey) sa dajú prostredníctvom PIN prepojiť s dátami z registrov o príjmoch, zamestnanekom pomere a podobne.

Diskusia o pozitívnej akcii

Diskusia o rôznych aspektoch zberu etnických dát mala vplyv aj na otvorenie verejnej debaty o pozitívnej akcii (afirmatívnej akcii, pozitívnom prístupe či dočasných podporných alebo vyrovnávacích opatreniach). Tu je dôležité všimnúť si, že v európskej diskusii sa nespochybňuje oprávnenosť alebo existujúca pozitívna akcia, ale rozoberajú sa najmä nové trendy. Výmenu názorov ohľadne pozitívneho prístupu, podobne ako v prípade diskusie o zbere etnických dát, iniciovali hlavné európske aktéri a inštitúcie. Napríklad Európska komisia sa pokúsila popularizovať túto myšlienku prostredníctvom svojho *Akčného programu spoločnosti na boj proti diskriminácii (2001 – 2006)*. ECRI v roku 2007 zorganizovala stretnutie špecializovaných organizácií z členských krajín Rady Európy k problematike pozitívnej akcie.¹⁸

Napriek európskej diskusii pretrvávajú na národnej úrovni mnohé nedorozumenia ohľadne uplatňovania vyrovnávacích opatrení. Vyrovnávacie opatrenia znamenajú často vyšší štandard než sú právne záruky rovnakého zaobchádzania. Tvorcovia politik i verejnosť nemali a stále nemajú dosť jasnú predstavu o tom, aký je význam pojmov „vyrovnávacie opatrenie“, „pozitívna diskriminácia“, „pozitívny prístup“ alebo „pozitívna akcia“. Zdá sa však, že obsah týchto konceptov sa postupne vyjasňuje a jasnejšie sa rysujú aj konkrétne opatrenia, ktoré by boli pre jednotlivé členské štáty akceptovateľné a dali by sa implementovať.¹⁹

Zo sociologického pohľadu predstavuje „pozitívna akcia“ vo svojej podstate prostriedok na vyrovnávanie sociálnych nespravodlivostí, ktoré sú zakorenené v spoločenských štruktúrach. Spoločnosť viac akceptuje pozitívnu akciu vtedy, keď má väčšinová populácia a politické elity dostatok empatie a poznatkov

¹⁸ Seminár so špecializovanými národnými orgánmi na boj proti rasizmu a diskriminácii o pozitívnej akcii sa konal 22. – 23. februára 2007. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/4%2Drelations_with_civil_society/1%2Dprogramme_of_action/23%2Dseminar_positive_action_2007/1-programme_Seminar.asp#TopOfPage

¹⁹ Dobrý prehľad problematiky poskytuje publikácia *Zavádzanie rovnosti do praxe. Aká je úloha pozitívnej akcie?* (Európska komisia 2007)

o existencii dlhodobých nerovností medzi rôznymi skupinami obyvateľstva. Ak spoločnosť neverí v existenciu znevýhodnenia menších, pozitívna akcia sa javí ako nespravodlivá.²⁰ Z právneho hľadiska sa ukazuje ako kľúčové aj vytvorenie právnej teórie týkajúcej sa otázky pozitívnej akcie.²¹

Vo sfére verejných politík môže pozitívna akcia predstavovať širokú škálu opatrení zameraných na kompenzáciu sociálnych znevýhodnení, ktoré vznikajú v dôsledku diskriminácie. Je dôležité, aby si spoločnosť bola vedomá toho, že formálna rovnosť pred zákonom nie je vždy dostatočnou zárukou dosiahnutia skutočnej rovnosti. Dosiahnutie „plnohodnotnej rovnosti v praxi“ sa explicitne uvádza v základných dokumentoch EÚ.²² Dosiahnutie „rovnosti v praxi“ si môže vyžadovať kompenzačné opatrenia na nápravu dopadov diskriminácie pretrvávajúcej z minulosti. Žiaľ, definícia „rovnosti v praxi“ nie je v rámci národných kontextov jasne rozpracovaná.

Pozitívne akcie môžu mať rozličné formy a môžu sa pohybovať v širokom diapazóne – od zabezpečenia mimoriadnych rozpočtových či mimorozpočtových finančných prostriedkov pre menšiny až po opatrenia, ktoré stanovujú určité limity pre voľnú konkurenciu na trhu práce, pri prijímaní do škôl a podobne (napríklad systém kvót, teda stanovenie presného počtu pracovných miest, ktoré musia zamestnávateľia obsadiť príslušníkmi alebo príslušníčkami znevýhodnenej skupiny atď.). Súdny dvor Európskych spoločenstiev sa v kontexte rodových politík vyjadril, že pozitívna akcia vo forme podporných opatrení je prípustná a odlíši ju od nezákonnej diskriminácie. Súdny dvor však ešte neriešil ani jeden prípad pozitívnej akcie súvisiaci s kategóriami definovanými v ra-

²⁰ B. Jarábik sa napríklad o slovenskej spoločnosti vyjadruje: „Myšlienka afirmatívnej akcie, i keď je v slovenskej spoločnosti potrebná, spôsobila iba zvýšenie napätia medzi skupinami, pretože je vnímaná ako myšlienka vytvárajúca nevýhodné podmienky pre majoritnú populáciu. Slovákom, ktorí neveria v existenciu diskriminácie vo svojej krajine, sa afirmatívna akcia javí ako nespravodlivá“ (In: Vašečka 2002: 240).

²¹ Podľa niektorých autorov sa napríklad na Slovensku v 90. rokoch právna teória týkajúca sa otázky afirmatívnej akcie vôbec nerozvíjala (Hrubala 2001).

²² Pozri čl. 141 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a najmä odsek 3, ktorý rieši osobitne rovnosť príležitostí a rovnaké zaobchádzanie pre mužov a ženy v otázkach zamestnanosti a povolania a revidovanú smernicu o rovnakom zaobchádzaní 2002/73/ES.

sovej smernici, preto nemožno s istotou povedať, akým smerom sa bude posudzovanie takéhoto postupu uberať (Debrecéniová 2004: 12).²³

Na Slovensku sa o uplatňovaní pozitívnej akcie (dočasných vyrovnávacích opatrení) hovorí najmä v súvislosti s rómskou menšinou. Uplatnenie dočasných vyrovnávacích opatrení sa podľa mnohých odborníkov a rómskych aktivistov na základe skúseností z posledných dvoch desaťročí ukazuje ako najefektívnejšia, ak nie jediná, cesta k vyrovnaniu trvalého znevýhodnenia Rómov na trhu práce, vo vzdelávaní a podobne.

Antidiskriminačný zákon rieši na Slovensku otázku pozitívnej akcie až od svojej zatiaľ poslednej novelizácie²⁴ zo 14. februára 2008.²⁵ Špecifikuje ju ako uplatnenie „vyrovnávacích opatrení“ a limituje ju iba na pôsobnosť štátnej správy. Zákon však explicitne stanovuje, že „diskriminácia nie je prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení orgánmi štátnej správy zameraných na odstránenie foriem sociálneho a ekonomického znevýhodnenia a znevýhodnenia vyplývajúceho z dôvodu veku a zdravotného postihnutia, ktorých cieľom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi.“

Na rozdiel od pôvodného návrhu, v ktorom sa medzi dôvodmi znevýhodnení uvádzali „rasový alebo etnický pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine alebo etnickej skupine“, novelizovaná verzia v dôsledku prijatia poslaneckého pozmeňovacieho návrhu tieto kategórie nevymenúva.

Pri vymedzovaní dôvodov pre prijatie vyrovnávacích opatrení sa použila formulácia „sociálne a ekonomické znevýhodnenie“. V zdôvodnení pozmeňovacieho návrhu, ktorý takéto vymedzenie pri poslednej novelizácii zaviedol, sa uvádza: „Toto znenie dostatočne reflektuje skutočnosť, že dočasné vyrovnáva-

²³ Podľa našich konzultácií s autorkou nedošlo v uplynulých rokoch ku zmene tohto faktu. Detailnejšie o filozofii vytvorenej Súdnyim dvorom ES v súvislosti s rodovou rovnosťou pozri štúdiu J. Debrecéniovej (2004).

²⁴ Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) bol novelizovaný 14. februára 2008. V čase publikovania tejto správy novela ešte nebola zverejnená v Zbierke zákonov.

²⁵ V článku I, bode 18, odseku 8.

cie opatrenia sa budú uplatňovať v oblastiach najmä sociálneho a ekonomického znevýhodnenia.“ Vynára sa tu pochybnosť, či potom môžu opatrenia, ktoré sú cieleňé na konkrétnu skupinu vymedzenú etnickým pôvodom, ale sa zahŕajú do širšieho vymedzenia skupiny osôb, dosiahnuť svoj účel.

Zákon, trochu zbytočne, určuje aj charakter vyrovnávacích opatrení. Naznačuje, že vyrovnávacie opatrenia majú spočívať v podporovaní záujmu príslušníkov znevýhodnených skupín o zamestnanie, vzdelávanie, kultúru, zdravotnú starostlivosť aj služby a že sa majú realizovať „prostredníctvom cieleňých prípravných programov alebo prostredníctvom šírenia informácií o týchto programoch alebo možnostiach uchádzať sa o pracovné miesta alebo miesta v systéme vzdelávania“.

Nezaradenie etnicity medzi explicitné dôvody znevýhodnení je podľa niektorých odborníkov a odborníčok pravdepodobne dôvod na ďalšiu novelizáciu antidiskriminačného zákona v blízkej budúcnosti.

Pre súčasné európske demokracie je neospravedliteľné, ak zachovávaním statusu quo v nerovnakom zaobchádzaní porušujú spoločenskú zmluvu medzi občanom a štátom a zatvárajú oči pred štrukturálnou diskrimináciou. Politika presadzovania pozitívnej akcie v praxi by mala byť kreatívna a nemusí nevyhnutne spočívať len v zavedení formálnych kvót. Pre citlivé a efektívne uplatnenie pozitívnej akcie môžu mať kľúčový význam dostupné štatistické či výskumné dáta.

VÝVOJ PLÁNOVANIA ZBERU ETNICKÝCH DÁT

Situácia v oblasti plánovania politik zberu dát je v rámci jednotlivých krajín veľmi rôznorodá. Napriek určitému pokroku sa stále vynára potreba lepšieho porozumenia praktických prínosov systematického antidiskriminačného mainstreamingu na národnej úrovni. Výsledky diskusie na európskej úrovni, ktorou sme sa zaoberali v predchádzajúcej kapitole, budú mať pravdepodobne určitý zjednocujúci efekt na vývoj v plánovaní zberu dát, najmä medzi krajinami EÚ. Niektoré dôležité otázky zberu etnických dát sa dostávajú na program dňa pri plánovaní verejných politik a štatistických zisťovaní na národnej úrovni. Súvisí to s blížiacim sa sčítaním obyvateľov, domov a bytov v roku 2011, so stále dôslednejším antidiskriminačným mainstreamingom politik EÚ, s absorpciou prostriedkov štrukturálnych fondov, ako aj s implementáciou opatrení *Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*.

Sčítanie obyvateľov, domov a bytov v rokoch 2010 a 2011

Konferencia európskych štatistikov, ktorá sa uskutočnila pod záštitou Eurostatu a Ekonomickej komisie OSN pre Európu, publikovala v roku 2006 *Odporúčania pre sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2010*. V odporúčaní sa konštatuje, že dáta o etnicko-kultúrnych charakteristikách nadobúdajú v Európe stále väčší význam v kontexte migrácie, integrácie do spoločnosti a národnostných politik. Konferencia európskych štatistikov navrhuje, aby boli etnické dáta postavené na „slobodnej a otvorenej sebadeklarácii“, pretože „etnicko-kultúrne charakteristiky majú vo všeobecnosti subjektívnu dimenziu“ (UNECE 2006: par. 415).

Pri vymedzení etnicity autori navrhujú rešpektovať špecifické „národné podmienky a koncepty“ a neodporúčajú vytvárať „žiadne medzinárodne porovnateľné klasifikácie“ (UNECE 2006: par. 429). Upozorňujú tiež, že pri plánovaní

sčítania je však potrebné vziať do úvahy možné obavy zo strany menšín o bezpečnosť osobných dát a správnosť zberu. Z uvedeného podľa nášho názoru vyplýva, že krajiny, ktoré nezbierajú etnické dáta, by nemali hľadať výhovorku v tom, že neexistujú jednotné medzinárodné štandardy.

V procese predprípravy národných cenzov sa v niektorých krajinách uskutočnili dotazníkové prieskumy medzi užívateľmi dát, expertmi a tvorcami politík, aby sa zistilo, aké druhy dát (a aké podrobné dáta) sú považované za nevyhnutné.²⁶ Štúdia Rady Európy ponúka na základe analýzy sčítania obyvateľov prehľad zisťovaných etnických údajov vo vybraných európskych krajinách (Simon 2007). Štúdia poukazuje na fakt, že napriek tomu, že deklarácia etnicity je dobrovoľná, respondenti a respondentky majú často obmedzenú možnosť výberu, pretože zoznam národností je v sčítacom hárku predpripravený (tak je to napríklad v Maďarsku alebo vo Veľkej Británii). V niektorých krajinách (Bulharsko, Litva, Lotyšsko) sú v hárku vymenované tradične najpočetnejšie národnosti a zvyšné spadajú do kolónky „iné“ (Simon 2007: 41 – 42). Pri príprave sčítacieho hárku tiež zohráva úlohu implicitný predpoklad, že respondent alebo respondentka si vyberie iba jednu národnosť a že viacpočetné identity neexistujú. Forma sčítacieho hárku vlastne determinuje typ odpovedí. Preto by tí, ktorí sčítanie pripravujú, mali vedieť, aké odpovede vlastne očakávajú.

Veľa odborníkov priznáva, že sčítania obyvateľov majú z viacerých dôvodov svoje limity pokiaľ ide o množstvo a obsírnosť dát, ktoré je možné zhromaždiť. Dokument z pracovného stretnutia s členmi implementačných orgánov z krajín, ktoré prijali *Dekádu začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*²⁷ však obsahuje dôležité argumenty, ktoré vysvetľujú, prečo sú cenzy nesmierne dôležité pre plánovanie verejných politík (UNDP 2007). Mnoho krajín napríklad nemá iné zdroje dát, ktoré by sa dali členiť podľa etnických kategórií a využívať pre analýzu sociálnej situácie. Preto vznikla požiadavka plne využiť cenzus v roku 2011 ako prostriedok na zozbieranie relevantných dát, na vyskúšanie nových metód

²⁶ Takýto dotazníkový prieskum sa napríklad realizoval v Litve v lete roku 2007.

²⁷ Stretnutie sa uskutočnilo v Belehrade dňa 29. októbra 2007.

a postupov pre anonymizáciu dát a sprístupnenie anonymizovaných vzoriek dát a podobne.

Posledné sčítanie obyvateľov sa na Slovensku uskutočnilo v roku 2001.²⁸ V tomto sčítaní sa okrem iného zisťovala štátna príslušnosť, národnosť²⁹ a materinský jazyk respondentov a respondentiek. Podľa metodických pokynov Štatistického úradu SR sa pod národnosťou chápala príslušnosť osoby k národnosti, národnostnej alebo etnickej menšine, ku ktorej sa z vlastného rozhodnutia hlási. Rozhodujúci tak nebol materinský jazyk ani jazyk, ktorý jedinec používa alebo najlepšie ovláda. Národnosť detí do 15 rokov sa uvádzala podľa rodičov; ak mali rodičia rozdielnu národnosť, záležalo na ich dohode. Pri materinskom jazyku bolo rozhodujúce, akým jazykom prevažne hovorili rodičia v dobe respondentovho detstva. V prípade, že rodičia hovorili rôznymi jazykmi, bol rozhodujúci jazyk matky. Údaje o národnosti a materinskom jazyku sa tak nemuseli vôbec zhodovať. Návrh zákona, ktorý právne vymedzí sčítanie v roku 2011, sa v súčasnosti iba pripravuje.

Antidiskriminačný mainstreaming pri implementácii politík EÚ

Aj keď sa na úrovni EÚ postupne realizujú niektoré kľúčové iniciatívy v oblasti antidiskriminačnej politiky, v mainstreamovaní týchto politík pretrvávajú problémy. Centrum pre stratégie a evaluačné služby (Centre for Strategy and Evaluation Services, CSES) predstavilo v roku 2007 prípadové štúdie popisujúce mainstreamingový proces (CSES 2007).

V štúdií CSES sa uvádzajú niektoré relevantné príklady, ktoré naznačujú spôsob, akým využiť jemné mechanizmy zberu dát pre propagovanie rovnosti príležitostí. Tieto prípadové štúdie sú predstavené v kapitolách „Ako vykonať

²⁸ Právny rámec tohto sčítania vymedzil Zákon č. 165/1998 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov z roku 2001.

²⁹ Výsledky sčítania ľudu z rokov 1991 a 2001 rozlíšené podľa národnosti možno nájsť na http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab11.pdf

hodnotenie dopadov na rovnosť“ a „Ako implementovať schému rasovej rovnosti“ (CSES 2007: 37 – 38). Štúdia CSES tiež uvádza, že „plány rovnosti príležitostí“ sa v krajinách pripravujú na rôznych rozhodovacích úrovniach (vrátane obecnej úrovne). Pri príprave politiky zberu etnických dát by sa mali brať do úvahy dostupné mechanizmy, ktoré sa používajú pre mainstreamovanie iných „neetnických“ aspektov rovnosti. Významný prínos tejto a podobných evaluačných štúdií je v tom, že sa na báze praktických skúseností propagujú pozitívne príklady.

Stimulom pre krajiny strednej a východnej Európy, aby si vyskúšali inovátné cesty monitorovania a reportovania antidiskriminačných politík, by mal byť aj samotný fakt, že rôznym oblastiam politiky rovnosti príležitostí (napríklad rodovej rovnosti) sa dnes prikladá zvýšená pozornosť v rámci programovania pre štrukturálne fondy, ale aj pri implementácii jednotlivých projektov financovaných z fondov EÚ.³⁰

Jednou z najvýznamnejších súčastí plánovania európskych politík sa stáva rómska agenda. Uznesenie Európskeho parlamentu z 31. januára 2008 o európskej stratégii riešenia rómskej otázky³¹ ilustruje nové trendy programovania na paneurópskej úrovni. V Uznesení sa požaduje venovať Rómom viac pozornosti, priamo sa apeluje na zlepšenie legislatívnych rámcov a na tvorbu aktívnej rómskej politiky. Navrhuje sa tu niekoľko osobitných mechanizmov na zvýšenie súdržnosti rómskych politík na európskej úrovni a na implementáciu jednotnej stratégie v tejto oblasti. Navrhuje sa napríklad, aby Komisia ES vytvorila oddelenie pre rómske záležitosti, ktoré bude koordinovať realizáciu európskej rámcovej stratégie aj komplexného akčného plánu ES pre začleňovanie Rómov a zabezpečovať presadzovanie riešenia otázok týkajúcich sa rómskej proble-

³⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa vymedzujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde a ktorým sa ruší nariadenie (ES) č. 1260/1999. Odsek 8 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999.

³¹ Uznesenie Európskeho parlamentu z 31. januára 2008 o európskej stratégii riešenia rómskej otázky <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//SK>

matiky vo všetkých príslušných orgánoch. Dokument formuluje aj isté návrhy možných opatrení v oblasti sociálnej politiky, ako sú napríklad finančná pomoc na odborné vzdelávanie a rekvalifikáciu, na podporu pozitívnych opatrení v oblasti vzdelávania aj na trhu práce a na podporu samostatnej zárobkovej činnosti a malého podnikania Rómov.

Aby sa takéto opatrenia mohli realizovať, politický proces si vyžaduje detailné rozplánovanie a nastavenie mechanizmov evaluácie dopadov. Na základe štatistických dát sa potom dá pozorovať, či sa situácia cieľových skupín, napríklad marginalizovaných Rómov, zmenila, alebo nie.

Indikátory hodnotenia pokroku pri začleňovaní rómskej populácie. Prínosy spolupráce krajín, ktoré prijali Dekádu

Napriek tomu, že výstupy *Dekády začleňovania rómskej populácie* sa týkajú jednotlivých krajín a sú determinované ich vnútornými aktivitami, v rámci sprievodných aktivít programu Dekády sa vytvorila platforma na vzájomnú komparáciu situácie a na výmenu názorov a nových myšlienok. Dokument *Kvantitatívne indikátory pre monitorovanie postupu Dekády začleňovania rómskej populácie* z pracovného stretnutia s členmi implementačných orgánov z krajín, ktoré prijali Dekádu, je jedným z tých, čo reflektujú aktuálnu prax a verejnú politiku v jednotlivých štátoch a navrhujú množstvo aplikovateľných zlepšení (UNDP 2007).

Dokument sa zaoberá najmä procesom plánovania politiky. Vyplýva z neho, že skutočný prínos etnických dát vo veľkej miere závisí na kvalite národných akčných plánov (NAP) Dekády. NAP, ale aj verejnú politiku vo všeobecnosti, by mali mať silný základ v súbore relevantných indikátorov. Indikátory by mali byť vytvorené pre rôzne štádiá procesu vývoja politiky – to znamená, že by sa malo prísne rozlišovať medzi indikátormi „vstupu“, „výstupu“ a „dopadu“ (UNDP 2007: 16). Tí, ktorí politiky plánujú, by mali byť v kontakte s inštitúciami zbierajúcimi dáta a naopak, štatistické authority by mali byť oboznámené s problé-

mami plánovania politik. Dokument tiež poukazuje na zvlášť dôležitú otázku, ktorou je budovanie kapacít pre efektívne monitorovanie a evaluáciu vrátane nevyhnutného tréningu a rozpočtovania.

Zaujímavý príklad predstavuje pilotná aplikácia monitorovania integrácie etnických minorít v Bulharsku a predstavenie možných prístupov pre získavanie etnicky členených údajov (UNDP 2007: 5. kapitola):

- spájanie dátových súborov na základe osobných identifikačných čísel,
- spájanie dátových súborov na základe geografického identifikátora (kódy obcí, okresov, krajov),
- kontrolné vzorky rómskej populácie vo výberových zisťovaniach,
- prieskumy a zisťovania medzi prijímateľmi sociálnych služieb či dávok,
- monitorovanie prostredníctvom vybraných členov komunity.

Vymenované prístupy sú vzájomne komplementárne a mali by byť integrálnou súčasťou komplexného systému zberu etnických dát a monitoringu etnickej diskriminácie. Podľa správy UNDP by sa všetkých päť metódik mohlo realizovať v rámci pilotného projektu v Bulharsku, nakoľko to umožňuje tak bulharská legislatíva, ako aj štandardy zberu dát v tejto krajine. Napriek tomu, že národné akčné plány Dekády a monitorovacie mechanizmy sa konštruovali výhradne pre účely monitorovania progresu pri začleňovaní rómskej populácie, majú potenciál, aby boli použité pre monitorovanie a plánovanie integračných opatrení aj v kontexte iných etnických skupín vrátane nových imigrantov. Pretrvávajúcim problémom NAP zostáva, že takmer všetky stanovené indikátory merania pokroku sú založené na porovnávaní údajov podľa etnického členenia. Pre množstvo dôvodov, z ktorých mnohé popisuje aj táto publikácia, sa vo väčšine krajín, ktoré prijali Dekádu, etnicky členené dáta nezberajú. Takže – aj keď NAPy stanovujú indikátory a ich vyhodnocovanie, zároveň abstrahujú od problému nedostatku etnických údajov a neriešia otázky spojené so zákonmi o ochrane osobných údajov a inými prekážkami zberu dát.³²

³² Pre viac informácií o kritickom hodnotení NAP Dekády pozri prvú časť dokumentu (UNDP 2007).

INŠTITÚCIE A LEGISLATÍVA V OBLASTI ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA A ANTIDISKRIMINÁCIE

Legislatíva v oblasti rovnakého zaobchádzania na európskej a medzinárodnej úrovni

V decembri 2000 bola na zasadaní Európskej rady v Nice prijatá *Charta základných práv EÚ*, ktorá upravuje ľudské práva jednotlivcov vo vzťahu priamo k EÚ. Hoci Charta nie je právne záväzným dokumentom, má veľký politický význam. V článku 20 zakotvuje rovnosť všetkých ľudí pred zákonom. Nasledujúci článok 21 stanovuje zákaz diskriminácie z mnohých dôvodov, okrem iného z dôvodu rasy, farby pleti, etnického alebo sociálneho pôvodu; špecifické ustanovenie sa následne venuje zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti. Charta, na rozdiel od *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva*, vymedzuje diskriminačné dôvody demonštratívne.

Vzhľadom na to, že samotná Charta je skôr politickým dokumentom, z každodenného hľadiska má oveľa zásadnejší význam článok 13 *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva*, ktorý oprávňuje Európsku radu prijímať opatrenia na boj proti diskriminácii na základe rasy a etnického pôvodu, pohlavia, veku, zdravotného postihnutia, sexuálnej orientácie a náboženstva.

V nadväznosti na tieto dokumenty prijala EÚ celý rad antidiskriminačných smerníc, ktoré sa však zameriavajú najmä na oblasť zamestnávania. Ako sme spomenuli v kapitole venovanej vývoju európskej diskusie o zbere etnických dát, novým prvkom v tejto oblasti je rasová smernica z roku 2000,³³ v ktorej sa rasa a etnický pôvod vo vzťahu k rovnakému zaobchádzaniu rieši samostatne. Táto smernica pomerne podrobne upravuje povinnosť štátov zabezpečiť rov-

³³ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod.

nakosť zaobchádzania a zákaz diskriminácie na základe rasy alebo etnického pôvodu, a to v celom rade oblastí ľudského života, ako je zamestnanie, samostatná zárobková činnosť, vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne výhody, ale aj poskytovanie služieb a bývania.

Smernica zaväzuje členské štáty, aby vo svojich zákonoch stanovili zákaz diskriminácie a povinnosť zabezpečovať rovnaké zaobchádzanie a aby definovali pojmy súvisiace s diskrimináciou – priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie. Ďalej musia zakotviť také právne nástroje, ktoré obetiam diskriminácie umožnia, aby sa jej mohli skutočne efektívne brániť prostredníctvom súdneho či správneho konania. Maximálne úsilie o dosahovanie rovnosti a účinný boj proti diskriminácii má podporiť aj povinnosť vytvoriť či určiť subjekt, ktorý sa bude zaoberať rovnakým zaobchádzaním a bude poskytovať podporu obetiam diskriminácie.

Celkom špecifické je dokazovanie nepriamej diskriminácie, pri ktorom sa často nedá zaobísť bez štatistických údajov, pretože práve z nich sa dá vyčítať znevýhodnenie jednej skupiny voči inej. Toho si je vedomá aj EÚ a priamo v článku 15 preambuly rasovej smernice umožňuje zisťovať nepriamu diskrimináciu akýmikoľvek prostriedkami vrátane štatistických údajov. Samotná smernica tak predpokladá zber a existenciu štatistických údajov založených na rasovom či etnickom pôvode.

Používanie pojmu rasa v rasovej smernici však neznamená, že by EÚ akceptovala teórie, ktoré sa pokúšajú určiť existenciu rozdielnych ľudských rás. Naopak, rasová smernica vo svojej preambule v článku 6 takéto teórie výslovne odmieta.

Na pôde Rady Európy je z hľadiska ochrany pred diskrimináciou kľúčový článok 14 *Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, ktorý zakazuje akúkoľvek diskrimináciu z celého radu demonštratívne vymedzených dôvodov, okrem iného aj na základe rasy, farby pleti, jazyka, národnostného alebo sociálneho pôvodu či príslušnosti k národnostnej menšine. Toto ustanovenie však zakazuje diskrimináciu len pri používaní práv a slobôd priznaných týmto

Dohovorom, nejde teda o všeobecný zákaz diskriminácie. Zákaz diskriminácie z rovnakých dôvodov ako Dohovor stanovuje aj revidovaná *Európska sociálna charta*. Zákaz diskriminácie založenej na príslušnosti k národnostnej menšine zakotvuje *Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín*.

Ochranu pred diskrimináciou zakotvujú tiež medzinárodné ľudskoprávne dohovory Organizácie spojených národov (OSN), predovšetkým špeciálny *Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie*. Zákaz diskriminácie z dôvodu rasy je ďalej obsiahnutý aj v *Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach*, *Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach* a v *Dohovore o právach dieťaťa*. Medzinárodná organizácia práce tiež prijala *Dohovor č. 111 o diskriminácii v zamestnaní a povolani*. Ten zakazuje diskrimináciu v zamestnaní alebo povolani okrem iného aj na základe rasy, farby pleti, národnostného alebo sociálneho pôvodu.

Legislatíva v oblasti rovnakého zaobchádzania na Slovensku

*Ústava Slovenskej republiky*³⁴ v článku 12 zaručuje základné ľudské práva a slobody všetkým, okrem iného bez ohľadu na rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine. Zároveň výslovne stanovuje, že „nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať“. Ústava zároveň rešpektuje a tiež výslovne zakotvuje právo jednotlivca rozhodovať o svojej národnosti. Nikoho tak nemožno žiadnym spôsobom nútiť, aby sa prihlásil k určitej národnosti.

Hoci je zákaz diskriminácie súčasťou slovenského právneho poriadku už mnoho rokov, podrobnú právnu úpravu priniesla až povinnosť implementovať príslušné antidiskriminačné smernice, ktorá po dlhom úsilí nakoniec v roku 2004

³⁴ Zákon č. 460/1992 Zb.

viedla na Slovensku k prijatiu antidiskriminačného zákona.³⁵ Antidiskriminačný zákon zakotvuje povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania spočívajúcu v zákaze diskriminácie z akéhokolvek dôvodu, vo výkone práv a povinností v súlade s dobrými mravmi, ako aj v prijímaní opatrení na ochranu pred diskrimináciou.

Antidiskriminačný zákon zakazuje diskrimináciu z dôvodu rasového, národnostného alebo etnického pôvodu, pokiaľ ide o pracovnoprávne a obdobné vzťahy, prístup a poskytovanie sociálnych výhod, zdravotnú starostlivosť, vzdelávanie a poskytovanie tovaru a služieb vrátane bývania. Zákon pamätá aj na situácie, keď je niekto diskriminovaný z dôvodu vzťahu k osobe určitého rasového, etnického či národnostného pôvodu, hoci sám je napríklad príslušníkom majority, a aj takéto konanie sa považuje za diskrimináciu. Za diskrimináciu sa podľa antidiskriminačného zákona považuje priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, pokyn a navádzanie k diskriminácii a neoprávnený postih.

Zákomom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva s účinnosťou od 1. januára 1994 bolo zriadené Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSLP). Na základe novely antidiskriminačného zákona³⁶ je od 1. júla 2004 Stredisko zároveň orgánom, ktorému bola zverená právomoc vo veciach rovnakého zaobchádzania. V tejto oblasti má Stredisko podľa zákona okrem zabezpečovania právnej pomoci obetiam diskriminácie a vydávania rôznych stanovísk aj povinnosť monitorovať dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania, realizovať výskum a prieskum, ako aj zhromažďovať informácie o rasizme, xenofóbii a antisemitizme. Z popisu zverených úloh jednoznačne vyplýva, že ak chce Stredisko v plnej miere plniť svoje povinnosti, nevyhne sa zberu a zhromažďovaniu údajov, ktoré vypovedajú o rasovom, etnickom či národnostnom pôvode osôb. V rámci organizačnej štruktúry Stre-

³⁵ Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

³⁶ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení zákona č. 136/2003 Z. z.

diska bola vytvorená sekcia monitoringu a výskumu, ktorá má plniť výskumnú a monitorovaciu úlohu. Stredisko dosiaľ vykonalo rôzne prieskumy, napríklad výskum dodržiavania práv rómskych detí³⁷, výskum diskriminácie na trhu práce, či monitoring ľudských práv a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania. Vzhľadom na absenciu koncepcie zberu etnických dát na Slovensku však tieto prieskumy neboli súčasťou plánovania politik a podnet na ich uskutočnenie bol skôr náhodný.

Stredisko každý rok spracováva *Správu o dodržiavaní ľudských práv v Slovenskej republike*, do ktorej zahŕňa informácie o dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania a zákazu diskriminácie. Doposiaľ do týchto správ neboli zahrnuté podrobné informácie týkajúce sa počtu podaných sťažností na diskrimináciu, ktoré by vypovedali o jednotlivých diskriminačných dôvodoch a o tom, v akej oblasti k diskriminácii došlo.

V prípade diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch je možné podať sťažnosť na Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny,³⁸ zároveň je možné podať podnet na inšpektorát práce. Ak dôjde k diskriminácii v oblasti poskytovania služieb, teda oblasti pokrytej zákonom o ochrane spotrebiteľa, možno podať sťažnosť na Slovenskú obchodnú inšpekciu. Počty sťažností smerovaných týmto štátnym orgánom a výsledky vykonaných kontrol môžu tiež slúžiť ako zdroj dát vypovedajúcich o rozsahu diskriminácie.

Definícia priamej diskriminácie v slovenskom antidiskriminačnom zákone vychádza z definícií obsiahnutých v smerniciach EÚ. Priama diskriminácia je teda definovaná ako „konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.“

Priama diskriminácia je založená na porovnaní jednej osoby s druhou, keď sa s jednou osobou zaobchádza menej priaznivo ako s osobou druhou, pričom mo-

³⁷ http://www.snslp.sk/rs/snslp_rs.nsf/0/D58852A7D99BD186C1257185003FA3FF?OpenDocument
³⁸ Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

tívom tohto menej výhodného zaobchádzania je nejaký zakázaný dôvod, napríklad jeho rasa alebo etnický pôvod. Na účely vytvorenia prípadu priamej diskriminácie *prima facie* sa zvyčajne nevyžaduje predloženie štatistických dôkazov, dostačujúce je preukázanie menej výhodného zaobchádzania v porovnaní s inou osobou v rovnakej situácii. Toto tvrdenie však neplatí absolútne a môžu nastať situácie, keď štatistické údaje pomáhajú utvoriť prípad priamej diskriminácie *prima facie*, napríklad ak je priamo diskriminovaný väčší počet ľudí patriacich k určitej skupine osôb (Makkonen 2007b: 31). Môže ísť o situácie, keď sú štatistické údaje získané prostredníctvom situačného testovania, ktoré poukazuje na znevýhodňovanie určitej skupiny osôb.

Slovenský antidiskriminačný zákon definuje nepriamu diskrimináciu ako „navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takéhoto záujmu“.

Zatiaľ čo definícia nepriamej diskriminácie v slovenskom antidiskriminačnom zákone hovorí o znevýhodnení osoby v porovnaní s inou osobou, definícia obsiahnutá v rasovej smernici hovorí o znevýhodnení osôb v porovnaní s inými osobami. Priama diskriminácia sa zakladá na porovnávaní jednotlivcov, zatiaľ čo nepriama diskriminácia sa zakladá na porovnávaní skupín. Pôvodný prístup k nepriamej diskriminácii uplatňovaný vo Veľkej Británii vyžadoval, aby definícia znevýhodnenia zasahovala podstatne väčší počet osôb určitej skupiny. Tento prístup však požadoval využívanie štatistických údajov. Súčasná koncepcia nepriamej diskriminácie uvedená v smerniciach hovorí o nepriamej diskriminácii vtedy, ak neutrálne ustanovenie alebo kritérium vyvolá určitú nevýhodu pre danú skupinu osôb v porovnaní s inými. To umožňuje poukázať na nepriamu diskrimináciu aj bez štatistických údajov. Napriek tomu však budú štatistiky pri dokazovaní nepriamej diskriminácie hrať dôležitú rolu (Makkonen 2007b: 33).

Ochrana osobných údajov na európskej a medzinárodnej úrovni

Dôležitosť a význam ochrany osobných údajov podčiarkla EÚ tým, že ju výslovne začlenila do *Charty základných práv EÚ*. Podľa článku 8 tohto dokumentu má každý právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú, a právo na prístup k údajom, ktoré o ňom boli zhromaždené, ako aj právo na ich zmenu. Charta ďalej stanovuje nutnosť súhlasu dotknutej osoby alebo existencie nejakého iného zákonného dôvodu umožňujúceho zaobchádzanie s osobnými údajmi. Podľa Charty by mal na dodržiavanie stanovených pravidiel dozerať nezávislý orgán. Ochrana osobných údajov možno zahrnúť aj pod článok 7 Charty, ktorý zakotvuje právo na rešpektovanie súkromného života.

Ochrana osobných údajov je na úrovni EÚ veľmi konkrétne a podrobne rozpracovaná v niekoľkých smerniciach. Kľúčová je *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a o voľnom pohybe týchto údajov*. Smernica zaväzuje štáty, aby podrobne upravili podmienky, za ktorých je zákonné a prípustné spracovávať osobné údaje. Smernica v článku 2 písm. a) vymedzuje osobné údaje ako „všetky informácie o identifikovanej alebo identifikovateľnej osobe (subjekt údajov); identifikovateľnou osobou sa rozumie osoba, ktorú je možné priamo či nepriamo identifikovať, najmä s odkazom na identifikačné číslo alebo na jeden či viacero zvláštnych prvkov jej fyzickej, fyziologickej, psychickej, ekonomickej, kultúrnej alebo sociálnej identity“.

Článok 8 odsek 1 tejto smernice vymedzuje zvláštnu kategóriu osobných údajov; za také sa považujú údaje, ktoré odhaľujú rasový či etnický pôvod, politické názory, náboženské alebo filozofické presvedčenie, odborovú príslušnosť, ďalej údaje týkajúce sa zdravia a sexuálneho života. Členské štáty musia zakázať spracovanie týchto zvláštnych osobných údajov, tzv. citlivých. Ich spracovanie je dovolené len výnimočne, a to iba vo vymedzených nasledujúcich prípadoch:

- dotknutá osoba vyjadrila súhlas na spracovanie osobných údajov, ak zákon nezakazuje udelenie takéhoto súhlasu,

- údaje už boli očividne zverejnené subjektom údajov,
- údaje sú nevyhnutné pre plnenie povinností v oblasti pracovného práva, ak k tomu oprávňuje vnútroštátny právny predpis,
- spracovanie údajov vykonáva v rámci svojej oprávnenej činnosti nadácia, združenie či neštátna organizácia sledujúca legitímne ciele (politické, filozofické, náboženské alebo odborné); spracovanie sa však vzťahuje len na členov subjektu alebo osoby udržiajúce s ním pravidelný kontakt v súvislosti s plnením cieľov.

Členský štát EÚ je podľa článku 28 tejto smernice povinný poveriť nejaký orgán dohľadom nad dodržiavaním právnych predpisov súvisiacich s ochranou osobných údajov, čím by sa zabezpečilo napĺňanie smernice a tým aj ochrana osobných údajov. Každá osoba musí mať právo obrátiť sa na tento orgán so žiadosťou týkajúcou sa ochrany jej práv a slobôd v súvislosti so spracovaním osobných údajov. Daný orgán je povinný informovať žiadateľa, akým spôsobom bola jeho žiadosť vybavená. Na Slovensku je týmto orgánom už spomínaný Úrad na ochranu osobných údajov SR.

Ochrane osobných údajov ako základnému ľudskému právu venuje značnú pozornosť aj Rada Európy. Článok 8 *Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950) zakotvuje právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života. Do výkonu tohto práva môže štát zasahovať len v súlade so zákonom stanovenými prípadmi. Ak je porušené právo na rešpektovanie súkromného života, môže sa ten, ktorého právo bolo porušené, po vyčerpaní všetkých vnútroštátnych právnych prostriedkov obrátiť na Európsky súd pre ľudské práva.

Ochrane osobných údajov sa tiež venuje samostatný *Dohovor Rady Európy č. 108 o ochrane jednotlivca pri automatizovanom spracovaní osobných dát*, ktorý vstúpil do platnosti už v roku 1985, a jeho *Dodatkový protokol č. 181*. Podľa článku 2 tohto Dohovoru je osobným údajom každá informácia týkajúca sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby. Anonymizované dáta nepatria pod ochranu tohto Dohovoru. Dohovor sa zároveň zameriava predovšetkým

na spracovanie a uchovávanie údajov, nie na spôsob ich zberu (Makkonen 2007b: 63).

Článok 6 *Dohovoru č. 108* vymedzuje zvláštnu skupinu osobných údajov, ktoré prezrádzajú rasový pôvod jednotlivca, jeho politické názory, náboženské alebo iné presvedčenie a ktoré sa týkajú jeho zdravia alebo pohlavného života. Tieto kategórie osobných údajov môžu byť spracovávané iba pod podmienkou, že vnútroštátny právny poriadok zakotvuje dostatočné záruky, ktoré zabránia náhodnej strate týchto údajov, ako aj neoprávnenému prístupu k nim či ich neoprávneným zmenám.

Organizácia spojených národov sa problematike ochrany osobných údajov venuje v *Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach* a *Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach*. *Vyhláška 120/1976 Zb.* o týchto dokumentoch v článku 17 zakotvuje právo na ochranu súkromia, podľa ktorého „nikto nesmie byť vystavený svojvoľnému zasahovaniu do súkromného života, do rodiny, domova alebo korešpondencie ani útokom na svoju česť a povesť [...] každý má právo na zákonnú ochranu proti takým zásahom alebo útokom“. Výbor pre ľudské práva (Human Rights Council, HRC) vo svojom *Odporúčaní č. 16* z roku 1984 uviedol, že „verejné authority by mali požadovať iba také informácie o súkromí, ktoré sú nevyhnutné v záujme spoločnosti“. HRC rovnako ako Výbor pre odstránenie diskriminácie žien (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) a Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) – kontrolné orgány ľudskoprávnych zmlúv OSN – zhodne vo svojich smerniciach pre vypracovávanie národných správ o plnení zmlúv požadujú, aby štáty do týchto správ zahŕňali štatistické údaje, ktoré umožnia posúdiť, či v dodržiavaní ľudských práv dochádza k nejakému zlepšeniu. Vzhľadom na uvedené odporúčanie HRC však musí byť zber dát nevyhnutný pre plnenie zásady rovnakého zaobchádzania, ktorá celkom určite patrí k základným ľudským právam. CERD v stredoeurópskom kontexte požaduje predovšetkým dáta týkajúce sa rómskej menšiny.

Ochrana osobných údajov na Slovensku

V právnom systéme Slovenskej republiky sa ochrana osobných údajov vníma ako integrálna súčasť ochrany ľudských práv. Dôkazom toho je aj to, že je zakotvená v druhej hlave *Ústavy Slovenskej republiky* ako súčasť základných ľudských práv a slobôd. Podľa článku 19 odseku 3 má každý právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe. Ochrana osobných údajov musí byť podľa článku 22 zaručená. Podrobná právna úprava toho, aké údaje a za akých podmienok možno zhromažďovať, je obsiahnutá v špeciálnom zákone.

Z hľadiska ochrany osobných údajov sa dá za kľúčový považovať *Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov*, ktorý implementuje *Smernicu č. 95/46/ES*. Zákon veľmi podrobne vymedzuje ochranu osobných údajov fyzických osôb, stanovuje, aké údaje sa považujú za osobné, akým spôsobom sa môžu osobné údaje spracovávať a upravuje aj postavenie Úradu na ochranu osobných údajov vrátane jeho kontrolných právomocí.

Zákon o ochrane osobných údajov výslovne zakazuje spracovávať osobné údaje, ktoré odhaľujú rasový alebo etnický pôvod, ďalej údaje odhaľujúce politické názory, náboženskú vieru alebo svetonázor, členstvo v politických stranách alebo politických hnutiach, členstvo v odborových organizáciách a údaje týkajúce sa zdravia alebo pohlavného života (par. 8 ods. 1). Tento zákaz však nie je rovnako ako v príslušnej smernici absolútny, pretože zákon zároveň vymedzuje výnimky, keď sa tento zákaz neuplatňuje. Osobné údaje, z ktorých sa dá zistiť rasový či etnický pôvod tak možno spracovávať, ak k tomu dotknutá osoba udelila súhlas (par. 9 ods. 1); avšak takýto súhlas sa bude považovať za neplatný, ak ho vylučuje zvláštny zákon. Ďalšie prípady, v ktorých je možné zhromažďovať spomenuté údaje, a to aj bez súhlasu dotknutej osoby, sú taxatívne vymedzené v par. 9 ods. 2:

- spracovanie vyžaduje zvláštny zákon, ktorý stanovuje, aké údaje a na aký účel môžu byť spracované, ako aj podmienky na ich zber,

- spracovanie je nevyhnutné na ochranu životne dôležitých záujmov dotknutej osoby,
- osobné údaje slúžiace výhradne pre vnútornú potrebu môžu v rámci svojej oprávnenej činnosti spracovávať občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie a ďalšie vymenované subjekty a spracovanie sa týka iba ich členov, ktorí sú s týmito subjektmi v pravidelnom styku,
- spracovanie sa týka osobných údajov, ktoré dotknutá osoba sama zverejnila alebo údajov nevyhnutných na vymáhanie právneho nároku,
- spracovanie údajov na účely zdravotného poistenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti, ktoré spracovávajú zákonom stanovené subjekty,
- spracovanie údajov v sociálnom poistení.

Každý, kto zhromažďuje či spracováva osobné údaje zodpovedá za ich bezpečnosť a musí ich chrániť pred krádežou, poškodením, stratou, neoprávneným prístupom či rozširovaním. Preto musí zároveň prijať zodpovedajúce technické, personálne a organizačné opatrenia. Ďalej je tiež povinný zachovávať mlčanlivosť o spracovávaných osobných údajoch.

Podľa *Zákona č. 428/2002 Z. z.* vykonáva dozor nad ochranou osobných údajov a zároveň ochranou základných práv a slobôd každého jednotlivca pri spracovaní osobných údajov Úrad na ochranu osobných údajov. Úrad vykonáva kontrolnú činnosť, pričom kontrolovaný subjekt je povinný poskytovať Úradu potrebnú súčinnosť. Ak Úrad zistí porušenie zákona, môže porušovateľovi uložiť jednak opatrenie smerujúce k náprave, jednak sankciu. Úrad môže uložiť pokutu až 10 miliónov slovenských korún tomu, kto spracováva osobné údaje v rozpore s paragrafmi 8 a 9, teda v rozpore s ustanoveniami, ktoré upravujú zber osobných údajov vypovedajúcich o rasovom a etnickom pôvode.

Fyzická osoba alebo právnická osoba sú v prípade podozrenia z porušenia ochrany osobných údajov oprávnené podľa par. 45 podať Úradu písomnú sťažnosť. Úrad je povinný sťažnosť prešetriť a vybaviť do 60 dní. Podľa tohto

ustanovenia je každý, kto sa domnieva, že niekto neoprávnene zisťuje a zhromažďuje údaje o rasovom či etnickom pôvode, oprávnený zaslať Úradu sťažnosť.

Okrem špeciálneho zákona sa dá ochrana osobných údajov dovoľávať aj v rámci práva na ochranu osobnosti, ktoré upravuje *Občiansky zákonník*.³⁹ Ten fyzickým osobám zaručuje v par. 11 a nasl. právo na ochranu osobnosti, ľudskej dôstojnosti, mena a prejavov osobnej povahy. Na použitie písomností alebo prejavov osobnej povahy, podobizne, obrazových snímok či zvukových záznamov je všeobecne nutný súhlas dotknutej osoby; tento súhlas nie je potrebný len v prípadoch, ak budú tieto osobné prejavy použité na úradné účely na základe zákona či na vedecké alebo spravodajské účely. V prípade porušenia uvedených osobnostných práv má každý právo domáhať sa upustenia od neoprávnených zásahov do svojho práva, odstránenia následkov tohto porušenia, prípadne aj primeraného zadostučinenia.

Závažnosť porušenia práva na ochranu osobných údajov dokumentuje aj skutočnosť, že takéto porušenie sa považuje za trestný čin. *Trestný zákon*⁴⁰ v paragrafe 374 stanovuje sankcie za neoprávnené poskytnutie, sprístupnenie alebo zverejnenie osobných údajov, a to odňatím slobody až na jeden rok, ak sa tak stane s údajmi zhromaždenými v súvislosti s výkonom verejnej moci alebo uplatňovaním ústavných práv, alebo s údajmi získanými pri výkone zamestnania či povolania a je tým porušený zákon. Odňatím slobody až na dva roky môže byť potrestaný ten, kto poskytnutie, zverejnenie či sprístupnenie osobných údajov učiní verejne či závažnejším spôsobom, alebo takýmto aktom spôsobí dotknutej osobe závažnejšiu ujmu. Trestom odňatia slobody môže byť potrestaný aj ten, kto poškodí alebo zneužije záznam na nosiči informácií; trest sa môže pohybovať v rozmedzí od šiestich mesiacov do ôsmich rokov podľa závažnosti trestného činu.

³⁹ Zákon č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴⁰ Zákon č. 300/2005 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ďalšia možnosť, ako sa brániť v prípade porušenia práva na ochranu osobných údajov je podanie sťažnosti verejnému ochrancovi práv⁴¹. Na verejného ochrancu práv sa môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy boli porušené jeho základné ľudské práva, teda aj právo na ochranu osobných údajov. Verejný ochranca práv je však zákonom určený na to, aby spracovával osobné údaje, ak je to nutné na vybavenie podnetu.

Podľa nášho názoru, zber etnických dát však sám osebe nie je v rozpore so zákonom o ochrane osobných údajov, či ochranou osobných údajov v rámci EÚ, ani s ochranou ľudských práv. Vnútroštátne a medzinárodné právne predpisy však stanovujú obmedzenie pre zber dát a vymedzujú, aké dáta a akým spôsobom sa môžu zbierať aby nemohlo dôjsť k ich zneužitiu. Všetky tieto zákonné obmedzenia sa preto musia brať do úvahy pri každom jednom zbere dát, pri jeho plánovaní aj pri samotnej realizácii, je teda nutné posudzovať ich z prípadu na prípad (Makkonen – Reuter – Oosi 2004). Štatici, zamestnanci štátnej správy aj výskumníci by preto mali spolupracovať s orgánmi na ochranu dát. Je dôležité si tiež uvedomiť, že etnické dáta musia byť postavené na slobodnej sebadeklarácii, pretože etnicko-kultúrne charakteristiky majú subjektívnu dimenziu.

Ochrana osobných údajov vo vybraných krajinách EÚ

Ochrana osobných údajov je vo väčšine európskych krajín štruktúrou i obsahom veľmi podobná (Makkonen 2007b: 64). Táto podobnosť logicky vyplýva z toho, že tieto krajiny sú členmi Rady Európy aj Európskej únie a dokumenty zamerané na ochranu osobných údajov prijaté týmito inštitúciami začlenili do svojich právnych poriadkov. Ide najmä o *Smernicu Európskeho parlamentu*

⁴¹ Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov a Dohovor Rady Európy č. 108 o ochrane osôb so zreteľom na automatizované spracovanie osobných dát, ktorý všetky krajiny ratifikovali.

Tieto dokumenty stanovujú pomerne podrobný právny rámec na ochranu osobných údajov. V nadväznosti na ne všetky skúmané krajiny rozlišujú medzi bežnými osobnými údajmi a tzv. špeciálnymi kategóriami osobných údajov. Má to význam z hľadiska ochrany, ktorá sa daným údajom poskytuje. Špeciálne kategórie osobných údajov, tzv. citlivé údaje, sú v týchto krajinách podrobené oveľa prísnejšiemu režimu ochrany ako bežné osobné údaje. Zber citlivých údajov je preto možný len za presne stanovených podmienok.

Citlivé údaje možno v princípe zbierať len so súhlasom subjektu údajov; napríklad v Maďarsku alebo na Slovensku sa tento súhlas vyžaduje v písomnej forme. V niektorých krajinách ako napríklad v Českej republike, Veľkej Británii, vo Francúzsku alebo na Slovensku môže byť zber citlivých údajov so súhlasom subjektu údajov podrobený ďalším obmedzeniam zvláštnymi predpismi. Niektoré krajiny (napr. Litva, Švédsko, Fínsko a Maďarsko) výslovne umožňujú zber citlivých údajov, ktorý má slúžiť výskumným či štatistickým účelom. Švédsky zákon priznáva tamojšiemu úradu na ochranu osobných údajov právo povoliť zber citlivých údajov aj v iných prípadoch, ktoré sú výslovne uvedené v zákone (Makkonen 2007b: 65).

Veľká Británia je v podstate jedinou krajinou, kde je legitímny zber citlivých údajov na pracovisku. Zákon o rasových vzťahoch (Race Relations Act) z roku 1976 síce nestanovuje povinnosť robiť etnický a rasový monitoring, zakotvuje však povinnosť zamestnávateľov zabezpečiť etnickú rovnosť medzi zamestnancami aj uchádzačmi o zamestnanie. Britská Komisia pre rasovú rovnosť⁴² za-

⁴² Od 1. októbra 2007 sa Komisia pre rasovú rovnosť (Commission for Racial Equality) spojila s Komisiou pre rovnosť príležitostí a Komisiou pre práva zdravotne postihnutých osôb a vytvorila nový subjekt, Komisiu pre rovnosť a ľudské práva (Equality and Human Rights Commission). <http://www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx>

mestnávateľom priamo odporučila, aby na monitoring využívali etnické kategórie, s ktorými sa pracovalo aj pri sčítaní obyvateľov v roku 2002.⁴³

Miestnym orgánom a organizáciám zaoberajúcim sa otázkou bývania Komisia pre rasovú rovnosť výslovne odporučila, aby v rámci etnického monitoringu sledovali aj kategórie Rómov a írskych kočovníkov (Gypsies and Irish Travellers).

Britský úrad na ochranu osobných údajov (The Information Commissioner's Office, ICO) v dokumente pre zamestnávateľov⁴⁴ odporučil stanoviť kategórie osobných údajov tak, aby ľuďom umožnili skutočne sa identifikovať s niektorou z predložených kategórií. Konkrétne pri monitorovaní etnického pôvodu by sa nemali ponúkať možnosti uzavreté, pretože by to mohlo niektorým jednotlivcom brániť v tom, aby sa vhodne identifikovali.⁴⁵ Britská koncepcia vychádza z toho, že samotné zisťovanie a zhromažďovanie údajov vypovedajúcich o rase či etnickom pôvode nie je diskriminačné; tieto záznamy samy osebe sú neutrálne a slúžia na napĺňanie a overovanie fungovania politik rovnosti.

Sčítanie obyvateľov, ktoré zahŕňa otázky na etnický alebo národnostný pôvod, sa vykonáva napríklad v Českej republike, Litve, Maďarsku a vo Veľkej Británii. Niektoré štáty, napríklad Francúzsko, otázku na etnický či národnostný pôvod v sčítacom hárku, naopak, zahrnutú nemajú. Zatiaľ čo vo Veľkej Británii sa zisťuje etnický pôvod, otázky v maďarskom, českom či litovskom sčítaní zisťujú národnostný pôvod (Makkonen 2007b: 108). Švédsko a Fínsko v sčítaní obyvateľov skúmajú krajinu pôvodu, Fínsko navyše aj národnosť a materinský jazyk. V Českej republike napríklad neboli v roku 2001 pri otázke o národnosti respondentom a respondentkám poskytnuté žiadne možnosti, otázka na rodný

⁴³ Viac informácií o etnickej klasifikácii vo Veľkej Británii možno nájsť v štúdií P. Ratcliffa (2008) a na webovej stránke Komisie pre rasovú rovnosť http://83.137.212.42/sitearchive/cre/gdpract/em_cat_ew.html

⁴⁴ The Information Commissioner's Office. 2005: The Employment Practices Code http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data_protection/detailed_specialist_guides/employment_practices_code001.pdf

⁴⁵ ibidem, s. 37

jazyk umožňovala výber z niekoľkých jazykov – ponúkala český, rómsky, nemecký, slovenský, poľský jazyk –, a aj možnosť uviesť ďalší jazyk.

Rasa alebo etnický pôvod predstavujú údaj, ktorý môže vypovedať o príslušnosti osoby k určitej skupine, a to bez ohľadu na to, či sa daná osoba k tejto príslušnosti otvorene hlási, alebo nie. Vzhľadom na to, že v minulosti i súčasnosti boli a sú rasa a etnický pôvod nezriedka zdrojom pre otvorené či skryté znevýhodňovanie dotknutej osoby, je zhromažďovanie týchto údajov veľmi striktné limitované tak európskym právom, ako aj právom jednotlivých krajín. Medzinárodné právne dokumenty a právne predpisy jednotlivých krajín označujú rasu a etnický pôvod za osobný údaj.

Rasu a etnický pôvod považujú antidiskriminačné zákony za možný dôvod diskriminácie a akúkoľvek diskrimináciu zakazujú: nikto nesmie s druhým zaobchádzať nerovnako z dôvodu jeho rasy či etnického pôvodu. Situácia sa výrazne komplikuje v prípade, keď sa má preukázať diskriminačné konanie, najmä nepriama diskriminácia, či naopak navrhnúť a odôvodniť realizácia pozitívnych opatrení, ktoré by mali smerovať k odstráneniu znevýhodňovania danej skupiny. V takomto prípade sú štatistické údaje dôležitým a často nevyhnutným prostriedkom, ktorý vypovedá o rozsahu znevýhodnenia určitej rasovej či etnickej skupiny, alebo o účinnosti či neúčinnosti politík smerujúcich k rovnosti. Ak neexistujú mechanizmy zberu osobných údajov, nezriedka sa môže stať, že sa nelenže nepodarí nepriamu diskrimináciu preukázať, ale často sa ju nepodarí ani len odhaliť.

S ohľadom na historickú skúsenosť je dôraz na ochranu pred neoprávneným zberom a zhromažďovaním údajov vypovedajúcich o etnickom pôvode pochopteľný. Na druhej strane môže prísna interpretácia ochrany zber týchto údajov celkom znemožniť, a to aj v prípadoch, ak by bol účelný a prospešný napríklad pri preukázaní existujúceho znevýhodnenia určitej etnickej skupiny.

DILEMY RÓMSKEJ ŠTATISTIKY NA SLOVENSKU

V európskej diskusii o zbere etnických dát nebola pôvodne otázka rómskej populácie explicitná (napr. ECRI 1998; 2005). Až ku koncu 90. rokov nastáva situácia, keď Európska komisia problémy a problematiku Rómov uznala ako otázku, ktorá musí byť riešená na európskej úrovni. Potreba štatistiky o Rómoch sa stáva čoraz akútnejšou aj preto, že v mnohých krajinách sa začínajú uplatňovať špeciálne programy určené pre rómsku menšinu. Upozorňuje na to napríklad aj Európske centrum pre práva Rómov (ERRC) v publikácii o etnickej štatistike z roku 2004 (Roma Rights Quarterly 2004).

Na zber dát vypovedajúcich o rómskej menšine však existujú celkom odlišné, v podstate protichodné názory, čo potvrdil aj dvojdnový okrúhly stôl, ktorý sa v roku 2000 konal v rámci Rady Európy na tému „Rómovia a štatistika“ (Council of Europe 2000). Samotní reprezentanti rómskej menšiny zastávali protichodné názory. Na jednej strane stáli odporcovia vytvárania etnických štatistík, ktorí mali obavy zo zneužitia týchto dát, k čomu v minulosti skutočne došlo. Na druhej strane niektorí rómski zástupcovia zdôrazňovali potrebu kvantitatívnych a kvalitatívnych etnických údajov. Podľa zástancov zberu štatistických údajov môžu tieto údaje ukázať skutočný rozsah znevýhodnenia rómskej menšiny a umožniť tak jednak rozvoj programov zameraných priamo na danú skupinu, a tiež ohodnotenie úspešnosti realizovaných antidiskriminačných politík.

Rómovia na Slovensku sa podľa výskumov pravidelne objavujú medzi skupinami najviac ohrozenými chudobou, sociálnym vylúčením a diskrimináciou. Pri tejto etnickej skupine sa kombinujú viaceré znevýhodnenia: vyskytuje sa u nich chudoba previazaná s demografickými podmienkami, chudoba vytváraná nezamestnanosťou, chudoba zapríčinená nízkou kvalitou práce či nedo-

statkom vzdelania a diskrimináciou. Za najhoršiu sa označuje situácia tej časti rómskej populácie, ktorá žije v segregovaných osadách. Táto etnická skupina sa explicitne spomína aj v politických dokumentoch a akčných plánoch SR na potlačanie chudoby či exklúzie. Napríklad v *Národnej správe o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie pre roky 2006 – 2008* (MPSVR SR 2006) sú Rómovia zaradení medzi skupinami obyvateľstva, ktoré patria k najviac ohrozeným chudobou a sociálnym vylúčením. Pre Slovensko je tzv. „rómska otázka“ tak otázkou sociálnej politiky a politiky rovnosti príležitostí, ako aj štatistiky a zberu dát.

Vývoj v oblasti etnickej štatistiky a administratívnych dát mal na Slovensku a v Česku svoju históriu.⁴⁶ Niekoľko súpisov rómskeho obyvateľstva, ktoré boli organizované a zabezpečované ministerstvom vnútra, sa uskutočnilo po druhej svetovej vojne. V rokoch 1966 až 1968 sa realizoval celoštátny súpis Rómov, ktorý inštitucionálne zabezpečoval štatistický úrad. Na tieto súpisy uskutočnené v 50. a 60. nadviazali v 70. rokoch evidencie národných výborov, ktoré slúžili ako podklad na vyplácanie sociálnych dávok a pomôcka pre sociálnych pracovníkov v starostlivosti o rómske obyvateľstvo. Hoci oproti predchádzajúcim zisťovaniam táto evidencia presnejšie zachytáva rómske obyvateľstvo, jej limitom bolo, že zahŕňala len tých Rómov, ktorí poberali niektorú z foriem sociálnej pomoci (Vaňo – Haviarová 2002: 478).

Čiastkový súpis obyvateľstva po druhej svetovej vojne (v českých krajinách v roku 1947 a na Slovensku v roku 1946) nezahŕňal otázku o národnosti alebo materinskom jazyku. Sčítanie ľudu v roku 1950 už zahŕňalo celú populáciu. Pri zisťovaní národnosti sa vychádzalo zo subjektívneho postoja, ktorý zisťovala otázka: „Ku ktorej národnosti sa hlásite?“ Pre údajné nesplnenie podmienok existencie národa (absencia spoločného územia a hospodárskeho života) však bola rómska národnosť z oficiálnych sčítacích hárkov vypustená a Rómovia boli

⁴⁶ Pre viac informácií o tejto téme pozri publikáciu M. Vašečku (2002: kap. E, s. 475 – 498).

nútení deklarovat' niektorú z oficiálne uznávaných národností (česká, slovenská, ukrajinská, ruská, poľská, maďarská, nemecká), alebo sa zahrnuli do skupiny „ostatné národnosti“. Sčítanie ľudu v roku 1970 doplnilo otázku „K akej národnosti sa hlásite?“ otázkou na materinský jazyk, ale v roku 1980 otázka na materinský jazyk už uvedená nebola. V rokoch 1970 a 1980 sa súbežne s cen- zom vykonal súpis Rómov, ktorého výsledky sa spracovali oddelene a považo- vali sa za tajný materiál. Príslušnosť k rómskej populácii bola pripisovaná – posudzoval ju sčítací komisár na základe antropologických rysov, jazyka alebo spôsobu života (Kalibová 2003: 46).

V cenzu roku 1991 sa opäť zisťoval aj materinský jazyk a etnicita sa zazna- menávala na princípe seabeklarácie. Pravdepodobne v dôsledku toho došlo k výraznému štatistickému poklesu početnosti rómskej populácie v porovnaní s predchádzajúcimi zisťovaniami, ako aj v porovnaní s „bežnou vedomosťou“ o počte Rómov.

V druhej polovici 90. rokov sa v praxi činnosti úradov práce s adminis- tratívnymi registrami bežne používala neformálna metóda pridávania iden- tifikačného znaku „R“ na základe pripísanej identity vo vzťahu k rómskym klientom. Táto prax mala negatívnu odozvu u aktivistov, ako aj v európskych politických kruhoch a neskôr bola zakázaná vzhľadom na rozpor s ľudsko- právnymi princípmi. ECRI v *Tretej správe o Slovensku* napríklad uvádza, že by sa mali „ prestať používať akékoľvek neformálne systémy v rôznych odvet- viach štátnej správy, prostredníctvom ktorých sa osoby nedobrovoľne iden- tifikujú a vedú v záznamoch ako osoby patriace k určitým menšinovým skupinám“ (ECRI 2004: par. 86). ECRI však ešte aj v práci z júna 2003 uvádza indície o administratívnom zaznamenávaní údajov o etnicite, ktoré však údajne neboli preukázané: „... objavujú sa tvrdenia, že niektoré inštitúcie – napríklad nemocnice, polícia a úrady práce – údajne zaznamenávajú etnický pôvod osôb, s ktorými majú do činenia, zrejme vychádzajúc z predpokladov pracovníkov, ktorí sú v kontakte s verejnosťou, hoci štátne orgány tieto tvrdenia popierajú.“ (ECRI 2004: par. 84) V posledných rokoch sa v adminis-

tratívnych registroch pravdepodobne nijakým spôsobom nepraktizuje pripísaná identifikácia Rómov.

Získavanie údajov o životných podmienkach a diskriminácii sa v uplynulých rokoch na Slovensku saturovalo jednak monitorovacími sondami európskych inštitúcií, jednak špecializovanými, prevažne sociologickými výskumami v rómskom prostredí. Tieto špecializované výskumy sa zameriavali na sociálno-ekonomické podmienky života Rómov, ako aj cielene na oblasti školstva, trhu práce a podobne. Tieto výskumy iniciovali a realizovali nevládne výskumné inštitúcie, akademické pracoviská (napríklad SAV), európske inštitúcie, medzinárodné mimovládne organizácie, ako aj nadnárodní aktéri ako Svetová banka, Rozvojový program OSN (UNDP) a podobne. Metodologicky išlo o rôzne sondy alebo kvalitatívne výskumy. Pokiaľ v nich dochádzalo ku kvantifikácii údajov, väčšinou rozsah vzorky nebol štatisticky dostatočne reprezentatívny na to, aby umožnil komparácie s nerómskou populáciou. Od druhej polovice 90. rokov až po súčasnosť vzniklo mnoho štúdií a syntetizujúcich správ (napríklad ERRC 1997, Radičová 2001, World Bank et al. 2002, European Commission 2004, Open Society Institute 2004, World Bank 2004, Ringold et al. 2005). Monitorovacie správy európskych inštitúcií tiež poskytli čiastkové dáta o špecifických oblastiach života. ECRI sa vo svojich monitorovacích správach (ECRI 2004) venovala napríklad otázke vzdelávania rómskych detí.

Začiatkom 21. storočia došlo k významnému posunu v praxi zhromažďovania dát aplikáciou metódy teritoriálneho mapovania rómskych osídlení. Bola to určitá reakcia výskumníkov a tvorcov verejnej politiky na pretrvávajúci chronický nedostatok kvantifikovateľných informácií (ale aj reakcia na vonkajší tlak európskych inštitúcií). Teritoriálny prístup k zberu dát o rómskej populácii je založený na predpoklade, že rómska populácia žije v určitých priestorových celkoch, enklávach (či už vo vnútri obcí, na ich okraji alebo v segregovaných osídleniach), a preto je možné jej „mapovanie“. Predpokladá sa, že takýto postup je v súlade s normami na ochranu osobných údajov, pretože mapovanie

neskúma etnickú identitu, ale robí iba akýsi „inventár“ osídlení.⁴⁷ Tento prístup má však niekoľko nevýhod, napríklad „nezachytí“ Rómov žijúcich integrovane alebo žijúcich na nemarginalizovaných územiach.

Sociografické mapovanie rómskych komunít na Slovensku sa konalo za podpory konzorcia, ktoré zahŕňalo orgány štátnej správy (Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity), slovenské mimovládne organizácie (S.P.A.C.E., IVO a Krajské centrum pre rómske otázky) a nadnárodné inštitúcie (Svetová banka). Uskutočnilo sa v roku 2004 a zahŕňalo 1 068 obcí a 1 573 rómskych osídlení (Radičová 2004). Cenzus rómskych osídlení identifikoval štyri typy bývania rómskej populácie vo vzťahu k majorite: integrované – rozptýlené (rómski obyvatelia žijú v obci rozptýlene medzi majoritou), integrované – koncentrované (rómski obyvatelia žijú v rámci obce, ale koncentrovane v istej časti či častiach), na okraji obce (rómski obyvatelia žijú koncentrovane v okrajovej časti obce) a mimo obce (rómski obyvatelia žijú v osade vzdialenej od obce alebo oddeľenej nejakou bariérou).

Z teritoriálneho prístupu pri identifikácii cieľovej skupiny vychádzal aj výskum UNDP z roku 2005 (Filadelfiová et al. 2006). Výber miest zberu dát bol založený na sociografickom mapovaní rómskych komunít na Slovensku z roku 2004. Vďaka týmto detailným údajom o rómskych osídleniach bolo možné rozdeliť rómske domácnosti do troch základných tried podľa stupňa integrácie s majoritnou populáciou. Vzorka všeobecnej populácie mala vo výskume úlohu kontrolného súboru s cieľom porovnať určité socioekonomické a iné údaje. Aj keď sa niektoré domácnosti sebaidentifikovali ako rómske, boli ponechané vo výberovej vzorke všeobecnej populácie.

Zber empirických údajov vo výskume UNDP sa realizoval prostredníctvom osobných rozhovorov medzi anketármi a respondentmi na základe anonymi-

⁴⁷ Sociografické mapovanie považujeme za pozitívny, úspešný a žiaduci krok, ktorý posunul verejnú politiku vo vzťahu k rómskej populácii výrazne ďalej. Domnievame sa, že legitimita sociografického mapovania (a to, že ho žiadny aktér nespochybňuje) je pozitívny modelový prípad vytvorenia širšieho konsenzu praxe zberu dát vo verejnom záujme. Podobný konsenzus by mohol vzniknúť aj pri štandardizácii iných praktických postupov zberu dát o etnicite.

zovaného štruktúrovaného dotazníka. Výberovú jednotku predstavovala pri tomto výskume *hospodáriaca domácnosť* vymedzená v manuáli ako „jednotlivec alebo skupina ľudí, ktorí sú alebo aj nie sú v príbuzenskom vzťahu, ktorí žijú spolu ako samostatná skupina v tom zmysle, že majú spoločnú organizáciu hospodárenia (to znamená, že sa podieľajú alebo sa podporujú v rámci jedného rodinného rozpočtu)“. Dotazník sa zameriaval na informácie o domácnosti, ako aj na informácie o jednotlivých členoch domácnosti. Do dnešného dňa bol tento výskum jedinečný svojho druhu, bol to najhlbší a najreprezentatívnejší výskum rómskych komúní. V súčasnosti MPSVR v spolupráci s Rozvojovým programom OSN pripravuje v horizonte do roku 2013 podobné reprezentatívne výberové zisťovania, ktoré by ponúkli také súbory dát, aby sa získal obraz o vývoji životných podmienok Rómov v časovej perspektíve.

V súčasnosti prebiehajúci projekt (november 2007 až jún 2008) v Českej republike *Analýza príčin nezamestnanosti Rómov a stratégia podpory ich zamestnanosti* (realizovaná s technickou asistenciou Svetovej banky vláde ČR) sa zameriava na cieľný prieskum medzi rómskymi a nerómskymi obyvateľmi v segregovaných lokalitách. Tento prieskum by mal zahŕňať určenie profilu vzdelanosti, kvalifikačných predpokladov a pracovných skúseností zamestnaných a nezamestnaných Rómov a Nerómov, ktorí bývajú na marginalizovaných územiach. Je pravdepodobné, že pri identifikovaní a určení výberovej vzorky respondentov cieľovej skupiny (Rómov) tiež používa metodiku založenú na teritoriálnom prístupe.

Na pozadí nedostatku etnických dát je vývoj v oblasti cieľných verejných politík zameraných na Rómov komplikovaný. Požiadavka mať presné dáta, ktoré by sa dali rozložiť podľa etnických charakteristík, sa už niekoľko rokov priamo aj nepriamo objavuje v takmer všetkých koncepčných vládnych dokumentoch. Napríklad *Návrh strednodobej koncepcie rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike (2007 – 2015)* medzi systémovými a legislatívnymi prekážkami zlepšenia situácie uvádza na viacerých miestach absenciu dát. Podľa Kon-

cepcie napríklad chýbajú údaje o zdravotnom stave v rómskych komunitách, údaje z oblasti zamestnanosti, vzdelávania a podobne.

Slovenská republika sa pred časom zapojila do programu pod názvom *Dekáda rómskeho začleňovania* a rozpracovala jeho priority do *Národného akčného plánu Dekády*, ktorý vláda SR schválila v roku 2005. Akčný plán vymenúva celý súbor indikátorov v rámci jednotlivých priorít ako vzdelávanie, zamestnanie, zdravie, stanovuje ich vyhodnocovanie a vymenúva inštitúcie zodpovedné za monitorovanie. Logicky sa ukazuje, že jediným možným spôsobom ako vyhodnotiť zmeny v týchto oblastiach a zabezpečiť monitorovanie je použiť dáta, ktoré umožňujú kvantifikovať cieľovú skupinu na základe etnicity. Preto sa zber dát podľa etnicity javí ako absolútne nevyhnutný z pohľadu naplnenia vyhodnocovania progresu v rámci *Dekády*.

S výnimkou špecifického sociografického „mapovania“ osídlení mali spomenuté výskumy charakter výberového zisťovania. Budúci trend zberu dát o životných podmienkach rómskej populácie bude pravdepodobne pokračovať takýmito anonymnými výberovými prieskumami založenými na vzorke populácie žijúcej v znevýhodnených regiónoch. Nie je veľmi pravdepodobné, že by sa v blízkej budúcnosti uplatnili nejaké varianty metód založených na spájaní administratívnych dát a využití personálneho identifikačného čísla.

Z hľadiska vývoja plánovania politik je hlavným nedostatkom spomenutých monitorovaní, prieskumov a výskumov ten fakt, že neboli súčasťou plánovania verejných politik. Ako uvádzajú mnohí aktéri na nadnárodnej úrovni (napr. UNDP 2007), plánovanie zberu etnických dát by malo byť súčasťou plánov verejných politik, aby sa zabezpečila kontinuita zberu a získali komplexné informácie.

Už len samotný fakt otvorenia celospoločenskej a odbornej diskusie, ktorá by vyústila do určitého konsenzu ohľadne vytvorenia koncepcie zberu dát a systematizovania praxe zberu dát, je dôležitá úloha. Budúcnosť ukáže, aký bude nasledujúci vývoj a aké postoje prevážia.

VYUŽITIE ETNICKÝCH DÁT PRE POTREBY TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK: PRÍKLADY Z VYBRANÝCH KRAJÍN

Jednotlivé krajiny zaznamenali v tejto oblasti špecifický vývoj, ktorý má význam pre porozumenie rôznych spôsobov, ako sa dajú dáta využiť pre účely formulovania a plánovania politík. Výber krajín pre prípadové štúdie viedlo želanie demonštrovať paletu skúseností na pozadí rôznych reálií. Medzi zohľadňovanými skutočnosťami boli: rôzna veľkosť menšinovej populácie (relatívne malý podiel menšinovej populácie v Maďarsku, relatívne veľký podiel v Litve a na Slovensku), rôzne typy menšinovej populácie (menšiny imigrantského pôvodu vo Veľkej Británii, Francúzsku a Fínsku, etnicko-lingvistické menšiny v Litve, veľká rómska populácia v Maďarsku a Česku), rôzne historické pozadie etnických politík (postkomunistická Európa na jednej strane a západné demokracie na strane druhej), rozdielna administratívna prax (bežná prax registrovania etnického pôvodu spojená s absenciou mechanizmov analýzy dát v Litve, takmer žiadne informácie o etnicite vo Francúzsku, nevykonávanie sčítania obyvateľov, ale dostupné údaje z registrov vo Fínsku), rôzne prístupy k tvorbe antidiskriminačných politík (neexistencia zberu štatistických dát, ale podpora metódy testovania vo Francúzsku, neuplatňovanie metódy testovania a oficiálne neuplatňovanie vyrovnávacích opatrení v Litve a na Slovensku, rozvinuté uplatňovanie vyrovnávacích opatrení v Severnom Írsku).⁴⁸ Uvedený prehľad ukazuje, že vnútroštátne rámce sú veľmi dôležité, existujúce rozdiely medzi krajinami však odhaľujú šírku rôznych možností, preto je užitočné poznať ich.

⁴⁸ Zoznam krajín pri jednotlivých skutočnostiach nie je v žiadnom prípade kompletný. Pre širší prehľad pozri štúdiu P. Simona (2007).

Velká Británie a Severné Írsko⁴⁹

Možnosť voľby etnicity bola v sčítaní obyvateľov vo Veľkej Británii prvý raz zavedená v roku 1991. Otázka o vierovyznaní sa do cenzu doplnila v roku 2001. Napriek problémom, ktoré vždy sprevádzajú takéto štatistické kategórie ako etnicita, je dôležité všimnúť si, že ešte predtým, ako bola táto otázka do cenzu zavedená, štatistický úrad Veľkej Británie zriadil pracovnú skupinu o otázkach spojených s etnickými skupinami.

Vo Veľkej Británii pretrvávajú určité problémy so spracovávaním a interpretovaním etnických dát. Nekonzistencie v etnických kategóriách a ich limity iba čiastočne odhaľujú komplexnosť etnickej diverzity. Oficiálne stanovené etnické kategórie sú často spochybňované jednotlivcami a skupinami, ktorí sa cítia mimo oficiálnych schém alebo sa nimi cítia zneužití. P. Ratcliffe uvádza, že napriek námietkam tých, ktorí kladú nadmerný dôraz na politiku rôznorodosti, dáta získané cenzom sú dostatočné pre tých, ktorí sa zaujímajú o monitorovanie znevýhodnení.

Otázky o etnicite a vierovyznaní jednotlivca sa samy osebe nemusia zdať ničím výnimočné. Zaujímavé však je, akým spôsobom sa dáta zo sčítania používajú. Vyplnené sčítacie hárky sa uchovávajú v zabezpečených priestoroch a je na ne sto rokov uvalené embargo na používanie. Vzorky anonymizovaných záznamov (SARs) sú však dané k dispozícii užívateľom. Podmienkou prístupu k vzorkám je podpísanie vyhlásenia, že užívateľ sa nepokúsi identifikovať konkrétnu domácnosť alebo jednotlivca. K dispozícii sú dve separátne vzorky: 2 % listov obyvateľa a 1 % bytových a domových listov.

T. Ratcliffe dodáva, že aby mali cenzové dáta o rase, etnicite a vierovyznaní dobrú výpovednú hodnotu, bolo by žiaduce dopĺňať ich podrobnými prieskumami v lokalitách. Tieto prieskumy je však možné vykonať iba v tých regiónoch, kde sú vhodné právne a organizačné podmienky vrátane prístupu k anonymizovaným vzorkám cenzových dát.

⁴⁹ Hlavným prameňom informácií o britskej politike sčítania obyvateľov je práca P. Ratcliffa (2008). O etickej štatistike pozri aj dokumenty CSES (2007) a ERRC (2007).

Etnický monitoring a verejná povinnosť implementácie politik rovnaného zaobchádzania v kontexte Veľkej Británie vznikli v Severnom Írsku,⁵⁰ v etnicky rozdelenom a konfliktami sužovanom prostredí. Politiky rovnaného zaobchádzania tam boli postupne formalizované a neskôr zavedené aj v iných častiach Veľkej Británie.

Skúsenosť Veľkej Británie je zaujímavá z toho dôvodu, že oficiálny etnický monitoring je verejne podporovaný a majú ho vykonávať vládne agentúry a zamestnávateľia. Ako uvádza P. Simon, zákon o ochrane údajov umožňuje zber dát o etnickom alebo rasovom pôvode za podmienky, že „spracovávanie je nevyhnutné za účelom identifikácie alebo monitorovania existencie alebo absencie rovnosti príležitostí a rovnaného zaobchádzania medzi osobami s rôznym rasovým alebo etnickým pôvodom s cieľom umožniť takúto rovnosť, podporiť ju alebo zachovať“.⁵¹ (Simon 2007: 60)⁵¹

Oficiálne inštitúcie vo Veľkej Británii vydali množstvo dokumentov, ako sú zákonníky alebo usmernenia na podporu využívania monitorovania a politik rovnosti. Kľúčovú úlohu v tomto procese zohrávala Komisia pre rasovú rovnosť. P. Simon uvádza, že štatistika sa v politikách antidiskriminácie a rovnosti príležitostí systematicky využíva od polovice 90. rokov, etnické štatistiky si však robí iba 60 % firiem (Simon 2007: 62). Dôraz na zber etnických dát poklesol v dôsledku veľmi vzrušených debát, ktoré nasledovali po útokoch na londýnske metro a verejnú dopravu v roku 2005. Vtedy odznela aj kritika, že monitorovanie etnického pôvodu neprispelo k budovaniu národnej jednoty, ale naopak viedlo k zdôrazňovaniu etnických rozdielov a k deleniu spoločnosti podľa rasy. Antidiskriminačné politiky a opatrenia na podporu rovnosti príležitostí prostredníctvom štatistických dát sa však nezmenili ani nezrušili.

Veľká Británia, rovnako ako väčšina európskych krajín, má prísne zákony na ochranu osobných dát. Na druhej strane Komisia pre rasovú rovnosť vyvinula na vládu tlak, aby sa umožnil zber etnických dát. V dôsledku toho sa súčasťou zá-

⁵⁰ Severné Írsko má legislatívu rovnosti príležitostí odlišnú od Veľkej Británie.

⁵¹ Data Protection Act 1998, UK, schedule 3 (9). Monitorovanie etnickej alebo rasovej diskriminácie je zabezpečené v dokumente Race Relations Act z roku 1976, ktorý bol novelizovaný roku 2000. Citované podľa štúdie P. Simona (2007: 60).

kona o ochrane dát stali špecifické ustanovenia o zbere etnických dát s cieľom monitorovať rovnosť príležitostí v zamestnaní (ERRC 2007: 64). Monitorovacie politiky vo Veľkej Británii sú teda dobre pripravené a je zabezpečený ich súlad s ochranou osobných dát.

*Nariadenie o spravodlivom zamestnávaní a zaobchádzaní (FETO)*⁵² v Severnom Írsku je jeden z pozitívnych príkladov, ktorý môže byť inšpiráciou aj pre strednú Európu, najmä pokiaľ ide o vzťah k Rómom. FETO je prelomová iniciatíva, ktorá sa prijala, aby sa zamedzilo diskriminácii a účinne sa vyrovnali socio-ekonomické nerovnosti medzi katolíckou a protestantskou populáciou. Podľa ERRC situácia Rómov na trhu práce v strednej Európe pripomína situáciu katolíkov v Severnom Írsku v 60. až 90. rokoch minulého storočia, najmä pokiaľ ide o predsudky majoritnej populácie voči menšine (ERRC 2007: 61).

Antidiskriminačná legislatíva, ktorá bola v platnosti pred FETO, nemala výraznejší vplyv na zmeny trhu práce a na elimináciu pracovnej segregácie založenej na rôznom vierovyznaní. FETO nielen odsudzuje a zakazuje diskrimináciu, ale tiež stanovuje pre zamestnávateľov špecifické povinnosti v oblasti politiky rovnosti v zamestnaní. Hlavným prvkom v tomto procese je etnicko-náboženská štatistika. Zamestnávatelia súkromného sektora s viac ako desať zamestnancami a celý verejný sektor sa postupne museli zaregistrovať v severoírskych Komisii pre rovnosť a začať vykonávať monitorovanie, aby sa zabezpečili vyrovnané počty katolíkov a protestantov na pracoviskách. Podpora rovnosti príležitostí sa stala pre zamestnávateľov povinnosťou, alebo podľa terminológie FETO „pozitívnym záväzkom“. Proaktívna politika priniesla úspechy a evaluácia FETO odhalila, že počty katolíkov na pracoviskách sa zvýšili (ERRC 2007: 63).⁵³

⁵² The Fair Employment and Treatment Order bol prijatý v roku 1998 a účinnosť nadobudol v roku 1999. V roku 2003 bol novelizovaný v súlade so Smernicou 2000/78/ES (<http://www.opsi.gov.uk/sr/sr2003/20030520.htm>). Uvedená analýza tohto dokumentu je založená na publikácii ERRC (2007: 61 – 63).

⁵³ Citované podľa Osborne, B. – Shuttleworth, I. 2004: *Fair Employment in Northern Ireland, A Generation On*. Blackstaff Press; Northern Ireland.

FETO je príkladom priamych opatrení, ktoré znižujú sociálne rozdiely. Je to tiež zaujímavý príklad toho, čo by sa dalo nazvať „mäkkým prístupom“ pri zabezpečovaní cieľov verejných politík. Mechanizmus monitorovania nerovností zverilo FETO do rúk zamestnávateľov, ktorí sa tak stali aktérmi procesu etnicko-náboženskej inklúzie. V prípade, že výsledky monitorovania neboli uspokojivé, alebo ukázali nevyvážené zloženie pracovníkov a pracovníčok, orgány uplatnili aktívny prístup – namiesto sankcií firmy podporovali a poskytovali im konzultácie, ako zabezpečiť rôznorodosť na pracovisku. Okrem toho firmám na administratívu spojenú s monitorovaním začleňovania pracovnej sily a požiadavkami reportovania poskytla Komisia aj finančnú pomoc (ERRC 2007: 62). Jednou z najprísnejších sankcií pre firmy, ktorým sa nepodarilo vykonať monitorovanie a reportovanie, bolo vylúčenie firmy z možnosti získať verejnú zakázku, čo malo silnejší účinok ako finančná pokuta (ERRC 2007: 62).

Maďarsko⁵⁴

Štatistická identifikácia etnického a rasového pôvodu sa v Maďarsku požaduje najmä v rámci etnickej a národnostnej politiky. V zákone o právach národných a etnických menšín z roku 1993 sú etnické skupiny definované takto: „Národná alebo etnická menšina je každá etnická skupina, ktorá je prítomná v Maďarskej republike najmenej jedno storočie, ktorá predstavuje početnú menšinu obyvateľov krajiny a ktorej členovia sú tiež maďarskí občania odlišujúci sa od ostatných občanov tým, že majú svoj vlastný jazyk, kultúru a tradície, majú pocit skupinovej spolupatričnosti, snažia sa zachovať si tieto črty a chrániť svoje komunity.“

Tradične multietnické Maďarsko dáta o etnickej príslušnosti zbieralo dlhý čas. Do roku 1941 bol hlavným kritériom zaradenia k etnickej skupine jazyk. Priama otázka o národnosti (v zmysle etnicity) sa objavila v cenzu roku 2001.

⁵⁴ Popis situácie v Maďarsku je založený na štúdiu P. Simona (2007: 52 – 56).

Toto sčítanie sa od predchádzajúcich výrazne odlišovalo aj metodológiou a špecifickými otázkami, ktoré boli zamerané na citlivé informácie. Dá sa povedať, že obsahovalo prinajmenšom šesť citlivých otázok: tri o jazyku, dve smerujúce na sebaidentifikáciu a jednu o vierovyznaní. K etnicko-kultúrnej afiliácii sa pristupovalo z viacerých uhlov: materinský jazyk, jazyk, ktorým sa v rodine alebo medzi najbližšími hovorí, sebaidentifikácia so skupinou a blízkosť k jej kultúrnym hodnotám a tradíciám. Porovnanie týchto indikátorov poskytlo zaujímavý obraz o tom, do akej miery jednotlivé indikátory vypovedajú o etnickej identite menšinových skupín. Napríklad 190 000 osôb uviedlo, že sú Rómovia, ale iba 130 000 sa identifikovalo s rómskou kultúrou a menej ako 50 000 sa vyslovilo, že rómčina je ich materinský jazyk. Za povšimnutie stojí fakt, že v roku 1990 uviedlo iba 142 000 osôb, že sú Rómovia.

Forma otázok o etnickej príslušnosti v poslednom cenzu dovoľovala na každú otázku viac odpovedí (maximálne tri), čo bolo v súlade s požiadavkami predstaviteľov menšín. Túto možnosť však využilo málo respondentov (približne 1,5 %). Cenzus bol v súčinnosti so zákonmi o ochrane dát a so zákonmi o národnostných a etnických menšinách. Konzultácie štatistického úradu, ktorý za cenzus zodpovedal, s vládnyimi komisármi pre menšiny vyústili do kompromisu, ktorý umožnil zozbierať dáta užitočné pre ochranu etnických menšín pri súčasnom rešpektovaní zákonov o ochrane dát. Otázky o etnicite, jazyku, vierovyznaní a invalidite sa nachádzali v závere dotazníka a poznámka pod čiarou upozorňovala, že odpovedať na ne (na rozdiel od iných otázok) nebolo povinné. Napriek citlivosti týchto otázok sa nepotvrdili obavy, že na ne respondenti nebudú odpovedať. Podiel odmietnutých odpovedí bol menší ako 6 %.

Okrem sčítania sa v Maďarsku realizovalo aj niekoľko výberových zisťovaní medzi rómskou populáciou. Tieto zisťovania a prieskumy boli zamerané na poznanie najvypuklejších nerovností, ktoré sa dotýkajú Rómov a ktoré sa prejavujú napríklad etnickou segregáciou v školách prispievajúcou k medzigeneračnej reprodukcii chudoby.

Mnoho zástupcov menšín a rómskych aktivistov žiada vylepšiť techniky zberu dát o situácii menšín a najmä rómskej menšiny. Veľa z nich kritizuje zákon o ochrane dát, ktorý podľa nich zámerne limituje možnosti skúmania nerovností medzi majoritou a Rómami. Zákon o národnostných a etnických menšinách sa nezaobrá sociálnymi podmienkami, ale zabezpečuje pre menšiny zdroje, ktoré potrebujú na ochranu svojej kultúry a jazyka. Zákon zdôrazňuje, že verejné inštitúcie (napríklad školy) musia byť schopné zabezpečiť podmienky (ako napríklad vyučovanie v materinskom jazyku), ktoré spĺňajú požiadavky menšín. Diskrimináciu zákon o menšinách priamo nerieši.

Francúzsko⁵⁵

V procese prípravy *Smernice č. 2000/43/ES* francúzska delegácia zabránila zahrnutiu klauzuly, ktorá vyzývala štáty zbierať štatistické údaje o etnicite. Francúzsko je jeden z mála európskych štátov, ktorý neratifikoval *Rámcovú konvenciu o ochrane národnostných menšín*. Nie je teda prekvapujúce, že etnická štatistika a údaje o menšinách sú jedným z neustále sa opakujúcich problémov v boji proti diskriminácii vo Francúzsku.

Zákon o ochrane dát platí vo Francúzsku od roku 1978.⁵⁶ Bola doň transponovaná *Smernica č. 1995/46/ES o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov*. Stretol sa s množstvom problémov, pretože riešil subjektívne otázky ako etnická identita a podobne, ktoré sú vo Francúzsku tradične považované za veľmi citlivé. Naposledy bol novelizovaný roku 2004. Proces prijímania pozmeňovacích návrhov vyvolal diskusiu medzi štatistickými orgánmi a v prostredí právnych expertov. Diskutovalo sa najmä o téme vylepšenia podmienok pre

⁵⁵ Text je založený na štúdií P. Simona (2007).

⁵⁶ Dáta zbierané v cenzu sa vo Francúzsku od konca 19. storočia zmenili iba málo. Údaje o krajine narodenia a občianstve, ktoré identifikovali rodených Francúzov, ľudí, čo získali francúzsku národnosť, a cudzincov, sa zbierali od roku 1881. Vierovyznanie, naopak, sa nesledovalo od roku 1882.

spracovávanie a druhotné využívanie dátových súborov a otázky právnych záruk pred zneužitím.

V roku 1978 Francúzsko pre účely monitorovania implementácie zákona o ochrane dát založilo aj nezávislý úrad s názvom Národná komisia pre spracovávanie dát a slobôd (La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL) pozostávajúci zo 17 členov (poslancov, sudcov, expertov). Jeho hlavnou náplňou je ochrana súkromia a slobody jednotlivca. Do náplne práce CNIL patrí aj vydávanie stanovísk ohľadne všetkých operácií v procese spracovávania dát vo verejnom aj súkromnom sektore. CNIL zohráva veľmi aktívnu úlohu. Monitoruje žiadosti o spracovávanie dát a má investigatívne právomoci v tejto oblasti. Môže viesť vyšetrovanie a kontrolovať, či sú jej rozhodnutia rešpektované. Môže tiež verifikovať, či sa aplikujú preventívne opatrenia, aby dáta neboli zneužívané. CNIL využíva svoje regulačné právomoci aj na to, aby stanovila štandardné úkony pre bezpečné spracovávanie dát. Je zodpovedná za to, aby elektronické spracovávanie rešpektovalo individuálne slobody. Medzi jej dôležité právomoci patrí aj dohľad na obsah dátových súborov a rozhodovanie o tom, za akých podmienok môžu byť použité. Aby sa predišlo nutnosti opakovane predkladať žiadosti o autorizáciu zberu dát bol zavedený zjednodušený systém – štatistické a výskumné agentúry predkladajú CNIL na schválenie ročné plány zberu dát.

Aktivity CNIL v oblasti etnických dát sa týkajú najmä údajov o národnosti a krajine narodenia. Tieto dáta vo Francúzsku napomáhajú identifikovanie etnického a rasového pôvodu. Pozícia CNIL nie je rigidná, ale sa vyvíja pod vplyvom verejnej diskusie. CNIL vydala v roku 2005 odporúčanie o meraní diverzity podľa etnických kritérií. Urobila tak v odpovedi na stále silnejúce požiadavky firiem, ktoré prijali *Chartu o rôznorodosti na pracovisku* a zaviazali sa v nej bojovať proti diskriminácii a propagovať etnickú diverzitu, nepoznali však zákonný spôsob, akým etnickú diverzitu monitorovať a vyhodnocovať. V tomto dôležitom stanovisku CNIL považuje ciele boja proti diskriminácii v zamestnaní za legitímny verejný záujem a uvádza, že „aktivity boja proti diskriminácii a zvlášť boja

proti etnickej a rasovej diskriminácii, by sa mohli opierať o štatistické nástroje, ktorými by bolo možné merať diskrimináciu, ktorej sú vystavení jednotlivci alebo skupiny vo firmách a verejných službách“.

V máji 2007 CNIL publikovala názor, ktorý otvoril možnosť zberu informácií o krajine narodenia a národnosti rodičov. Otázky na tieto veci by buď mali byť zahrnuté do sčítania obyvateľov, alebo by sa mali odpovede na ne získať analýzou krstných mien a priezvisk. CNIL sa veľmi rezervovane stavia k tomu, aby sa vo Francúzsku vytvorila nomenklatúra, teda pevný zoznam etnicko-rasových kategórií. Podľa názoru CNIL je však zber dát o „fyzickom výzore“ a „farbe pokožky“ možný v rámci vedeckých štúdií o vnímaní diskriminácie jej obeťami.

Nie všetky administratívne registre vo Francúzsku obsahujú informáciu krajiny pôvodu a národnosti. Informácia o imigrantoch sa verejne podáva zriedkakedy, buď z dôvodu vyhnúť sa ich stigmatizácii, alebo preto, že pre nich nie sú určené osobitné opatrenia verejných politík. Odporúčania, ktoré úrad vydáva, majú za následok limitovanie rozširovania informácií o imigrantoch, pretože majitelia dátových súborov predpokladajú prísny dohľad CNIL, a tak dochádza k zbytočnej autocenzúre. CNIL odporučila sledovať tri kategórie: Francúz/Francúzka, cudzinec/cudzinka z krajiny EÚ, cudzinec/cudzinka z tretej krajiny. Tieto kategórie sú však príliš všeobecné na to, aby sa dali zužitkovať vo výskume o diskriminácii alebo pri aplikácii cielených opatrení sociálnej politiky.

V roku 2004 vznikol na základe požiadaviek rasovej smernice EÚ Vysoký orgán pre akciu proti diskriminácii a za rovnosť (La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, HALDE), ktorý má právomoci v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Ani zákon, na základe ktorého sa tento orgán konštituoval, nerieši otázku, akým spôsobom a aké štatistické dáta sa môžu zbierať. Zákon o rovnosti príležitostí (z 31. marca 2006) bol prijatý ako reakcia na nepokoje, ktoré vznikli v robotníckych štvrtiach v novembri 2005. Tento zákon však tiež neformalizoval systém rovnosti príležitostí, ale venuje sa len čiastkovým otázkam. Určuje napríklad, že životopisy uchádzačov o zamestnanie by mali byť anonymné a že v boji s diskrimináciou by sa mala aplikovať

metóda „testovania“.

HALDE si postupne osvojuje pozíciu v oblasti štatistických dát. Ako zdroj informácií o diskriminácii preferuje analyzovanie sťažností od občanov. HALDE si vytvoril aj metódu diskriminačného barometra, ktorá je založená na pravidelnom testovaní. Metóda testovania má nahrádzať používanie etnických dát v oficiálnych štatistikách. Francúzsko prijalo minimum opatrení v oblasti stratégie boja proti nepriamej diskriminácii, ktorej dokazovanie je založené najmä na metóde testovania.

Otázku zberu etnických dát sa podujal riešiť nový (podľa niektorých kontroverzný) Zákon o imigrácii, integrácii a azyle (schválený v októbri 2007), ktorý v článku 63 povoľoval zber dát o rase a etnickom pôvode pre účely odborných štúdií. Francúzsky ústavný súd dňa 15. novembra 2007 prehlásil, že tento článok odporuje ústave.⁵⁷

Litva

Hoci Litva prijala *zákon o národnostných menšinách* už v roku 1989, ten nedefinuje termín „národnostná menšina“, ani konkrétne nevymenúva špecifické menšiny. Za národnostné menšiny sa považujú všetky lingvistické a etnické skupiny.

Sčítanie obyvateľov slúži ako hlavný zdroj dát o etnickom zložení spoločnosti. V čase medzi sčítaniami sa dáta o etnických skupinách nijakým spôsobom nesledujú, takže cenzus je aj hlavným referenčným zdrojom pre pozorovanie dynamiky zmien.

Etnické alebo národnostné menšiny predstavujú v Litve podľa posledného sčítania 15,6 % celkovej populácie (Litva má 3,5 milióna obyvateľov). V porovnaní s predchádzajúcim cenzom zo sovietskej éry, kedy sa k týmto menšinám

⁵⁷ Viac na <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007557/2007557dc.htm>

hlásilo 20,4 % obyvateľov, dáta z roku 2001 teda naznačujú pokles podielu osôb, ktoré deklarovali menšinovú etnickú identitu. Môže to byť čiastočne dôsledok emigrácie niektorých Nelitovčanov po roku 1990 na územia bývalého Sovietskeho zväzu, ale aj v dôsledok toho, že v sčítaní roku 2001 bola deklarácia etnickej identity voliteľná. Etnicita detí do 15 rokov sa registrovala podľa vyjadrenia rodičov. Menej ako 1 % respondentov (0,94 %) nedeklarovalo žiadnu etnicitu. Vo väčšine prípadov to boli príslušníci menšín alebo ľudia so zmiešaným etnickým pôvodom; viac ako 40 % z nich bolo mladších ako 20 rokov. To môže znamenať, že rodičia im neprípísali žiadnu národnosť (Leončikas, 2007: 40). Otázka priznávania etnicity nebola nikdy vo verejnom diskurze považovaná za veľmi senzitívnu a dôležitú. Nikdy sa napríklad neprikladal význam tomu, či početnosti etnických menšín nie sú v skutočnosti odlišné od údajov získaných sčítaním.

Ochranu osobných dát monitoruje špecializovaný Štátny inšpektorát pre ochranu dát (Vlastybinė duomenų apsaugos inspekcija),⁵⁸ ktorý bol zriadený v roku 1996. Zákon o ochrane osobných dát bol harmonizovaný so *Smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 95/46/ES* v roku 2003. Inšpektorát sa zameriava na monitorovanie spôsobu, akým sa spracúvajú veľké databázy vrátane štátnych registrov, elektronických aj telekomunikačných služieb a prevody dát.

Záležitosťami rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačných smerníc EÚ je v Litve poverený Úrad ombudsmana pre rovnosť príležitostí. Úrad je zodpovedný za skúmanie sťažností o diskriminácii, nemá však kompetencie ani kapacity robiť výskumy alebo šetrenia o situácii diskriminovaných skupín. Zaujímavý je fakt, že Litva nemá nezávislý orgán s pôsobnosťou v oblasti ľudských práv, ktorý zvyčajne vykonáva takéto monitorovacie funkcie v širšom kontexte.

Niektoré administratívne praktiky v Litve tiež zahŕňajú deklaráciu a registráciu etnického pôvodu jednotlivcov. V niektorých prípadoch napríklad jednotlivci

⁵⁸ Viac informácií pozri na webovej stránke <http://www.ada.lt>.

požadovali špeciálnu pečiatku do pasu, pretože chceli, aby mali v osobnom dokumente národnosť explicitne vyznačenú a zachovanú. Niektorí obyvatelia stále majú takéto pasy platné. Nové občianske preukazy neposkytujú možnosť ani voľný priestor, aby sa na nich vyznačila etnicita. Tá sa však stále zapisuje do rodných listov. Etnicita dieťaťa je určená podľa etnicity rodičov, alebo v prípade zmiešaného manželstva voliteľne podľa jedného z rodičov. Tento údaj je považovaný za osobný a je chránený zákonmi na ochranu dát. Zatiaľ sa nikto nestá-žoval, že mu bola etnicita do dokumentu vpísaná, alebo že by mu bola prisúdená bez jeho súhlasu. Údaje o etnicite uvedené v rodných listoch sa nevyužívajú na štatistické účely a nemáme žiadnu informáciu, že by sa využívali na výskumné účely alebo na účely tvorby verejných politík.

Relatívne pokojná atmosféra okolo otázky etnických štatistík môže byť spôsobená faktom, že neexistuje veľa opatrení sociálnej politiky, ktoré by boli cieľené na špecifické skupiny obyvateľstva alebo etnické menšiny. Výskum sociálnych a ekonomických podmienok etnických skupín je v Litve nedostatočný a potrebné dáta nie sú dostupné.

V rokoch 2002 až 2003 publikoval štatistický úrad Litvy štatistiky o trhu práce členené podľa etnicity. Dáta odhalili, že nezamestnanosť medzi národnostnými menšinami je vyššia, ako sú celoštátne priemery. Nenasledovala však žiadna odpoveď vo forme verejných politík a zber dát podľa etnicity nepokračoval.

Údaje o zamestnanosti sa pravidelne získavajú prostredníctvom výberových zisťovaní, ktoré vykonáva štatistický úrad. Mnohí štatistici a ministerskí úradníci v neformálnych rozhovoroch vyjadrujú názor, že podiel respondentov z etnických menšín je v týchto zisťovaniach príliš malý, aby mohli byť výsledky štatistiky reprezentatívne. Namiesto zberu etnických informácií cez štandardné prieskumy trhu práce navrhujú vykonávať špecifické zisťovania cieľené na minority.

Česká republika⁵⁹

Politická diskusia o etnických menšinách, ľudských a sociálnych právach osciluje v Českej republike najmä okolo problematiky rómskej populácie. Podobne ako na Slovensku sú hlavnými rámcami diskusie dva druhy princípov politiky rovnosti: princíp ochrany osobných dát a princíp monitorovania etnickej diskriminácie a životných podmienok menšín.

Zber etnických dát je upravený *zákonom o ochrane osobných údajov*⁶⁰. Zákon sa venuje aj postaveniu Úradu pre ochranu osobných údajov (ÚOOÚ)⁶¹ a upravuje podmienky zberu a spracovania dát o národnosti a etnickom pôvode ako citlivých údajov.

Pre porozumenie situácie v Českej republike je dôležité vedieť, že antidiskriminačný zákon (ktorým sa majú transponovať antidiskriminačné smernice EÚ) zatiaľ stále nie je v platnosti. Antidiskriminačný zákon mala pritom Česká republika prijať už pri vstupe do EÚ, zatiaľ ho však odsúhlasila iba vláda (v júni 2007) a v čase publikovania tejto štúdie je prejednávaný v poslaneckej snemovni českého parlamentu. Česká republika je tak poslednou členskou krajinou, ktorá ešte nemá normu proti nerovnému zaobchádzaniu. Hrozí jej za to žaloba na Európskom súdnom dvore a pokuta.

Návrh antidiskriminačného zákona špecifikuje Úrad verejného ochrancu práv ako orgán, ktorý má mať systematickú úlohu v otázkach rovného zaobchádzania a spôsobu zabezpečenia pomoci obetiam diskriminácie.

*Zákon o zamestnanosti*⁶² obsahuje detailnú právnu úpravu zákazu diskriminácie v prístupe k zamestnaniu. Zákaz diskriminácie upravuje aj *zákoník práce*⁶³, ktorý v podrobnostiach odkazuje na doposiaľ neexistujúci antidiskriminačný zákon.

⁵⁹ Prípadová štúdia je sčasti založená na kapitole D. Chytila v publikácii E. Olli a K. Olsen (2006).

⁶⁰ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochrane osobných údajů. <http://www.uouu.cz/index.php?l=cz&m=left&mid=01:01:00&u1=&u2=&t=>

⁶¹ Úřad pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ). <http://www.uouu.cz>.

⁶² Zákon č. 435/2004 Sbírky, o zaměstnanosti.

⁶³ Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce.

Často diskutovaným problémom v Českej republike je určenie početnosti rómskej populácie. Plne v súlade s ľudskoprávnymi štandardmi pre deklarovanie etnicity je prihlásenie sa k rómskej národnosti založené na sebaidentifikácii. Mnohí aktéri (aktivisti, štátna správa atď.) tvrdia, že počet Rómov je v oficiálnych štatistikách založených na cenze výrazne nižší, ako je „bežná vedomosť“ o počte Rómov. Za povšimnutie stojí, že hoci sa naplno priznáva, že dáta o etnicite z cenzu nie sú spoľahlivé a že počty Rómov sú podhodnotené, údaje o početnosti iných národností sú vo všeobecnosti akceptované.

V Česku sa, podobne ako na Slovensku, často uplatňuje výskumná prax, pri ktorej sa realizujú špecifické teritoriálne „mapovania“ rómskej populácie. Výskumy mapujúce rómske osídlenia⁶⁴ však nedosiahli územnú komplexnosť slovenského sociografického mapovania rómskych komunít.⁶⁵

Podľa návrhu českého antidiskriminačného zákona by mal mať v oblasti rovnakého zaobchádzania pôsobnosť verejný ochranca práv, ktorý by mal, obdobne ako Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, vykonávať rôzne výskumy v tejto oblasti. Zákom zverenú právomoc vykonávať prieskumy má takisto napríklad aj britská Komisia pre rovnosť a ľudské práva.

Administratívne registre neobsahujú dáta týkajúce sa etnicity. Zákon o ochrane údajov povoľuje spracovávanie osobných dát iba limitovaným spôsobom, a to v súlade s účelom ich zberu. Z dôvodu legislatívy na ochranu dát preto nie sú využívané ani dáta z registrov, ktoré sú neetnického charakteru. Štatistický úrad preto radšej volí postup, že so štátnymi orgánmi, ktoré sú správcami administratívnych dát spolupracuje na konkrétnych úlohách, a tým môže dáta využiť.

Ministerstvo vnútra spravuje Informačný systém o obyvateľstve (ISEO), ktorý obsahuje meno, priezvisko, dátum narodenia, pohlavie, krajinu narodenia, rodné

⁶⁴ Pozri Gabal Analysis & Consulting (2006). Pre viac informácií pozri interaktívnu mapu z výskumu aj webovú stránku <http://www.esfcr.cz/mapa/index.html>.

⁶⁵ Pozri kapitolu Dilemy rómskej štatistiky na Slovensku v tejto publikácii.

číslo, štátnu príslušnosť, adresu, predchádzajúcu adresu, rodinný stav a dátum sobáša. ISEO obsahuje aj údaje o cudzincoch s trvalým a dlhodobým pobytom v ČR. Dostupnosť dát zo systému ISEO je obmedzená. Hoci štatistický úrad môže použiť dáta z populačných registrov pre distribúciu sčítacích hárkov, iné procesy s osobnými dátami sú prísne zakázané.

Dostupné sú dáta z výberového zisťovania pracovných síl a EÚ SILC (Štatistika EÚ o príjmoch a životných podmienkach), výberová vzorka však nezahŕňa príslušníkov etnických menšín v dostatočnom počte. Kontrolné vzorky etnických menšín sa v rámci regulárnych výberových zisťovaní (napr. v rámci EÚ SILC a podobne) doposiaľ neaplikovali.⁶⁶ Veľa špecifických analýz a sociologických výskumov sa však zaoberalo otázkami rómskej populácie a migrácie. Zisťovania, výskumy a analýzy zamerané na etnické menšiny vláda podporuje a využíva.

Podľa mienky niektorých odborníkov bude možno v budúcnosti prechodné rôzne zdroje dát kombinovať. Umožnil by to fakt, že rodné číslo môže byť potenciálne spojené s ďalšími dátami. V súčasnosti rodné číslo slúži ako identifikačný kód pre špecifické administratívne databázy. Registre budú možno v budúcnosti prepojené s dátami českého štatistického úradu; prvé kroky sa už v tejto veci podnikli.

Fínsko⁶⁷

Fínsko je príkladom štátu, ktorý spravuje svoju štatistiku prostredníctvom dobre vyvinutého systému administratívnych registrov. Tieto informačné systémy sa zvyčajne používajú pre dáta o sociálnom zabezpečení, sociálnych službách a príspevkoch, vzdelaní, príjme a bývaní. Krajiny s dobre vyvinutým systémom registrov sú schopné postupne aktualizovať a kompilovať nevyhnutné infor-

⁶⁶ O možnostiach rozšírenia výberovej vzorky o príslušníkov etnických menšín v zisťovaniach ako EÚ SILC pojednávame aj v tejto štúdii. Pozri aj UNDP (2007).

⁶⁷ Informácie o Fínsku sú založené na prípadovej štúdii publikovanej v práci T. Makkonena (2007a: 99 – 101).

mácie a nemusia vykonávať tradičné sčítania obyvateľov.⁶⁸ Zrejme najdôležitejší komponent etnických štatistík sú populačné registre. Fínsky populačný register⁶⁹ spravovaný ministerstvom financií obsahuje individuálne informácie o mene, adrese, obci, materinskom jazyku, pohlaví, veku, rodinnom stave, krajine narodenia, národnosti, vierovyznaní a zamestnaní.

Fínsko harmonizovalo svoje právo s antidiskriminačnými smernicami EÚ v roku 2004.⁷⁰ Fínska antidiskriminačná legislatíva má ešte širší záber, ako požadujú smernice. Napriek kvalitnému systému štatistík má však Fínsko v oblasti monitorovania diskriminácie určité problémy. Etnickej dimenzii a potrebe dát poukazujúcich na rozsah etnických nerovností sa v 90. rokoch v dôsledku vyššej migrácie venovala zvýšená pozornosť.

Fínske ministerstvo práce v roku 1996 iniciovalo medzisektorovú pracovnú skupinu na prípravu monitorovacieho systému etnickej diskriminácie. Zber dát sa začal výskumami (prieskumy medzi obeťami, prieskumy verejnej mienky, obsahová analýza mediálneho diskurzu a podobne) a štátnymi výskumnými programami. Polícia tiež začala registrovať rasistické motivácie pri jednotlivých incidentoch. Napriek tomu ECRI upozorňuje, že možnosti monitorovania etnickej diskriminácie neboli vo Fínsku úplne vyčerpané.⁷¹

Rozvinutý systém registrov si automaticky vyžaduje aj rozvinutý systém technológií na ochranu dát. Pokiaľ má spoločnosť pocit bezpečnosti a ochrany pred zneužitím, je priechodnejšie otvoriť administratívne registre a poskytnúť dáta na účely analýzy.

68 Za krajiny s dobre vyvinutým systémom administratívnych registrov sa pokladajú Dánsko, Fínsko, Nemecko, Holandsko, Nórsko a Švédsko (Makkonen 2007a: 59).

69 Pozri webovú stránku <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/>.

70 Antidiskriminačný zákon vstúpil do platnosti 1. februára 2004.

71 Pozri správy o Fínsku z rokov 1997 a 2002 na webovej stránke <http://www.coe.int>.

VEREJNÁ MIENKA A ETNICKÉ DÁTA V KRAJINÁCH EÚ

Cieľom tejto štúdie je priniesť odborné a vecné argumenty pre informovanú tvorbu politík v predmetnej oblasti. Je však faktom, že tvorcovia politík sú ovplyvnení verejnou mienkou. Zber etnických dát ako aj opatrenia politík, pre ktoré sú tieto dáta potrebné (napríklad pozitívna akcia), sú vnímané ako veľmi citlivé. Preto argument o verejnej mienke bude znieť z krajín, kde sa etnické dáta zbierajú, a rovnako aj z krajín, kde je zber vnímaný ako problematický.

V roku 2007, ktorý Európska komisia vyhlásila za Európsky rok rovnosti príležitostí pre všetkých, sa uskutočnil prieskum Eurobarometer o otázkach diskriminácie a s ňou spojených problémov. Prieskum zahŕňal všetkých 25 štátov EÚ.⁷²

V prieskume sa okrem iného zisťoval aj postoj respondentov a respondentiek k otázkam ochrany dát. Jedna otázka smerovala k tomu, či by opýtaní boli ochotní anonymne uviesť osobné informácie, ak by sa zisťovali v rámci sčítania obyvateľov a slúžili by na účely boja proti diskriminácii. Výsledky odhalili, že medzi európskou verejnosťou vo všeobecnosti panuje vysoký stupeň ochoty zdieľať osobné informácie za uvedených podmienok. Nesúhlas je pomerne malý (TNS Opinion & Social 2007: 28). Deklarovanie etnického pôvodu sa ukazuje ako najmenej problematické (v priemere za EÚ 25 by túto informáciu poskytlo 75 % opýtaných), v porovnaní s informáciami o náboženstve a vierovyznaní (74 %), zdravotnom stave (71 %) alebo sexuálnej orientácii (65 %).

Ochota verejnosti podávať informácie o svojom etnickom pôvode sa v rámci jednotlivých krajín pohybuje od 59 % do 88 %. Ku krajinám, v ktorých je verejnosť najochotnejšia poskytnúť informácie o etnicite (pozri graf č. 1) patria Estónsko (88 %), Dánsko (88 %), Bulharsko (86 %), Švédsko (83 %) a Slovenská

⁷² Prieskum sa realizoval v lete 2006 a jeho výsledky boli publikované začiatkom roka 2007 (TNS Opinion & Social 2007).

republika (81 %). Ochota poskytnúť tieto informácie je najmenšia v krajinách ako Rakúsko (59 %), Maďarsko (64 %), Španielsko (68 %), Írsko (69 %) a Nemecko (71 %). Vo všetkých krajinách je však viac ako polovica populácie ochotná poskytnúť dáta o etnicite. Rakúsko a Maďarsko majú najvyšší podiel tých, ktorí by namietali proti informovaniu o etnickom pôvode (34 % a 30 %).

Medzi občanmi EÚ je tiež široká podpora zavedenia špecifických opatrení, ktoré by zabezpečili rovnaké podmienky pre každého v oblasti zamestnania. Samozrejme, dalo by sa spochybňovať, ako respondenti prieskumu porozumeli fráze „špecifické opatrenia“ v otázke Eurobarometra (či sú to špecifické legislatívne opatrenia, alebo opatrenia sociálnej politiky). V priemere sa však podpora špecifických opatrení pohybuje od 87 % pre invalidov a starších ľudí po 66 % pre sexuálne menšiny (pozri tabuľku č. 2). Je tiež zaujímavé, že podpora osobitných opatrení v 10 nových krajinách EÚ je vo všetkých prípadoch vyššia, ako je priemer EÚ. Za poskytovanie informácií o etnickom pôvode sa vyslovilo 75 % respondentov a respondentiek, pričom priemer EÚ15 je 69 %.

Podľa zistení výskumu verejnej mienky sondujúceho problematiku ochrany osobných údajov na Slovensku, údaje o rasovom a etnickom pôvode považuje z hľadiska možností ich zneužitia za najcitlivejšie 5 % opýtaných a o národnosti iba 4 % respondentov (pozri tabuľku č. 1). Väčšina občanov považuje za najcitlivejšie osobné údaje, ktoré je potrebné chrániť pred zneužitím, tieto dáta: rodné číslo (76 %), údaje o majetku a financiách (41 %) a údaje o zdravotnom stave (38 %). Oproti zisťovaniam spred dvoch rokov nedošlo na Slovensku v týchto názoroch k významnejšiemu posunu.

Tabuľka č. 1: Postoje k osobným údajom.

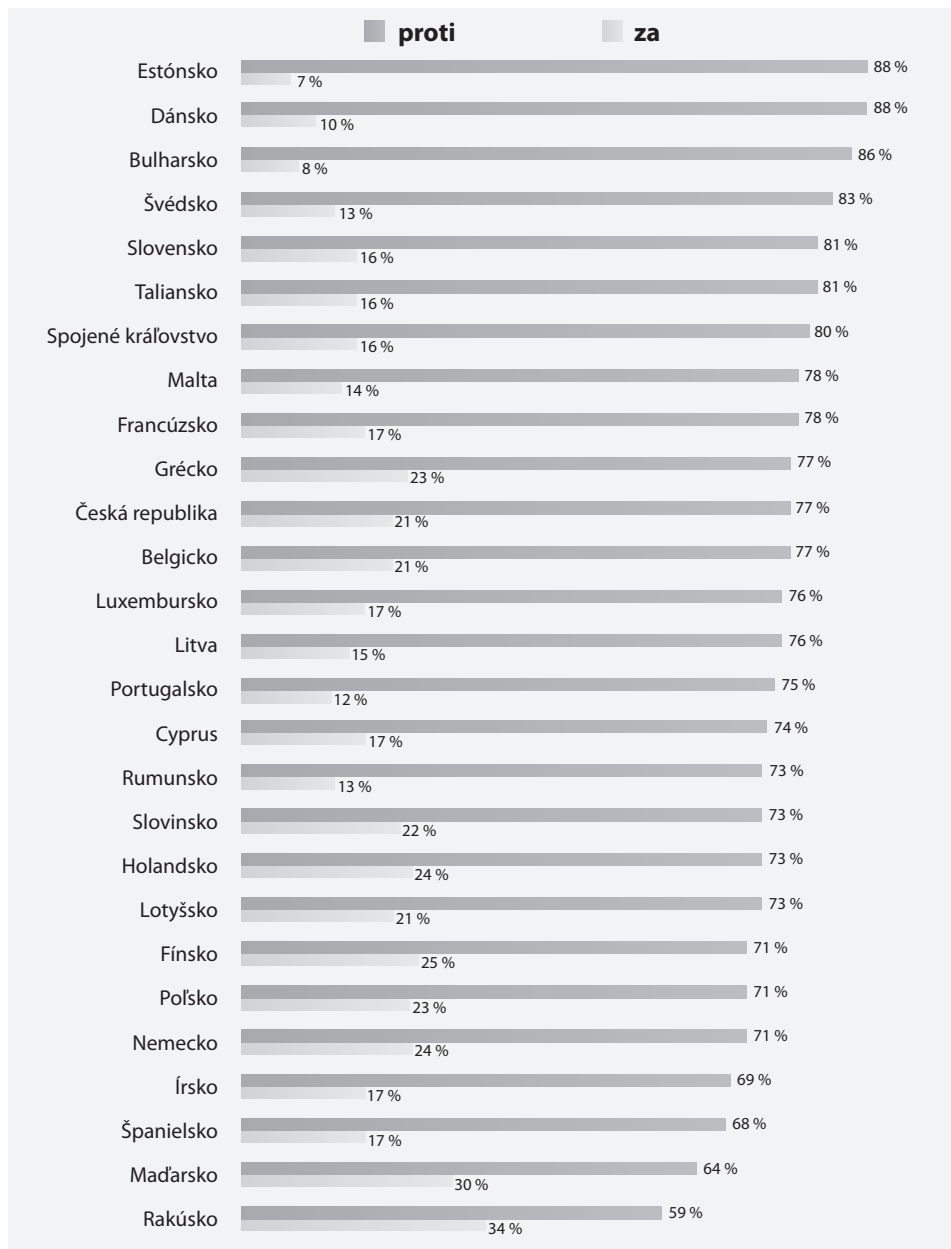
Otázka: Ktoré osobné údaje považujete za najcitlivejšie z pohľadu možnosti zneužitia okrem mena, priezviska a adresy? (údaje v %)

Osobné údaje	apríl 2003	marec 2005	február 2007
rodné číslo	67	72	76
údaje o majetku a financiách	34	40	41
údaje o zdravotnom stave	48	40	41
biometrické údaje	18	22	28
údaje o psychickom stave	21	21	19
údaj o odsúdení alebo treste	10	13	12
údaj o pohlavnom živote	13	12	11
údaj o politickom názore či členstve v politickej strane	19	12	10
údaj o náboženskej viere	14	10	7
údaj o rasovom alebo etnickom pôvode	7	5	5
údaj o národnosti	6	5	4
údaje o sociálnej identite	3	3	3
údaje o fyzickej identite	2	1	2
údaj o členstve v odboroch	1	1	2
údaje o kultúrnej identite	1	1	1
iná odpoveď	1	1	1

Zdroj: Ústav pre výskum verejnej mienky pri ŠÚ SR 2007

Graf č. 1. Verejná mienka v krajinách EÚ o etnických informáciách

Otázka: Boli by ste za, alebo proti, ak by sa v rámci sčítania obyvateľov poskytovali anonymné informácie o etnicite s cieľom boja proti diskriminácii? (údaje v %)



Zdroj: Eurobarometer (TNS Opinion & Social 2007: tabuľka Q15.1)

Tabuľka č. 2: Podpora opatrení na zabezpečenie rovnosti príležitostí v zamestnaní.
Otázka: Boli by ste za špecifické opatrenia na zabezpečenie rovnosti príležitostí pre každého v oblasti zamestnania, alebo proti týmto opatreniam?

Tabuľka vyjadruje odpoveď: Bol(a) by som za špecifické opatrenia na zabezpečenie rovnosti príležitostí v dôsledku: (údaje v %)	Porovnanie priemerov EÚ		
	EÚ25	EÚ15	10 nových členských štátov
invalidity	87	87	88
veku	84	83	88
pohlavia	79	78	87
etnického pôvodu	70	69	75
vierovyznania	70	69	79
sexuálnej orientácie	66	67	63

Zdroj: Eurobarometer (TNS Opinion & Social 2007: 20). Prieskum bol realizovaný v lete 2006.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Skutočnosť, že zber etnických dát sám osebe nie je v rozpore so zákonmi o ochrane osobných údajov či s ochranou ľudských práv zdôrazňujú tak európske inštitúcie, ako aj iní medzinárodní aktéri. Množstvo európskych dokumentov, odporúčaní a analytických správ konštatuje, že používanie dát o skupinových charakteristikách neporušuje zákony o ochrane osobných údajov. Naopak, množstvo aktérov (napríklad Európske spoločenstvo priamo v raseovej smernici v článku 15 preambuly) vyzýva na zisťovanie diskriminácie akýmikoľvek prostriedkami vrátane štatistických údajov. Medzinárodné a vnútroštátne právne predpisy však stanovujú špecifické obmedzenie pre zber dát a vymedzujú, aké dáta a akým spôsobom sa môžu zbierať, aby nemohlo dôjsť k ich zneužitiu.

Zber štatistických údajov takým spôsobom, aby mohli byť členené podľa etnicity a mohli preukázať sociálne disparity medzi rôznymi skupinami, predstavuje nevyhnutnú podmienku plánovania verejných politík založených na princípe rovného zaobchádzania. Integrálnou súčasťou ochrany ľudských práv je však aj ochrana osobných údajov. Preto sa pri plánovaní zberu dát, ako aj pri samotnej realizácii jednotlivých projektov nevyhnutne musia brať do úvahy všetky zákonné obmedzenia. Inými slovami, zákony na ochranu dát sú nevyhnutné, aby sa dáta zbierali správnym spôsobom. Štatici, úradníci zodpovední za monitorovanie aj výskumníci by preto mali spolupracovať s orgánmi na ochranu dát a predstavitelia úradu na ochranu dát by sa mali podieľať na plánovaní politík zberu dát. Je dôležité si tiež uvedomiť, že etnické dáta musia byť postavené na slobodnej a otvorenej seabeklarácii, pretože etnicko-kultúrne charakteristiky majú subjektívnu dimenziu.

Pre situáciu na Slovensku je kľúčovým problémom absencia koncepcie zberu etnických dát. Doposiaľ uskutočnené prieskumy a zisťovania neboli súčasťou plánovania politík a podnet k ich uskutočneniu bol stimulovaný náhodnými

okolnosťami. To malo za následok ich roztrieštenosť, vzájomnú nekompatibilitu a nedostatočný synergický efekt.

Štátna správa, ľudskoprávne organizácie a aktivisti nedostatok etnických dát stále vnímajú ako pretrvávajúci deficit a problém. Predstavuje to určitú prekážku aj pre prípravu efektívnej sociálnej politiky, pretože vláda nemá dostatok informácií potrebných pre nastavenie takých cielených opatrení, ktoré by odstránili problémy chudoby a diskriminácie.

Monitorovanie a etnické dáta sú potrebné tak pre politiku rovnosti príležitostí, ako aj pre politiku sociálneho začleňovania. Preto môžeme navrhnúť niekoľko špecifických odporúčaní týkajúcich sa plánovania politik, posilnenia inštitucionálnych kapacít, spájania dát z rôznych zdrojov a kreatívneho prístupu ku zberu a využívaniu dát v procese prípravy verejných politik.

Ako hlavná úloha sa pre Slovensko javí vypracovanie národnej koncepcie zberu etnických dát na zistenie situácie v oblasti rovnosti príležitostí a monitorovania diskriminácie, ktorá by bola sprevádzaná akčnými plánmi. Koncepcia by napríklad mohla ohodnotiť inštitucionálne kapacity orgánov v pôsobnosti ľudských práv a ochrany údajov, metodologické otázky zberu, metodiku a frekvenciu zisťovaní, otázky dostupnosti dát z administratívnych registrov, otázky uchovávanía dát a ich spracovávanía a podobne. Mohli by sa v nej riešiť napríklad aj také otázky, či v strednodobej perspektíve je pri zbere etnických dát vhodnejšia metóda pridávania kontrolných vzoriek rómskej populácie do pravidelných tematických výberových zisťovaní (napr. EÚ SILC), alebo je vhodnejšie realizovať samostatné výberové zisťovania medzi rómskou populáciou. Z dnešného pohľadu sa zdá, že v budúcnosti pravdepodobne bude akceptovaná druhá alternatíva, pretože sa pri nej môže budovať na (limitovaných) skúsenostiach predchádzajúcej praxe. Bolo by potrebné zvážiť aj širšie používanie metódy testovania a diskutovať o jej výhodách a prípadných nevýhodách.

Mali by sa hľadať inovatívne spôsoby zberu. Relevantné verejnoprávne orgány a orgány štátnej správy by pri monitorovaní diskriminácie a životných pod-

mienok mohli používať multidisciplinárne prístupy, ktoré vyžívajú rôzne metódy aj zdroje údajov a syntetizujú ich do komplexného obrazu.

Osobitné zdroje dát, akými sú národné štatistiky, údaje o súdnych prípadoch, dáta z výberových zisťovaní a podobne, nemôžu uspokojiť všetky potreby monitorovania. Preto je nevyhnutné vytvoriť a podporiť zákonné mechanizmy, ktorými sa dáta o rovnosti dajú spájať. Existuje niekoľko príkladov, ako sa údaje z kombinovaných druhov databáz dajú použiť pri plánovaní verejných politík. Najjednoduchší spôsob, ako použiť kombinované zdroje dát, je využitie dostupných a existujúcich výskumných materiálov rôzneho druhu. Mohli by sa zosumarizovať dostupné databázy, napríklad rozhodnutia súdov.

Z inštitucionálneho hľadiska sa ako kľúčové ukazuje ďalšie posilnenie kapacít špecializovaných orgánov pôsobiacich v oblasti rovného zaobchádzania a ľudských práv, aby mohli realizovať funkcie monitorovania tak, ako sú im zverené zo zákona.

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva by mohlo zhromažďovať informácie o počtoch sťažností podaných na diskrimináciu od subjektov, ktoré môžu tieto sťažnosti prijímať, napr. Slovenská obchodná inšpekcia, úrady práce, súdy a pod. Zhromaždené sťažnosti by mohlo Stredisko členiť podľa jednotlivých diskriminačných dôvodov a zistené údaje zverejňovať vo svojej každoročnej správe, ktorá by potom bola dobrým zdrojom dát o vývoji v počte podaných sťažností.

Etnické dáta, rovnako ako všetky dáta, ktoré podporujú verejné politiky, by mali byť pre spoločnosť prínosom. Mali by sa vypracovať spôsoby anonymného monitorovania, aby bolo možné smerovať k systému známemu aj zo zahraničia, ktorý pre určitých zamestnávateľov zakotvuje zákonnú povinnosť podporovať rovnosť. Bez monitorovania však nemôžu vedieť, či sa im to darí.

Vývoj všetkých zmienených možností v kľúčovej miere závisí na porozumení a podpore širšej verejnosti. Preto by všetky stupne decíznej sféry, ako aj občianska spoločnosť a najmä rómske organizácie, mali podporovať posilňovanie rómskej identity. Mestá a obce by sa mali motivovať k vypracúvaniu sociálno-demografických profilov svojich komúnit.

Interakcia medzi štatistickými a monitorovacími orgánmi na jednej strane a konečnými užívateľmi dát na strane druhej by sa mala prehĺbiť. Medzi koncovými užívateľmi dát, expertmi a tvorcami politik, by sa mohol vykonať dotazníkový prieskum, aby sa zistilo, aké druhy dát (a aké podrobné dáta) považujú za nevyhnutné. Medzi odborníkmi by sa tiež mala prediskutovať dostupnosť štatistických dát a potreba ich ďalšieho použitia.

Aj keby sa mohlo zdať, že na Slovensku panuje nedôvera v potrebu existencie etnických dát a obava z ich zneužitia, prieskumy verejnej mienky nepotvrdzujú, že slovenská verejnosť vidí zber dát ako veľký problém. Naopak, podľa Eurobarometra Slovensko s osemdesiatjeden percentnou podporou patrí medzi krajiny, v ktorých sú ľudia najochotnejší poskytnúť informácie o svojej etnicite. Táto podpora verejnosti poskytuje dostatočný priestor a legitimitu pre prijatie krokov na zlepšenie situácie v oblasti etnických štatistík a dát.

Otvorenie diskusie o potrebe a využívaní etnických dát by malo byť úlohou v najbližšej budúcnosti. Diskusiu o potrebe etnických dát by mohla sprevádzať kampaň zameraná na podporu zvyšovania verejného povedomia o otázkach ochrany dát, nevyhnutnosti ich zberu a výhod vyplývajúcich z takéhoto zberu.

LITERATÚRA

Council of Europe 2000: *Roma and statistics*. Document reporting about a round-table organized in Strasbourg on 22-23 May 2000 (MG-S-ROM (2000) 13). <http://www.romnews.com/a/pdf/coeStatistics.PDF>

CSES (Centre for Strategy and Evaluation Services) 2007: *Non-discrimination mainstreaming – instruments, case studies and way forwards*. Report. Kent April 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/mainstr07_en.pdf

Debrecéniová, J. 2004: Zásada rovnakého zaobchádzania a ochrana pred diskrimináciou na základe rasového alebo etnického pôvodu v SR po prijatí antidiskriminačného zákona. In: Milo, D. – Škobla, D. (eds.) 2004. *Slovenský a Európsky rozmer antidiskriminačnej politiky*. Bratislava: ĽPR.

ECHR (European Court of Human Rights) 2007: *Case of D.H. and others v. the Czech Republic. Judgement*. Strasbourg: ECHR (GC) No. 57325/00, 13.11.2007. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbk.asp?skin=hudoc-en&action=html&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=66048&highlight>

ECRI 1996: *General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*. CRI (96)43 rev., October 4, 1996. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-Policy_Recommendations/Recommendation_N1/1-Recommendation_n%B01.asp#TopOfPage

ECRI 1998: *General policy recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*. CRI(98)30, March 6, 1998. http://www.coe.int/t/e/human_rights/

ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-Policy_Recommendations/Recommendation_N4/1-Recommendation_n%B04.asp#TopOfPage

ECRI 2000: *Druhá správa o Slovensku prijatá 10. decembra 1999*. Štrasburg 27. jún 2000. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI%27s_work/5-CBC_Second_reports/Slovakia_CBC2_sk.pdf

ECRI 2004: *Tretia správa o Slovensku prijatá 27. júna 2003*. Štrasburg 27. januára 2004. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/2%2Dcountry%2Dbby%2Dcountry_approach/slovakia/3e%20rapport%20Slovaquie%20-%20slovaque%20-%20cri04-4.pdf

ECRI 2005: *Guidelines for dealing with issues related to ethnic data collection in ECRI's work*. Document finalised by ECRI at its 38th meeting held from 13 – 16 December 2005. <http://www.errc.org/db/00/16/m00000016.pdf> (slovenská verzia), <http://www.errc.org/db/00/15/m00000015.pdf> (anglická verzia)

ERRC (European Roma Rights Centre) 1997: *Čas skinheadov. Popieranie práv a vyčleňovanie Rómov na Slovensku*. Budapešť.

ERRC (European Roma Rights Centre) 2007: *The Glass Box. Exclusion of Roma from Employment*. Budapest: European Roma Rights Centre.

EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) 2005: *Racism and Xenophobia in the EU Member States: trends, developments and good practice. Annual Report 2005 – Part 2*. Vienna: EUMC. http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ar05/AR05_p2_EN.pdf

European Commission 2004: *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf

Európska komisia 2007: *Zavádzanie rovnosti do praxe. Aká je úloha pozitívnej akcie?* Luxemburg: Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/thembroch07_sk.pdf

Filadelfiová, J. – Gerbery, D. – Škobla, D. 2006: *Správa o životných podmienkach Rómskych domácností na Slovensku*. Bratislava: UNDP.

Gabal Analysis & Consulting 2006: *Analýza sociálne vyloučených romských lokalít a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha. http://www.gac.cz/documents/brozura_4.pdf

Hrubala, J. 2001: *Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation. A comparison of the EU Racial Equality Directive & Protocol no 12 with anti-discrimination legislation in Slovakia*. Brussels: European Roma Rights Center Budapest, Interights London, Migration Policy Group.

Human European Consultancy and Migration Policy Group 2006a: *Comparative analysis of existing impact assessments of anti-discrimination legislation*. Mapping study on existing national legislative measures – and their impact in – tackling discrimination outside the field of employment and occupation on the grounds of sex, religion or belief, disability, age and sexual orientation. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/mapstrand2_en.pdf

Human European Consultancy and Migration Policy Group 2006b: *Comparative analyses of national measures to combat discrimination outside employment and occupation*. Mapping study on existing national legislative measures – and their impact in – tackling discrimination outside the field of employment and occupation on the grounds of sex, religion or belief, disability, age and sexual orientation. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/mapstrand1_en.pdf

Kalibová, K. 2003: Možnosti statistiky a demografie při studiu romské populace na příkladu evropských zemí a České republiky. In: *Socioklub: Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*. Závěrečná zpráva. Praha.

Kriszan, A. (ed.) 2001: *Ethnic monitoring and data protection : the European context*. Budapest: CEU Press – INDOK.

Leončikas, T. 2007: *Etniskumo studijos/Ethnicity studies 2007-1: Asimiliacija siuolaikineje Lietuvos visuomeneje*. Vilnius: Institute for Social Research.

Makkonen, T. 2007a: *European handbook on equality data*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/hb07_en.pdf

Makkonen, T. 2007b: *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf

Makkonen, T. – Reuter, N. – Oosi, O. 2004: *Study on Data Collection to measure the extent and impact of discrimination in Europe*. Final report 7.12.2004.

MPSVR SR 2006: *Národná správa o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie pre roky 2006 – 2008*. Bratislava.

Olli, E. – Olsen, B. (eds.) 2006: *Common Measures for Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*. The Norwegian Equality and Anti-discrimination Ombud and Danish Institute of Human Rights. http://www.ido.no/upload/Diverse%20PDF/CMD_delrapport_2.pdf.pdf

Osborne, B. – Shuttleworth, I. 2004: *Fair Employment in Northern Ireland, A Generation On*. Blackstaff Press; Northern Ireland.

OSI (Open Society Institute) 2006: *Equality for Roma in Europe. A Roadmap for Action*. Budapest. http://www.policy.hu/olmazu/useful_rep/Road%20map%20OSI.pdf

OSI (Open Society Institute) 2004: *Transition of Students: Roma Special Schools Initiative (Year 4 Evaluation Final Report)*. New York.

Poradný výbor pre Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín 2000: *Posudok Slovenska*. (ACFC/INF/OP/I(2001)1. Strasbourg: Council of Europe September 22, 2000 http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/1._first_cycle/PDF_1st_OP_Slovakia_Slovak.pdf

Radičova, I. 2001: *Hic Sunt Romales*. Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E.

Radičová, I. (ed.) 2004: *Atlas rómskych komunít na Slovensku 2004*. Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E., Inštitút pre verejné otázky, Krajské centrum pre rómske otázky.

Ratcliffe, P. 2008: 'Ethnic Group' and the Population Census in Great Britain: Mission impossible? Manuscript. Forthcoming. In: *Ethnicity Studies* 2008, Vilnius: Institute for Social Research.

Ringold, D. – Mitchell, A. – Orenstein E. 2005: *Wilkins Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. The World Bank.

Roma Rights Quarterly 2004: No.2 (Ethnic Statistics). Budapest: European Roma Rights Centre. <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=ba5c533d-129b-44a0-a9df-a41673ba26cd&articleId=ce586137-e965-4f98-80bb-a630006e1ac2>

Simon, P. 2007: "Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe countries: Study Report. Strasbourg: ECRI/Council of Europe. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/Ethnic%20statistics%20and%20data%20protection.pdf

Székely, I. 2001: Counting or Numbering? Comparative observations and conclusions regarding the availability of race and ethnic data in some European countries. In: Kriszan, A. (ed.) 2001: *Ethnic monitoring and data protection: the European context*. Budapest: CEU Press – INDOK. P. 267 – 282.

TNS Opinion & Social 2007: *Discrimination in the European Union*. Special Eurobarometer 263/Wave 65.4. Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_en.pdf

UNDP 2007: *Quantitative indicators for the Decade of Roma Inclusion progress monitoring. Review of the existing experience and possible approaches*. A report of a working meeting with the members of the Decade implementation bodies in Decade countries in Belgrade, 29.10.2007.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) 2006: *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing* (United Nations publication ECE/CES/STAT/NONE/2006/4). New York and Geneva: United Nations. <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.41/2006/zip.1.e.pdf>

Ústav pre výskum verejnej mienky pri ŠÚ SR 2007: *Ochrana osobných údajov v informačných systémoch z pohľadu občanov* (Informatívna správa z prieskumu verejnej mienky). Bratislava (marec 2007). http://www.dataprotection.gov.sk/buxusnew/docs/zaverecna_sprava_07.pdf

Vaňo, B. – Haviarová, E. Demografické trendy Rómskej populácie. In: Vašečka, M. (ed.) 2002: *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky

Vašečka, M. (ed.) 2002: *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

World Bank, Foundation S.P.A.C.E., Ineko, The Open Society Institute 2002: *Poverty and Welfare of Roma in the Slovak Republic*. Bratislava.

World Bank 2004: *Needs Assessment Study for the Roma Education Fund Background Paper*.

O autoroch a autorke

Daniel Škobla je sociológ, pracuje ako špecialista na otázky sociálnej inklúzie a boja proti chudobe v regionálnom centre Rozvojového programu OSN v Bratislave. Vo výskumnej činnosti sa zameriava na otázky nacionalizmu, etnicity, regionálneho rozvoja a chudoby.

Tadas Leončikas je sociológ, pracuje v Inštitúte pre sociálny výskum vo Vilniuse. Viedol výskumné projekty v oblasti rovnosti príležitostí, etnických menšín a sociálneho začleňovania. Je národným koordinátorom siete RAXEN, ktorú vytvorila Agentúra pre základné práva (FRA) Európskej únie.

Martina Štěpánková je právnička, zaoberá sa otázkami ľudských práv, najmä rovnakým zaobchádzaním a diskrimináciou. Podieľala sa na príprave českého antidiskriminačného zákona. V súčasnosti pracuje v mimovládnej organizácii Poradna pro občanství, občanská a lidská práva v Prahe.