

# **INDIKÁTORY INTEGRÁCIE PRE 21. STOROČIE**

**Vieme ako merať úspešnosť integrácie migrantov?**

## **Indikátory integrácie pre 21. storočie. Vieme ako merať úspešnosť integrácie migrantov?**

### *Editor:*

PhDr. Michal Vašečka, PhD.

### *Recenzenti:*

Mgr. Petra Jedličková, PhD.

Prof. Tomasz Kamusella, PhD.

### *Autorky a autor:*

Mgr. Alena Chudžíková, Msc.

Mgr. Jana Kadlečíková

Jarmila Lajčáková, SJD.

PhDr. Michal Vašečka, PhD.

Grafická úprava obálky: Daniela Jankelová

Foto na obálke: Martin Nedeliak

Náklad: 300 ks

Vydanie: prvé

Vydal: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2011

Publikácia vychádza ako súčasť projektu Testovanie indikátorov politik integrácie, ktorý bol financovaný z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín. Výskum bol uskutočnený v spolupráci Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a Centra pre výskum etnicity a kultúry.



Názory vyjadrené v tejto publikácii sú názormi autoriek a autorov a nemusia sa zhodovať s postojmi Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín.

Všetky práva vyhradené. Žiadna časť tejto publikácie sa nemôže publikovať, ukladať vo vyhľadávacom systéme alebo rozširovať nijakým spôsobom a v nijakej forme bez predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

© 2011 Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, Bratislava

**ISBN 978-80-89540-02-0**

# INDIKÁTORY INTEGRÁCIE PRE 21. STOROČIE

## Vieme ako merať úspešnosť integrácie migrantov?



*Vydanie tejto publikácie je financované Európskou úniou  
z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín*

***Solidarita pri riadení migračných tokov***

Autorky a autori by sa touto cestou rady/i poďakovali všetkým respondentov a respondentkám, ktorí svojimi názormi pomohli lepšie pochopiť možnosti a ohrozenia zberu, vyhodnocovania a praktického používania indikátorov integrácie.

# OBSAH

---

<b>ÚVOD.....</b>	<b>8</b>
------------------	----------

*Michal Vašečka*

## **SPÔSOBY TESTOVANIA INDIKÁTOROV POLITÍK INTEGRÁCIE V SÚČASNOSTI**

*Jana Kadlečíková*

<b>1. Úvod .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Meranie a hodnotenie integrácie cudzincov .....</b>	<b>11</b>
2.1 Existujúce spôsoby merania a hodnotenie podmienok pre integráciu cudzincov.....	11
2.1.1. Migrant Integration Policy Index - MIPEX.....	11
2.1.2. Projekt Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities generated by Immigration.....	12
2.2. Existujúce spôsoby merania výsledku integrácie cudzincov	
2.2.1. Zaragoza pilot study .....	12
2.2.2. Immigrant Integration Indicators - meranie výsledku procesu integrácie .....	15
2.2.3. Sledovanie chudoby a sociálnej exklúzie .....	15
2.3. Výskumy/projekty, prepájajúce oblasť hodnotenia integračných politik a výsledkov integrácie.....	16
2.3.1. European Civic Citizenship and Inclusion Index.....	16
2.3.2. Evaluating Immigrant Integration Policy.....	16
<b>3. Meranie a hodnotenie integrácie cudzincov v širšom kontexte .....</b>	<b>16</b>
<b>4. Záver .....</b>	<b>20</b>

## **DOSTUPNOSŤ ŠTATISTICKÝCH DÁT O MIGRANTOCH NA SLOVENSKU AKO PODMIENKA VYHODNOCOVANIA POLITÍK**

*Alena Chudžíková*

<b>1. Štatistické dáta o migrantoch na Slovensku.....</b>	<b>22</b>
<b>2. Význam štatistických dát pre tvorbu politik integrácie.....</b>	<b>24</b>
<b>3. Metodológia zberu dát .....</b>	<b>25</b>
3.1 Charakteristika dostupných dát .....	26
3.2. Nedostupné dáta .....	27
3.2.1. Bývanie a príjmy domácností migrantov .....	27
3.2.2. Politická participácia migrantov .....	29
3.2.3. Úspešnosť migrantov na trhu práce.....	30
3.2.4. Jazyková integrácia .....	31
3.2.5. Sociálna odkázanosť a využívanie sociálnej starostlivosti .....	32
3.2.6. Školská úspešnosť migrantov .....	32

<b>4. Zber štatistických údajov o migrantoch - zahraničná prax .....</b>	<b>32</b>
<b>5. Závery a odporúčania .....</b>	<b>33</b>

## INDIKÁTORY MULTIKULTURALIZMU

Jarmila Lajčáková

<b>1. Liberálny multikulturalizmus.....</b>	<b>37</b>
<b>2. Projekt budovania národného štátu na Slovensku.....</b>	<b>38</b>
<b>3. Multikultúrne politiky na Slovensku .....</b>	<b>42</b>
3.1. Národné (národnostné) menšiny .....	44
3.1.1. Federácia alebo kvázi federatívna teritoriálna autonómia.....	44
3.1.2. Uznanie menšinových jazykov ako úradných jazykov na regionálnej alebo národnej úrovni .....	48
3.1.3. Garancia reprezentácie vo vláde alebo na ústavných súdoch.....	50
3.1.4. Financovanie menšinových univerzít, škôl a masmédií štátom .....	51
3.1.5. Ústavné alebo parlamentné uznanie multinacionalizmu .....	53
3.1.6. Uznanie právnej subjektivity národnostných menšín v kontexte medzinárodných vzťahov .....	53
3.2. Imigračný multikulturalizmus .....	54
3.2.1. Ústavné, legislatívne alebo parlamentné uznanie multikulturalizmu na národnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni .....	55
3.2.2. Multikulturalizmus v školských osnovách.....	55
3.2.3. Zabezpečenie etnickej reprezentácie a citlivosti pri vysielaní verejných masmédií a pri poskytovaní licencií .....	56
3.2.4. Výnimky zo všeobecne platných zákonov, ktoré môžu predstavovať nepriemerané bremeno pre príslušníkov menšín .....	57
3.2.5. Umožnenie dvojitého občianstva pre prisťahovalcov.....	57
3.2.6. Financovanie kultúrnych aktivít prisťahovalcov .....	58
3.2.7. Financovanie bilinguálneho vyučovania alebo vyučovania v materinskom jazyku pre prisťahovalcov .....	58
3.2.8. Dočasné vyrovnávacie opatrenia pre znevýhodnené skupiny prisťahovalcov .....	58
<b>4. Záver .....</b>	<b>61</b>

## INDIKÁTORY ÚSPEŠNOSTI INTEGRAČNÝCH POLITÍK - VÝZVY A MOŽNOSTI BUDÚCNOSTI

Michal Vašečka

<b>1. Úvod .....</b>	<b>64</b>
<b>2. Evalvácia integračných politík .....</b>	<b>65</b>
2.1. MIPEX ako referenčný rámec .....	65
2.2. Potreba vyhodnocovania integračných politík.....	65
<b>3. Metodologické výzvy pri stanovovaní indikátorov .....</b>	<b>66</b>
3.1. Stanovenie cieľov integrácie ako predpoklad úspešnosti integračných politík .....	66
3.2. Kontext integračných politík .....	67

---

<b>4. Meranie indikátorov .....</b>	<b>68</b>
4.1. Súčasná prax v Slovenskej republike - možnosti a ohrozenia .....	68
4.2. Tvorba súhrnného indikátora integračných politík.....	69
<b>5. Benchmarking integrácie ako dôležitý nástroj integračných politík v krajinách EÚ .....</b>	<b>70</b>
<b>6. Závety a odporúčania .....</b>	<b>71</b>

## ÚVOD

---

**Michal Vašečka** (Centrum pre výskum etnicity a kultúry)

Publikácia, ktorú drží v ruke čitateľ, je výsledkom práce na projekte „Testovanie indikátorov politík integrácie“ (ďalej iba „TIPI“), na ktorom spoločne pracoval Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť a Centrum pre výskum etnicity a kultúry. TIPI a tým i táto publikácia priamo nadväzuje na predchádzajúci projekt Ústavu verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského „Kvalitný výskum - podmienka úspešnej integrácie“. Ten, okrem iného, reagoval na absenciu využívania vhodných indikátorov a priniesol základné poznatky o indikátoroch úspešnosti integračných politík, vrátane politík zameraných na ekonomickú integráciu migrantov.

Autori publikácie analyzujú rôzne typy indikátorov, navrhujú ich doplnenie, stanovenie benchmarkingu v podmienkach Slovenskej republiky a ponúkajú indikátory idúce ďaleko nad rámec toho, čo je obvyklé pri hodnotení a evalváciach integračných politík v krajinách Európskej únie. Autori publikácie tak prinášajú inovatívny pohľad na potrebu rozlišovania indikátorov integračných politík, indikátorov integrácie a indikátorov multikulturalizmu. Vďaka multidisciplinarite pri hodnotení nastavenia indikátorov integrácie autori publikácie poukazujú na vzťah všetkých dimenzií integrácie - sociálnej, kultúrnej, ekonomickej, politickej a sociálnej. Práve to je jedno z hlavných posolstiev publikácie - bez zvýraznenia tohto prepojenia nie je možné komplexne analyzovať a monitorovať úspechy integračných politík.

Publikácia naznačuje, že okrem neujasnenosti princípov, na základe ktorých je možné a vhodné vyhodnocovať efektivitu, účinnosť, relevantnosť, vhodnosť a udržateľnosť integračných politík sú zásadným problémom nedostatočné dáta, ktoré by umožňovali vytvárať, testovať a evalvovať verejné politiky v tejto oblasti. V niektorých prípadoch sú dáta nepoužiteľné vo všeobecnosti, alebo je potrebné k nim pristupovať s veľkou opatrnosťou a dekonštruovať ako boli vytvorené.

Publikácia, napriek svojmu akademickému charakteru, nadväzuje na viaceré koncepcné materiály a stratégie, ktoré sú kľúčové pri rozvíjaní integračných politík v Slovenskej republike. Autori vo svojich kapitolách reflektujú potreby rozvíjania koordinácie v oblasti migračnej a integračnej politiky ako ich zadefinovali Závěry Summitu v Tampere a ktoré explicitne spomínajú potrebu evalvovať zameranosť a efektivitu integračných politík. Závěry publikácie vhodne dopĺňajú ciele Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike prijatej Uznesením vlády č. 338 zo 6. mája 2009, ciele Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky prijatej Uznesením vlády č. 11 z 12. januára 2005, ako aj opatrenia v rámci Národného akčného plánu zamestnanosti na roky 2004-2006 deklarujúceho podporu integrácii a boju proti diskriminácii ľudí znevýhodnených na trhu práce (vrátane migrantov) rozvíjaním ich zamestnateľnosti, zvyšovaním pracovných príležitostí a predchádzaním všetkým formám diskriminácie.



Publikácia ponúka tvorcom verejných politík návrh postupov ako naplňať ciele EÚ v oblasti integrácie, ktoré by boli aplikovateľné aj pre ostatné krajiny EÚ v rámci OMC. Práve nedostatok indikátorov a evalvačných techník na meranie úspešnosti nastavenia integračných politík vedie v súčasnosti primárne k nemožnosti posúdiť správnosť rozhodnutí tvorcov politík a sekundárne k ďalšiemu šíreniu mýtov o procesoch integrácie migrantov. Autori publikácie sú presvedčení, že otázka postupnej tvorby komplexnej sady indikátorov integračných politík bude do budúcnosti veľkou metodologickou i politickou výzvou pre tvorcov verejných politík na Slovensku. Je preto zrejme, že absencia mnohých dôležitých dát o živote migrantov v krajine je tak v súčasnosti problémom, ktorého riešenie neznesie odklad.

# SPÔSOBY TESTOVANIA INDIKÁTOROV POLITÍK INTEGRÁCIE V SÚČASNOSTI

---

*Jana Kadlečíková (Centrum pre výskum etnicity a kultúry)*

## 1. ÚVOD

V nasledujúcom texte sa zaoberáme problematikou zisťovania miery úspešnosti integrácie imigrantov do spoločnosti. Nevenujeme sa podrobnejšie konceptualizácii pojmu integrácia, resp. začlenenie migrantov do spoločnosti. Predmetom našej štúdie je skôr problematika zisťovania a merania miery úspešnosti integrácie/začlenenia migrantov v širšom kontexte. Znamená to, že sa podrobnejšie venujeme meraniu predpokladov pre integráciu migrantov, úspešnosti procesu integrácie, teda výsledku integračného procesu, vzťahov medzi spomínanými predpokladmi a výsledkami a ďalšími intervenujúcimi premennými, ktoré tvoria širšie prostredie, v ktorom proces integrácie prebieha.

Týmito intervenujúcimi premennými sú napríklad rôzne ekonomické ukazovatele (napr. HDP, miera zamestnanosti, miera nezamestnanosti, miera ekonomickej aktivity a pod.), ale aj sociálne javy, ktoré sú pomerne ťažko merateľné, avšak veľmi dôležité vzhľadom na nastavenie podmienok integrácie a priebeh samotného procesu integrácie (napr. sociálny kapitál v spoločnosti, miera interpersonálne dôvery a dôvery v inštitúcie, korupcia, miera politickej participácie, etnizácia verejnej sféry a pod.).

Existujúce štúdie, ktoré sa doposiaľ pokúšali merať integráciu cudzincov, uplatňovali jeden z dvoch možných prístupov k tejto problematike, prípadne sa pokúsili tieto prístupy skombinovať.

Prvým prístupom je meranie podmienok pre integráciu prisťahovalcov v spoločnosti, prostredníctvom evalvácie konkrétnych verejných politík a opatrení v oblasti migrácie a integrácie cudzincov. Nastavenie týchto politík je pre následný proces integrácie migrantov dôležité, pričom v súčasnosti sa najčastejšie používa expertná evalvácia jednotlivých nástrojov expertmi alebo skupinou expertov. Takýto spôsobom merania podmienok pre integrácie migrantov do spoločnosti používa aj často citovaný MIPEX.

Zásadným nedostatkom tohto prístupu je, že nemeria úspešnosť integračného procesu, ani nevypovedá, do akej miery sa integračné politiky podieľajú na zvládnutí integračného procesu migrantmi. Ak však prijeme tézu, že integračné politiky by mali byť určitým spôsobom nastavené tak, aby migrant zvládol proces začlenenia do spoločnosti, potom je tento nástroj dôležitý.

Prínosným by bolo rozšírenie tohto prístupu o preskúmanie ďalších sociálnych a kultúrnych faktorov, ktoré môžu mať zásadný vplyv na proces integrácie cudzincov. Doterajšie prístupy k hodnoteniu predpokladov pre integráciu sa takmer výlučne venovali len nastaveniu právno-politických podmienok a nevenovali pozornosť širšiemu spoločenskému kontextu, v ktorom integrácia cudzincov prebieha.

Druhým možným spôsobom je meranie miery úspešnosti integračného procesu prostredníctvom pozície cudzincov, alebo občanov s migračným pôvodom v sociálnej štruktúre spoločnosti. Takéto meranie sa opiera o predpoklad, že o úspešnom procese integrácie cudzincov možno hovoriť vtedy, keď v skúmaných charakteristikách nie je významný rozdiel medzi kategóriou cudzincov/ migrantov a referenčnou kategóriou, ktorou môže byť celková populácia alebo len jej časť definovaná ako majorita.

Niektoré doterajšie prístupy k problematike integrácie cudzincov sa pokúsili kombinovať oba spomínané spôsoby nazerania. Ukázalo sa totiž, že zatiaľ nie je vytvorený nástroj alebo spôsob merania, ktorý by kombinoval nazeranie na problematiku z hľadiska verejných politik a z hľadiska pozície samotných migrantov v spoločnosti. Paradoxne môže nastať situácia, kedy sú politiky v oblasti integrácie cudzincov minimálne, avšak ich pozícia v štruktúre spoločnosti je dobrá a možno povedať, že proces integrácie cudzincov je pomerne úspešný. Potom možno však skôr hovoriť, že došlo k asimilácii cudzincov, ktorí sa začlenili do spoločnosti tým, že prijali existujúce pravidlá hry, pretože žiadne iné /integračné politiky/ neboli dostupné.

## 2. MERANIE A HODNOTENIE INTEGRÁCIE CUDZINCOV

### 2.1 Existujúce spôsoby merania a hodnotenie podmienok pre integráciu cudzincov

Ako sme už spomenuli existujú viaceré možné spôsoby merania a hodnotenia podmienok pre integráciu cudzincov. Pokúsime sa popísať najčastejšie používané a citované z nich, spôsob merania, vyhodnotenia, možnosti a obmedzenia ich použitia.

#### 2.1.1. Migrant Integration Policy Index - MIPEX

Migrant Integration Policy Index (MIPEX)<sup>1</sup> je v súčasnosti pravdepodobne najznámejším nástrojom na vyhodnotenie a porovnanie integračných politik krajín v rámci Európskej únie, Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ale aj Kanady a USA.

Jeho metodológia<sup>2</sup> sa opiera o expertné hodnotenie nastavenia konkrétnych integračných politik v rámci každej krajiny. Experti posudzujú celkovo takmer 150 indikátorov v 7 hlavných oblastiach: mobilita na trhu práce, právo na zlúčenie rodiny, politická participácia, podmienky získania trvalého pobytu, prístup k občianstvu a oblasť anti-diskriminácie.

Konkrétny indikátor sa vzťahuje na špecifickú oblasť integrácie cudzincov, pričom každý môže byť hodnotený maximálne tromi bodmi a to v prípade, že spĺňa hodnotená politika/ opatrenie možnosti najvyššieho štandardu, ktorým je zabezpečenie rovnakého zaobchádzania.

Výhodou MIPEX-u je možnosť porovnávať úroveň integračných politik zúčastnených krajín celkovo a tiež v jednotlivých oblastiach. Ich vzájomné porovnanie ukazuje krajinám, kde sa v oblasti integračných politik približne nachádzajú, v ktorých oblastiach sú opatrenia integračných politik podobné ako v iných krajinách a naopak, v ktorých zaostávajú. Veľkým pozitívom je tiež opakovanie hodnotenia integračných politik prostredníctvom MIPEX-u, ktoré umožňuje sledovať vývoj integračných politik zúčastnených krajín za určité obdobie.

<sup>1</sup> Bol vytvorený modifikáciou European Civic Citizenship and Inclusion Index.

<sup>2</sup> <http://www.mipex.eu/methodology>

Určitou nevýhodou môže byť, že sa nedá celkom vylúčiť subjektívnosť evalvácie, je ju možné len prostredníctvom dôsledného výberu expertov eliminovať. Na základe tohto nástroja nie je možné zhodnotiť dopad integračných politík na situáciu samotných migrantov. Zisťovanie dopadu a vyhodnotenie výsledku integrácie si však MIPEX ani nekladie za cieľ a vychádza z predpokladu, že okrem ďalších faktorov, ktoré vstupujú do procesu integrácie migrantov, je nastavenie politík, ktoré vytvárajú možnosti pre integráciu kľúčové. Neskúma teda širší kontext, v ktorom integračné politiky pôsobia.

### **2.1.2. Projekt Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities generated by Immigration**

Projekt právnych indikátorov sociálnej inklúzie nových menšín, ktoré vznikli imigráciou má veľmi podobné zameranie ako MIPEX. Vychádza tiež z predpokladu, že pre úspešné začlenenie migrantov do spoločnosti je rozhodujúce ako sú nastavené verejné politiky. Vybrané indikátory sa týkajú občianskych a politických práv, ale aj sociálnych, ekonomických a kultúrnych práv<sup>3</sup>. Hoci projekt spomínané aj ďalšie indikátory, ktoré sú pre sledovanie procesu začleňovania imigrantov dôležité (pomenúva ich sociálne indikátory a indikátory vypovedajúce o postojoch samotných imigrantov), zameriava sa výlučne na právne indikátory, teda postavenie imigrantov v spomínaných oblastiach z hľadiska práva.

Autori nehovoria o indikátoroch integrácie, ale vychádzajú skôr z konceptu sociálnej inklúzie. V prípade integrácie poukazujú na nejednoznačnosť tohto pojmu, ktorý môže byť chápaný rozličnými spôsobmi. V prípade sociálnej inklúzie, resp. sociálnej exklúzie ide o stav, kedy sú v spoločnosti ľudia, ktorým je bránené v plnohodnotnej participácii na ekonomickom, sociálnom a občianskom živote spoločnosti<sup>4</sup>.

Projekt sa teda podobne ako MIPEX vôbec nezaoberá širším kontextom, v ktorom začleňovanie migrantov prebieha. Na rozdiel od neho však projekt obsahoval aj hodnotenie prístupu k tzv. menšinovým práva, teda kultúrnym, jazykovým a náboženským právam umožňujúcim novým menšinám uchovávať si svoju kultúru, jazyky, náboženstvo a pod<sup>5</sup>.

## **2.2. Existujúce spôsoby merania výsledku integrácie cudzincov**

### **2.2.1. Zaragoza pilot study<sup>6</sup>**

V apríli 2010 bola v Zaragoze prijatá deklarácia<sup>7</sup>, ktorá stanovuje základné indikátory integrácie, ktoré by mali byť vo všetkých krajinách EÚ sledované. Sledované indikátory majú slúžiť na monitorovanie výsledku integračných politík, deklarácia teda uvádza tzv. indikátory výsledku<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Legal Indicators of Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration. s. 43 - 58.

<sup>4</sup> Legal Indicators of Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration. s. 34

<sup>5</sup> Legal Indicators of Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration. s. 39 - 40.

<sup>6</sup> Zaragoza Pilot Study. Indicators of Immigrant Integration (2011).

<sup>7</sup> Declaration of European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza 15.-16.apríla 2010.

<sup>8</sup> Ibid, s. 12.

Indikátory sú stanovené tak, aby<sup>9</sup>:

1. Boli postavené na existujúcich a komparovateľných dátach väčšiny členských štátov EÚ;
2. Bol ich počet limitovaný;
3. Umožňovali porovnanie v čase;
4. Boli produktívne a náklady na ne vynaložené, aby boli efektívne;
5. Jednoduché na porozumenie a ľahko komunikovateľné;
6. Zamerané na výsledok.

Na základe prijatej deklarácie vypracoval EUROSTAT štúdiu Zaragoza Pilot Study, ktorá spracúva prehľad vybraných indikátorov za členské krajiny EÚ. Používanými zdrojmi dát sú predovšetkým harmonizované európske zisťovania najmä:

1. European Union Labour Force Survey (EU\_LFS);
2. EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC);
3. Programme of International Student Assessment (PISA);
4. European Social Survey (ESS);
5. European Value Survey (EVS);
6. Eurobarometer.

Štúdia obsahuje indikátory v štyroch základných oblastiach, pričom dáta sú okrem jednotlivých krajín ďalej ešte členené podľa:

1. Krajiny pôvodu - cudzinci, obyvatelia narodení v zahraničí a cudzinci z tretích krajín;
2. Veku;
3. Pohlavia.

**Tabuľka 1: Prehľad základných skúmaných oblastí a jednotlivých indikátorov uvádzaných v Zaragoza Pilot Study.**

Oblasť	Základné indikátory
Zamestnanosť	1. Miera zamestnanosti; 2. Miera nezamestnanosti; Miera ekonomickej aktivity.
Vzdelanie	Podiel populácie s najvyšším dosiahnutým vzdelaním - resp. vzdelanostná štruktúra; Podiel horšie prospievajúcich 15 ročných v čítaní, matematike a prírodných vedách; Podiel 30 - 34 ročných so vzdelaním 3. stupňa; Podiel populácie, ktorá predčasne ukončila vzdelávanie.
Sociálna inklúzia	Medián čistého príjmu - pomer mediánu čistého príjmu imigrantov a mediánu čistého príjmu celkovej populácie; Ukazovateľ rizika chudoby - podiel populácie s čistým disponibilným príjmom nižším ako 60 percent národného mediánu; Podiel populácie posudzujúcej svoj zdravotný stav ako dobrý alebo slabý; Pomer vlastníkov majetku a nevlastníkov majetku medzi imigrantmi a celkovou populáciou.
Aktívne občianstvo	1. Podiel imigrantov, ktorí dosiahli občianstvo; Podiel imigrantov s prechodným a trvalým pobytom; Podiel imigrantov medzi zvolenými zástupcami;

<sup>9</sup> Ibid, s. 14.

Deklarácia zo Zaragozy ku základným indikátorom integrácie, ktoré majú byť v členských krajinách EÚ zisťované, pridala aj tzv. dodatočné oblasti/ indikátory, ktoré by bolo tiež potrebné sledovať. Sú to nasledujúce indikátory:

1. Podiel zamestnancov, ktorí sú prekvalifikovaní;
2. Samozamestnávanie;
3. Znalosť jazyka;
4. Skúsenosti s diskrimináciou;
5. Dôvera vo verejné inštitúcie;
6. Podiel voliacich ľudí z populácie, ktorá môže voliť;
7. Pocit príslušnosti (sense of belonging).

Deklarácia zo Zaragozy stanovuje pomerne jednoduchý, nie príliš početný súbor indikátorov, ktoré vypovedajú o situácii migrantov v európskych krajinách, teda o výsledku procesu integrácie. Indikátory sú stanovené na základe doterajších skúseností s integráciou migrantov a určitými problémami, s ktorými sa predovšetkým tie krajiny, ktoré majú dlhšie skúsenosť s migráciou a integráciou migrantov, už stretli (napr. vyššia nezamestnanosť migrantov, vykonávanie práce, pre ktorú sú migranti prekvalifikovaní, horšia úspešnosť vo vzdelávaní a pod.). Indikátory sa týkajú nielen ekonomickej situácie migrantov, ale aj takej oblasti ako je vzdelávanie, dosiahnutie občianstva, aktívna občianska a politická participácia. Stanovené indikátory sú navyše realistické a pomerne jednoducho merateľné, keďže väčšina z nich je obsiahnutá v niektorom z medzinárodných štandardizovaných meraní. Napriek tomu, napríklad v prípade Slovenska, veľká časť údajov týkajúcich sa cudzincov celkovo, ale aj ďalších kategórií (napr. cudzinci členení podľa pohlavia a veku) absentuje.

Napriek tomu, že indikátory stanovené Deklaráciou zo Zaragozy by mali byť sledované v členských krajinách EÚ na základe štandardizovaných meraní a zisťovaní, množstvo údajov v prípade mnohých krajín, Slovensko nevnímajúc, chýba. V prípade Slovenska je napríklad problematické sledovať údaje za celú populáciu, populáciu cudzincov a zároveň za časť populácie, ktorá sa narodila v zahraničí bez ohľadu na to, či v súčasnosti už má status občana SR, alebo nie. Posledná spomínaná kategória zahŕňa aj obyvateľov, ktorí sa narodili mimo územia SR, usídlili sa na Slovensku a po čase získali občianstvo. Táto kategória obyvateľov sa nijako v štatistických zisťovaniach na Slovensku nesleduje. Dáta za celkovú populáciu sú ďalej v Zaragoza Pilot Study porovnávané so skupinou cudzincov a zvlášť s cudzincami z tzv. tretích krajín. V prípade tejto kategórie je problém predovšetkým s dátami, ktoré pochádzajú z výberových zisťovaní ako je EU-SILC a EU-LFS. Hoci je napríklad výskumná vzorka v prípade EU-SILC nastavená tak, že pokrýva približne 15 tisíc obyvateľov SR, počet cudzincov, ktorí sa reálne dostanú do výberovej vzorky je taký nízky, že získané dáta nemajú takmer žiadnu výpovednú hodnotu. Na Slovensku zatiaľ neexistuje výberové štatistické zisťovanie, ktorého základným súborom by boli migranti, resp. cudzinci<sup>10</sup>.

V prípade dát, ktoré sú zisťované administratívne, to znamená, že sú pravidelne evidované niektorou inštitúciou a následne vyžiadané na spracovanie je problém s rozčlenením na požadované kategórie podľa pohlavia a veku. Je teda zjavné, že i keď Deklarácia zo Zaragozy stanovila súbor pomerne jednoduchých, prehľadných a ľahko merateľných indikátorov, viaceré krajiny EÚ v oblasti spracúvania dát o rôznych kategóriách migrantov a cudzincov zaostávajú.

<sup>10</sup> Prvý takýto výskum v súčasnosti realizuje Inštitút pre verejné otázky.

### **2.2.2. Immigrant Integration Indicators<sup>11</sup> (I-3 projekt) - miera výsledok procesu integrácie**

Projekt preskúmal indikátory integrácie používané v Nemecku, Dánsku, Španielsku, Taliansku, Holandsku a Portugalsku. Na základe ich porovnania autori navrhujú pomerne rozsiahli súbor indikátorov, na základe ktorých bude možná komparácia. Štúdia uvádza dva súbory indikátorov - tzv. krátkodobé nutné indikátory a stredno-dobé možné indikátory, podľa toho, či je už v súčasnosti možné niektoré indikátory merať a porovnávať zistenia (nutné indikátory), alebo či v súčasnosti zatiaľ nie sú zatiaľ zisťované, ale ich zisťovanie by bolo potrebné (možné indikátory).

Podľa autorov štúdie je už v súčasnosti možné zbierať údaje za oblasti trh práce a zamestnanosť, vzdelanie, jazyk, bývanie a zdravie. Niektoré z týchto oblastí je možné tiež porovnávať s údajmi za celkovú populáciu. V strednodobej perspektíve by bolo potrebné doplniť tieto oblasti ešte o sociálnu participáciu a občianstvo, sociálne kontakty, otvorenosť prijímajúcej spoločnosti, pocit prínaľezania a ďalšie pridané indikátory v oblasti vzdelávania, ekonomiky a trhu práce.

Keďže sa projekt zaoberal zberom dát a ich porovnávaním len v šiestich vybraných krajinách, je ťažké vyhodnotiť, do akej miery by bolo možné získať dáta aj v iných európskych krajinách, a to najmä v nových členských krajinách, ktoré zatiaľ nemajú také bohaté skúsenosti s imigráciou ako staré členské krajiny. Predpokladáme, že najmä z dôvodu ťažkej dostupnosti dát, v prípade ktorých by bolo možné porovnanie medzi krajinou, došlo k zníženiu počtu indikátorov, ktoré stanovila už spomínaná Deklarácia zo Zaragozy.

### **2.2.3. Sledovanie chudoby a sociálnej exklúzie**

Ako upozorňuje Modráková<sup>12</sup> sledovanie chudoby a sociálnej exklúzie je ako keby opakom sledovania integrácie, je to vhodný nástroj, ale netýka sa len výlučne migrantov, výsledky potom treba opatrne interpretovať, pretože rôzne skupiny sú z rôznych príčin ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením.

Navyše i v prípade, že výsledky zisťovania chudoby a sociálnej exklúzie nepreukážu, že migranti sú nadpriemerne ohrozenou skupinou, neznamená to zároveň, že sú integrovaní a majú dobré podmienky pre začlenenie sa do spoločnosti. Dobrý výsledok môže byť dosiahnutý i v prípade, že v krajine úplne absentujú integračné politiky a migranti, ak chcú uspieť, sa jednoducho musia asimilovať. Menej pravdepodobnou je situácia, že marginalizovaní (napr. cudzinci, ktorí žijú v krajine bez legálneho statusu) alebo segregovaní cudzinci (cudzinci v uzavretých komunitách) by neboli výraznejšie ohrození chudobou a sociálnym vylúčením.

Zisťovanie chudoby a sociálnej exklúzie v prípade cudzincov, by teda ešte malo byť doplnené o preskúmanie podmienok a procesov, ktoré k takémuto výsledku mohli viesť, aby nedošlo k chybnjej interpretácii.

<sup>11</sup> Immigrant Integration Indicators. Proposal for Contribution to the Formulation of a System of Common Integration Indicators.

<sup>12</sup> Modráková, (2009).

## 2.3 Výskumy/ projekty, prepájajúce oblasť hodnotenia integračných politík a výsledkov integrácie

### 2.3.1. *European Civic Citizenship and Inclusion Index*

Z European Civic Citizenship and Inclusion Index sa vyvinul MIPEX, pôvodná verzia obsahovala aj indikátory vypovedajúce o výsledku integrácie, a to najmä ekonomickej, konkrétne o postavení cudzincov na trhu práce. Autori štúdie sa však problematike prepojenia indikátorov politík integrácie a výsledkov integrácie podrobnejšie nevenujú, preto spomíname tento projekt len okrajovo.

### 2.3.2. *Evaluating Immigrant Integration Policy*

Autor štúdie *Evaluating Immigrant Integration Policy. How To Measure Successes and Failures?* Rob Bijl sa nezameriava primárne na vytvorenie spôsobu meranie integrácie migrantov, skôr upozorňuje na nejednoznačnú súvislosť medzi integračnými politikami a výsledkom procesu integrácie<sup>13</sup>. Tento vzťah podľa neho nemožno považovať za kauzálny a tým pádom je problematické zhodnotiť, či sú to práve realizované integračné politiky, ktoré vedú k zlepšeniu situácie migrantov. Spomína množstvo ďalších faktorov, ktoré ovplyvňujú proces integrácie. Navyše v prípade migrantov nie je možné použiť výskumnú metódu experimentálneho overenia, pretože nie je možné vzhľadom na právne postavenie cudzincov stanoviť kontrolnú skupinu cudzincov, resp. nie je možné túto kontrolnú skupinu vyňať spod platnej právnej úpravy, ktorej podliehajú.

Pomerne nízky počet štúdií, ktoré by sa snažili prepájať oblasť integračných politík a výsledkov integrácie, prípadne ktoré by sa snažili zo širšieho hľadiska zhodnotiť vplyv integračných politík, svedčí o problematickosti a nejednoznačnosti vplyvu integračných politík na situáciu samotným migrantov.

## 3. MERANIE A HODNOTENIE INTEGRÁCIE CUDZINCŮV V ŠIRŠOM KONTEXTE

Ako už bolo spomenuté na základe indikátorov výsledku integrácie nie je celkom možné zhodnotiť, či k pozitívnemu vývoju, stagnácii, prípadne negatívnemu vývoju viedli predovšetkým zmeny v právno-politických podmienkach, ktoré upravujú oblasť migrácie a integrácie cudzincov. Nárast počtu zamestnaných cudzincov môže nastať v dôsledku zvyšovania celkovej ekonomickej výkonnosti krajiny a nie nevyhnutne z dôvodu prijatia opatrení v oblasti zamestnávania cudzincov. Ďalším prípadom môže byť zvyšujúci sa podiel podnikajúcich cudzincov na celkovej populácii cudzincov, ktorý skôr môže naznačovať, že v dôsledku zhoršovania ekonomických ukazovateľov sú cudzinci jedni z prvých, ktorí prichádzajú o štandardné zamestnanie a situáciu riešia zakladaním podnikania a tzv. samozamestnávaním. Opäť je táto situácia skôr ako s intervenciami v oblasti integračných politík spojená s ekonomickými procesmi v spoločnosti.

Väčšina prístupov k meraniu integrácie, ktoré sme spomínali vyššie sa zaoberá takmer výlučne tým, ako sú nastavené právne podmienky života migrantov v spoločnosti, teda do akej miery je ich prístup k rôznym právam rovnaký ako v prípade obyvateľov, ktorí majú status občanov, prípadne sa dotkli aj problematiky nastavenia tzv. menšinových práv, ktoré

<sup>13</sup> Modráková, (2009).



majú tiež prispieť k začleneniu migrantov do spoločnosti. Ďalšie prístupy k meraniu integrácie sa sústredili na to, aký je výsledok integračného procesu a či je rozdiel medzi rôznymi ukazovateľmi v prípade populácie migrantov a celkovej populácie (konkrétnymi príkladmi môžu byť také ukazovatele ako miera zamestnanosti, miera ekonomickej aktivity, vzdelanostná štruktúra a pod.). O výsledku integrácie migrantov vypovedajú aj ukazovatele, na základe ktorých možno presnejšie charakterizovať, akej časti populácie cudzincov sa podarilo dosiahnuť čo možno najstabilnejší status (konkrétnym ukazovateľom je napríklad podiel cudzincov z celkovej populácie cudzincov, ktorí dosiahli trvalý pobyt, občianstvo, podiel zamestnaných cudzincov z celej populácie cudzincov a pod.).

Začleňovanie cudzincov do spoločnosti však prebieha v širšom kontexte, ktorý je často zúžený len na oblasť právno-politického nastavenia podmienok migrácie a integrácie. Týmto širším kontextom myslíme celkový ekonomický vývoj v spoločnosti, ale aj v špecifických oblastiach, postoje verejnosti k cudzincom, menšinám a kultúrnej rozmanitosti všeobecne. Ukazuje sa, že podmienky integrácie cudzincov sú často veľmi úzko prepojené s tým, do akej miery sú rôzne inštitúcie v krajine definované etnicky a do akej miery sú cudzinci vnímaní ako hrozba, ktorá túto etnickú homogenitu narúša<sup>14</sup>.

Na problematiku skúmania širšieho kontextu integrácie upozorňuje aj Bijl v spomínanej štúdii *Evaluating Immigrant Integration Policy. How To Measure Successes and Failures?*<sup>15</sup>, keď hovorí tom, že je potrebné skúmať špecifiká kontextu a prostredia, v ktorom je určité opatrenia verejnej politiky zavádzané. Znamená to teda, že rovnaká politika v oblasti integrácie nemusí byť rovnako úspešná v dvoch rôznych krajinách, dokonca ani v dvoch rozličných regiónoch, alebo mestách.

Existuje teda množstvo spoločenských faktorov, ktoré ovplyvňujú proces a výsledok integrácie migrantov do spoločnosti. Okrem už spomínaných právno-politických faktorov, teda konkrétnej verejnej politiky a právnych úprav týkajúcich sa cudzincov, sú to rôzne ekonomické faktory a v neposlednom rade aj kultúrne a sociálne. Predpokladáme, že pre sledovanie trendov a vývoja v oblasti začleňovania migrantov do spoločnosti by bolo prínosné z dlhodobejšieho hľadiska sledovať aj tieto kultúrne a sociálne faktory, ktoré môžu mať zásadný vplyv na výslednú situáciu a postavenie migrantov v spoločnosti.

Nasledujúca tabuľka 2 sumarizuje niektoré vybrané indikátory v ekonomickej, politickej, občianskej, sociálnej a kultúrnej oblasti, ktoré tvoria širší kontext integračných politík a samotného procesu integrácie (podľa Vašečka, 2009). Aby bolo možné sledovať vplyv týchto faktorov, je potrebné mať k dispozícii štandardné nástroje pre ich meranie, ktoré sa používajú opakovane a naraz vo viacerých krajinách, aby bolo možné zároveň porovnávať vývoj nielen z časového hľadiska, ale aj z hľadiska medzinárodného. V tabuľke zároveň uvádzame v prípade niektorých indikátorov existujúce štandardizované zdroje dát, ktoré je možné použiť. Zoznam indikátorov kontextu integrácie zďaleka nie je vyčerpávajúci, je to predbežný sumár rôznych indikátorov, ktoré by v prípade sledovania širšieho kontextu integrácie mohli byť použité.

<sup>14</sup> Gallová Kriglerová, E. - Kadlečíková, J. - Lajčáková, J. (2009).

<sup>15</sup> Modráková, (2009).

**Tabuľka 2: Vybrané indikátory tvoriace širší kontext integračných politík (Vašečka, 2009).**

Oblasť	Indikátory	Štandardizovaný spôsob merania
Ekonomická	Miera nerovnosti v krajine (GINI index)	Národné štatistické zisťovania
	Miera nerovnosti príjmového rozdelenia	Národné štatistické zisťovania
	Miera rizika chudoby (pred a po sociálnych transferoch)	EU-SILC
	HDP	Národné štatistické zisťovania
	Miera sociálnej exklúzie	EU-SILC
Politická a občianska	Miera občianskej a politickej participácie	European Social Survey, Civil Society Index
	Miera etnizácie verejnej sféry a občianstva	MIPEX – dimenzia prístup k občianstvu
	Úroveň demokracie a otvorenosti inštitúcií	Freedom House skóre
Sociálna a kultúrna	Vnímanie chudoby	EU-SILC – materiálna deprivácia, vnímanie finančnej záťaže
	Postoje k tradičným a novým menšinám	European Social Survey
	Celková spokojnosť so životom	Eurobarometer, European Social Survey
	Miera sociálneho kapitálu	European Social Survey – dôvera v inštitúcie, interpersonálna dôvera
	Miera anómie a odcudzenia	Výberové šetrenia
	Miera štátnej intervencie	GINI index
	Miera bezpečnosti v krajine	Miera kriminality a percepčia bezpečnosti
	Skóre polarizácie v krajín	Minorities at Risk skóre
	Pracovné štandardy	ILO working standards

V tabuľke 3 sú zosumarizované vybrané indikátory kontextu integrácie a výsledku procesu integrácie v prípade Slovenska v období od roku 2004 do roku 2010. Ako zdroje dát boli použité rozličné štandardizované zisťovania ako sú MIPEX, EU-SILC, zisťovanie zamestnanosti a nezamestnanosti, ekonomického vývoja krajiny a výberových štatistických zisťovaní, ktoré sa realizujú v členských krajinách EÚ - European Value Study, European Social Survey a Eurobarometer. Uvedené dáta nie sú dostupné za všetky spomenuté roky, pretože niektoré výberové štatistické zisťovania sa neopakujú každoročne.

Údaje uvedené v tabuľke nie je možné v takejto podobe štatisticky analyzovať, je možné len sledovať a porovnávať vývoj ukazovateľov a z toho usudzovať na trend vývoja v danej oblasti. Rovnako tiež nie je možné tvrdiť, že zmena v jednej oblasti zapríčiňuje zmenu v inej oblasti. Takéto usudzovanie na kauzálny vzťah medzi indikátormi, predovšetkým indikátormi kontextu integrácie a indikátormi výsledku integrácie nie je možné. Je možné sledovať len funkčnú závislosť, čo znamená, že zmena v jednej oblasti môže len do určitej miery súvisieť so zmenou v inej oblasti integrácie.

Sumarizované údaje poukazujú na to, že v ekonomickej oblasti zaznamenávame progres (HDP), prípadne stagnáciu, ktorá bola spôsobená ekonomickou krízou, týka sa to najmä ukazovateľa miery nezamestnanosti a miery zamestnanosti. Pozitívny trend možno sledo-

vať v prípade vývoja ukazovateľov ekonomickej nerovnosti v spoločnosti - konkrétne Giniho koeficientu a nerovnomernosti príjmového rozdelenia. Od roku 2005 sa tiež výraznejšie znížili riziko chudoby pred sociálnymi transfermi.

V prípade dôvery v rôzne inštitúcie a spokojnosti so životným smerovaním tiež možno povedať, že dochádza za uplynulé roky k určitému zlepšeniu. Aj keď podiel populácie, ktorá dôveruje takým inštitúciám ako právny systém, vlády, parlament je stále pomerne malý, oproti tomu veľká časť populácie dôveruje televízii a miera dôvery v túto inštitúciu sa za uplynulé roky zvýšila. Celkovo sa tiež zvýšil podiel populácie, ktorá je spokojná so svojim životným smerovaním. V roku 2010 dosiahol tento ukazovateľ  $\frac{3}{4}$  populácie. Napriek tomu, značná časť populácie stále hodnotí situáciu na Slovensku v porovnaní s priemerom ako skôr horšiu, alebo určite horšiu.

V oblasti politickej participácie, konkrétne účasti na voľbách, za uplynulé roky nezaznamenáme na Slovensku výrazné zmeny. V oblasti občianskej participácie sú však ukazovatele jednoznačne veľmi nízke - napríklad v roku 2008 pracovalo v nejakom občianskom združení alebo asociácii (okrem politických) len 5,7 % populácie.

Napriek tomu, že vývoj mnohých ukazovateľov v ekonomickej oblasti a sociálnej oblasti poukazuje buď na stagnáciu alebo miene zlepšenie, v oblasti postojov a prístupu verejných politík k cudzincom možno hodnotiť vývoj ako skôr opačný. Napríklad v prípade hodnotenia integračných politík v rámci projektu MIPEX v porovnaní medzi rokmi 2007 a 2010 nedošlo celkovo k žiadnej zmene, pričom keď sa pozrieme podrobnejšie na jednotlivé zložky, došlo k výraznému zhoršeniu v oblasti prístupu cudzincov k občianstvu, teda k najstabilnejšiemu statusu, ktorý môžu na Slovensku získať. Naopak k zlepšeniu prišlo v oblasti anti-diskriminácie, otázne však je, do akej miery si môžu cudzinci vôbec vymôcť právo na rovnaký prístup k právam v mnohých oblastiach<sup>16</sup>.

V oblasti postojov k imigrantom a imigrácii došlo tiež k určitému zhoršeniu. V porovnaní medzi rokmi 2004 a 2008 sa väčšia časť populácia vyjadrila, že by nedovolila žiť na Slovensku imigrantom, či už rovnakej rasy/etnicity, odlišnej rasy/etnicity, alebo imigrantom z chudobnejších krajín. V roku 2008 sa najviac respondentov (15,5 %) vyjadrilo, že by nedovolila žiť na Slovensku cudzincom odlišnej rasy/etnicity. V prípade hodnotenia vplyvu migrácie na krajinu sa názory ľudí na Slovensku pohybujú na úrovni stredných hodnôt, alebo mierne negatívnych hodnôt. Znamená to, že ani v jednej z uvedených oblastí (vplyv na ekonomiku krajiny, vplyv na kultúru krajiny, vplyv na kvalitu života v krajine) nie je vnímaná migrácia ako skôr alebo jednoznačne pozitívna pre krajinu.

V oblasti indikátorov výsledku integrácie, v prípade ktorých máme na Slovensku k dispozícii len málo údajov, aj to často nekompletných, možno jednoznačne zaznamenať nárast počtu a podielu cudzincov na celkovej populácii. Zároveň možno povedať, že sa od roku 2005 mierne znížil podiel cudzincov z tretích krajín, čo bolo spôsobené pravdepodobne zvýšenou imigráciou z iných európskych krajín po vstupe Slovenska do EÚ. Podiel cudzincov s trvalým pobytom na území Slovenska je pomerne vysoký (viac ako  $\frac{3}{4}$  cudzincov) a za uplynulé roky je pomerne konštantný. V prípade cudzincov z tretích krajín je však situácia opačná – väčšia časť z nich má len prechodný pobyt na území Slovenska. Za uplynulé roky dochádza aj k výraznému nárastu podielu cudzincov, ktorí sú ekonomicky aktívni ako zamestnaní v pracovno-právnom vzťahu. Znižuje sa teda podiel cudzincov, ktorí podnikajú,

<sup>16</sup> Migrantí a migrantky na trhu práce (2010).

študujú, alebo ktorí prišli na Slovensku za iným účelom. Najväčší pokles za uplynulé roky zaznamenávame v oblasti počtu pridelených štátnych občianstiev, pričom nemáme k dispozícii údaj o tom, koľko uchádzačov o občianstvo nebolo napriek svojej snahe úspešných.

Z uvedených dáta je teda zrejmé, že prístup verejnej politiky k migrantom a ich situácia na Slovensku skôr ako s ekonomickým vývojom súvisí s oblasťou vnímania tohto vývoja a postojov k imigrantom a imigrácii, pričom veľká časť populácie stále vníma Slovensko ako krajinu, ktorá je na tom v porovnaní s priemerom EÚ horšie. Takéto vnímanie Slovenska a situácie obyvateľov sa potom do určitej miery premieta do reštriktívneho prístupu k cudzincom, ktorých počet síce v krajine narastá, ale primárne sa kladie dôraz na ich ekonomickú aktivitu a nie na postupné začlenenie do spoločnosti, ktoré by malo viesť k možnosti získať plnohodnotné členstvo v politickej komunite, teda občianstvo.

## ZÁVER

Doteraz používané spôsoby merania integrácie migrantov sa príliš nedotkli širšieho kontextu, v ktorom integrácie, resp. začleňovanie migrantov do spoločnosti prebieha. Väčšina štúdií kladie dôraz na evalváciu práv týkajúcich sa migrantov, pričom v tejto oblasti je považované za žiaduce jednak nastavenie právneho statusu migrantov tak, aby bol podobný ako status občanov, ale zároveň, aby boli migrantov priznané aj menšinové práva, ktoré im umožnia ponechať si svoju kultúru, jazyk, náboženstvo a pod. Iné štúdie sa zase skôr sústreďujú na vyhodnotenie životnej situácie migrantov a porovnávajú populáciu migrantov s celkovou populáciou a hľadajú medzi nimi diskrepancie a ich možné vysvetlenia.

V našej štúdií sme sa snažili poukázať na to, že pre oblasť začleňovania migrantov nie je dôležité len samostatné nastavenie verejných politík a konkrétna situácia populácie migrantov, ale aj širší spoločenský kontext, v ktorom sa začleňovanie migrantov odohráva. Dôvodom, prečo je potrebné zaoberať sa aj týmto širším kontextom je fakt, že nie je možné výskumnými metódami preukázať priamy vplyv integračných politík na situáciu migrantov. V praxi môže dôjsť k tomu, že situácia migrantov je napriek zavedeným integračným politikám neuspokojivá, alebo je ich situácia podobná ako situácia celkovej populácie napriek absentujúcim integračným politikám. Tvrdíme, že konkrétne integračné politiky sa odohrávajú v širšom kontexte, ktorý je tvorený ekonomickými procesmi v spoločnosti, mierou politickej a občianskej participácie, určitou mierou interpersonálnej dôvery a dôvery v dôležité inštitúcie, tým, do akej miery sú tieto inštitúcie definované etnicky a pod. Všetky tieto faktory formujú model integračnej politiky, jej realizáciu a následne konkrétnu situáciu migrantov.

Na príklade údajov o rôznych indikátoroch kontextu integrácie na Slovensku sme sa pokúsili ukázať, že má opodstatnenie z dlhodobého hľadiska sledovať indikátory integrácie zo širšej perspektívy a pokúsiť sa popísať trendy vývoja, ktoré z týchto údajov vyplývajú. Podmienkou pre uskutočnenie takéhoto prístupu k vyhodnocovaniu integračného procesu však je dostupnosť relevantných dát za dlhšie časové obdobie.

**ZDROJE:**

1. Gallová Kriglerová, E. - Kadlečíková, J. - Lajčáková, J. (2009) *Migranti - nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku*. Bratislava: CVEK.
2. Modráková, T. (2009) Indikátory integrácie. In: Vašečka, M. - Košťál, C.: *Integrácia migrantov - vieme, čo chceme? Politiky integrácie v Slovenskej republike v komparatívnej perspektíve*. Bratislava: SGI.
3. Vašečka, M. (2009): *Indikátory integračnej politiky na Slovensku*. Prezentácia na seminári ÚVP FSEV UK, NMŠ, IVO a CVEK „Integrácia migrantov - vieme čo chceme?“. 14. decembra 2009. Bratislava.
4. Declaration of European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza 15.-16. apríla 2010, dostupné na: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_13055\\_519941744.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf)
5. European Civic Citizenship and Inclusion Index, dostupné na: <http://www.britishcouncil.org/brussels-european-civic-citizenship-and-inclusion-index.pdf>
6. Immigrant Integration Indicators. Proposal for Contribution to the Formulation of a System of Common Integration Indicators, dostupné na: [www.wodc.nl/images/1365\\_full-text\\_tcm44-80242.pdf](http://www.wodc.nl/images/1365_full-text_tcm44-80242.pdf)
7. Legal Indicators of Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration, dostupné na: [http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/indicators\\_english.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/indicators_english.pdf)
8. MIPEX index, dostupné na: <http://www.mipex.eu/methodology>
9. *Migranti a migranty na trhu práce* (2010). Štúdiá Inštitútu pre verejné otázky, dostupné na: [http://www.ivo.sk/buxus/docs//publikacie/subory/Migranti\\_a\\_migrantky\\_na\\_trhu\\_prace.pdf](http://www.ivo.sk/buxus/docs//publikacie/subory/Migranti_a_migrantky_na_trhu_prace.pdf)
10. *Zaragoza Pilot Study. Indicators of Immigrant Integration* (2011) Eurostat, dostupné na: [http://www.portalecnel.it/Portale/documentazione\\_riferimento.nsf/VWAREATEMATICAAPPROFONDIMENTI/C12575C30044AD43C1257893003B1C49/\\$FILE/eurostat\\_-\\_indicatori\\_di\\_integrazione.pdf](http://www.portalecnel.it/Portale/documentazione_riferimento.nsf/VWAREATEMATICAAPPROFONDIMENTI/C12575C30044AD43C1257893003B1C49/$FILE/eurostat_-_indicatori_di_integrazione.pdf)

# DOSTUPNOSŤ ŠTATISTICKÝCH DÁT O MIGRANTOCH NA SLOVENSKU AKO PODMIENKA VYHODNOCOVANIA POLITÍK

---

**Alena Chudžíková** (Centrum pre výskum etnicity a kultúry)

## 1. ŠTATISTICKÉ DÁTA O MIGRANTOCH NA SLOVENSKU

Dostupnosť štatistických dát o migrantoch predstavuje na Slovensku dlhodobý problém, ktorý spočíva predovšetkým v pravdepodobnej nejasnosti účelu takýchto dát, a tiež v nejednotnosti metodiky zberu dát o migrantoch. Zber dát o migrácii a migrantoch na Slovensku vychádza predovšetkým z Nariadenia Rady ES 862/ 2007, ktoré vymedzuje rôzne oblasti sledovania štatistických dát o migrácii. Štatistický úrad (ďalej len ŠÚ SR) zbiera dáta podľa článku 3 spomínaného nariadenia, ktorý je venovaný pohybu obyvateľstva a okrem toho sa riadi tiež zákonom o registri a evidencii obyvateľov<sup>17</sup> a zákonom o pobyte cudzincov<sup>18</sup>. Dáta z hľadiska medzinárodnej ochrany podľa článku 4 vyššie uvedeného nariadenia zbiera Migračný úrad a zber dát podľa článkov 5 (štatistika o prevencii neoprávneného vstupu a pobytu) a 6 (štatistika o povoleniach na pobyt a pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín) je v réžii Úradu hraničnej a cudzineckej polície (ďalej len ÚHCP). Napriek tomu, že Európska únia určuje dáta, ktoré sa na národnej úrovni majú zbierať, je na rozhodnutí samotných členských štátov, či tieto dáta získa výberovým alebo administratívnym zisťovaním.

Zrejme najdostupnejšími sú v tejto oblasti dáta týkajúce sa počtov žiadateľov o azyl a udeľených azylův, ktoré Migračný úrad každý mesiac aktualizuje na svojej internetovej stránke. Čiastkové údaje sú dostupné aj na internetových stránkach niektorých iných inštitúcií (napr. stránka Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a Ministerstva vnútra), avšak väčšina z nich neobsahovala detailné údaje o migrantoch. Podľa vyjadrenia Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len ÚPSVaR) sú ich interné štatistiky omnoho podrobnejšie, avšak primárne sa spracúvajú len v takej podobe, v akej sú zverejňované na internetovej stránke. ÚHCP disponuje dvoma databázami obsahujúcimi údaje o cudzincoch, pričom jedna je zameraná na legálnu a druhá na nelegálnu migráciu.

Ako problematická sa javí možnosť prepojenia databáz jednotlivých inštitúcií vzhľadom na ich nekompatibilitu, keďže niektoré inštitúcie členia dáta len podľa vybraných kategórií (napr. Národné centrum zdravotníckych informácií sleduje vek, pohlavie, štátnu príslušnosť, ochorenie, na ktoré bol cudzinec liečený, a región liečenia) a iné sledujú len agregované dáta, napr. súhrnný počet cudzincov na jednotlivých školách (Ústav informácií a prognóz školstva). V súčasnosti neprebíha ani intenzívnejšia spolupráca medzi inštitúciami v oblasti zdieľania dát o migrácii a migrantoch. Štatistický úrad zbiera dáta od ÚHCP a ÚPSVaR,

---

<sup>17</sup> Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR v znení neskorších predpisov.

<sup>18</sup> Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov.

pričom ÚHCP poskytuje dáta vo forme predspracovaných tabuliek. Podľa vyjadrení zástupcov ÚHCP a ŠÚ SR v súčasnosti prebiehajú rokovania o vytvorení spoločného postupu pri sledovaní štatistických údajov o migrácii. O vytvorení databázy, ktorá by bola spoločná s ÚHCP uvažuje i ÚPSVaR, pričom prístup do nej by bol obom inštitúciám umožnený napríklad prostredníctvom grid-karty.

Existujúce dáta o cudzincoch neumožňujú porovnanie populácie cudzincov s majoritnou populáciou, keďže vo väčšine zisťovaní (okrem štatistík o zahraničnej migrácii) tieto dve skupiny nie sú oddelené, a teda skupina, ktorá je v týchto štatistikách bežne vnímaná ako majoritná, v skutočnosti zahŕňa aj cudzincov. Závery konferencie o indikátoroch a monitoringu výsledkov integračných politík, ktorá sa konala pod záštitou švédskeho predsedníctva v roku 2009 však hovoria, že dáta o celkovej populácii, resp. o populácii definovanej ako majoritnej by sa mali používať ako tzv. „kontrolná skupina“ pri hodnotení politík integrácie. Indikátory nemôžu byť postavené len na dátach o migrantoch, ale musia vychádzať z dát, ktoré sú porovnateľné s majoritnou populáciou.<sup>19</sup>

Problematická je tiež nejasnosť niektorých pojmov, ako napr. obvyklý pobyt, ktorý je v Nariadení ES 862/2007 definovaný ako je *„miesto, kde osoba bežne trávi denný čas odpočinku, bez ohľadu na dočasnú neprítomnosť z dôvodu rekreácie, prázdnin, návštev priateľov a príbuzných, obchodných ciest, zdravotného ošetrovania alebo náboženských pútí alebo v prípade, ak nie je k dispozícii, miesto zákonného alebo registrovaného pobytu.“* V tejto súvislosti napríklad ÚHCP poskytuje Štatistickému úradu dáta o obvyklom pobyte ako o celku, ktorý zahŕňa trvalý pobyt občanov EÚ/EHP a prechodný a trvalý pobyt občanov tretích krajín. ŠÚ SR však nemá prístup k podrobnejším kategóriám jednotlivých pobytov a v jeho štatistikách figuruje len údaj o obvyklom pobyte ako agregáte týchto kategórií.

V súčasnosti predstavuje najkomplexnejšiu štatistiku o migrantoch publikácia *Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike*<sup>20</sup>, ktorú od roku 2006 každoročne vydáva Štatistický úrad, avšak jej obsah sa v priebehu rokov mení. Na rozdiel od publikácií z predchádzajúcich rokov, kde bolo možné nájsť štatistické údaje z rôznych oblastí, posledná publikácia za rok 2009 pokrýva len vybrané dimenzie (pristahovaní na obvyklý pobyt, vystahovaní z obvyklého pobytu, udelenie a strata štátneho občianstva). Publikácia za rok 2006 napríklad obsahovala štatistické údaje o pristahovaných na trvalý, dlhodobý a obvyklý pobyt, o zamestnancoch podľa štátneho občianstva a oblasti ekonomickej činnosti, študujúcich cudzincoch, kriminalite cudzincov a hospitalizáciách a vyliečených cudzincoch.

Na hodnotenie úspešnosti integračných politík je nevyhnutné mať k dispozícii kvalitné a komplexné štatistické dáta, čo sa však javí ako problematické. Ako uvádzajú Domonkos et al. (2010: 11) problémom pri získavaní štatistických údajov o migrantoch na Slovensku je predovšetkým dostupnosť a dôveryhodnosť dát. Ukázalo sa tiež, že častou praxou rôznych inštitúcií je síce zber dát rozdelených aj podľa kategórií, ktoré by umožnili identifikáciu migrantov vo vzorke (štátna príslušnosť, typ pobytu), avšak tieto dáta už nie sú ďalej spracovávané a analyzované vzhľadom na tieto kategórie. V mnohých prípadoch existujúce dáta dokonca nie je možné spracovať podľa určitých požiadaviek (napr. podľa veku a pod.), keďže nastavenia informačných systémov to nedovoľujú. Podľa vyjadrenia ÚHCP sú databázy nastavené tak, aby spracúvali dáta len v rámci vopred stanovených možností,

<sup>19</sup> European Commission (2011).

<sup>20</sup> Katerinková, M. a kol. (2008); Katerinková, M. a kol. (2009).

ktoré konkrétna inštitúcia zadá tvorcovi systému. Akékoľvek zmeny nastavení by znamenali ďalšie finančné náklady a museli by prejsť schvalovacím procesom. Požiadavky týkajúce sa nastavenia systémov sú formulované na základe platných zákonov.

Vzhľadom na to, že integrácia migrantov je na Slovensku pomerne čerstvou témou, ktorá až do mája 2009 nebola zakotvená žiadnym dokumentom, je pravdepodobné, že zatiaľ nedošlo k plnému uznaniu potreby komplexných štatistických údajov o migrantoch na úrovni štátnych inštitúcií, hoci Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny deklaruje potrebu „zvýšenej účasti a zaangažovanosti vedeckej obce, výskumných a štatistických inštitúcií v oblasti zberu a zhromažďovania relevantných štatistických údajov a databáz o imigrantoch.“<sup>21</sup> Na Slovensku je však politická pozornosť venovaná tejto problematike stále pomerne nízka. Neexistuje teda jednotná metodika, ktorá by upravovala zber dát týkajúcich sa integrácie cudzincov na území SR.

V posledných rokoch sme mohli zaznamenať rozvoj v oblasti *migračnej štatistiky* súvisiaci s rozhodnutiami Európskej rady z Lisabonu a Amsterdamu, ktoré ustanovujú potrebu štatisticky merať, vyhodnocovať a poskytovať harmonizované údaje o migrácii.<sup>22</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 z 11. júla 2007<sup>23</sup> však stanovuje rámec len pre harmonizovaný zber štatistických údajov o obyvateľoch s obvyklým pobytom, o nado- búdání občianstva, o medzinárodnej ochrane, prevencii neoprávneného vstupu a pobytu, povoleniach na pobyt a návratoch. Takto zbierané dáta nezabezpečujú údaje o rôznych iných aspektoch migrácie, ako napr. socio-ekonomická situácia či integrácia migrantov. Od prijatia Haagskeho programu v roku 2004 sa však zdôrazňuje aj význam evaluácie politik integrácie. Spoločné základné princípy<sup>24</sup> hovoria o potrebe „formulovať jasné ciele, indikátory a evalvačné mechanizmy, aby bolo možné modifikovať politiky integrácie a vyhodnocovať progres integračného procesu“.

## 2. VÝZNAM ŠTATISTICKÝCH DÁT PRE TVORBU POLITÍK INTEGRÁCIE

Nedostatok spoľahlivých a komplexných dát môže byť jednou z príčin vzniku a šírenia dezinformácií a mylných predstáv o migrantoch prichádzajúcich na Slovensko (napr. obavy zo šírenia chorôb či nárastu kriminality v dôsledku migrácie cudzincov na Slovensko). Naopak, objektívne dáta môžu viesť k eliminácii stereotypov, ktoré prevládajú o niektorých skupinách migrantov. Je však tiež nutné poznamenať, že porovnávanie jednotlivých skupín migrantov môže v prípade necitlivej interpretácie a predovšetkým prezentácie dát viesť k vytváraniu nových a posilňovaniu existujúcich stereotypov.

Konzistentný a longitudinálny zber dát o migrantoch má nepopierateľný význam pre tvorbu politik integrácie z niekoľkých dôvodov. Proces vytvárania politiky by mal vychádzať z poznania aktuálneho stavu a potrieb, ktoré je treba naplniť. Politiky integrácie by nemali byť založené na predpoklade, že migranti sú homogénna skupina, ktorej všetci príslušníci čelia znevýhodneniu a že toto znevýhodnenie je pre všetkých rovnaké. Tvorcovia integračných politik by mali vychádzať z predpokladu heterogenity a dôkladne analyzovať potreby jednotlivých skupín migrantov s ohľadom na ich socio-ekonomické a demografické

<sup>21</sup> <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=17423>, 24.1.2011.

<sup>22</sup> <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=6577>, 21.1.2011.

<sup>23</sup> Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 z 11. júla 2007.

<sup>24</sup> Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, Doc. 14615/046 EC, 2007.



charakteristiky. Súbor podrobných dát zaznamenávajúcich rôzne premenné (vek, pohlavie, vzdelanie, zamestnanie, typ povolenia na pobyt, dĺžka pobytu atď.) umožní analyzovať potreby migrantov, monitorovať ich napĺňanie a následne modifikovať integračné politiky v závislosti od výsledkov týchto analýz. Zároveň dáva priestor na analýzu oblastí, v ktorých je integrácia náročnejšia, a umožňuje identifikáciu faktorov možnej exklúzie migrantov z niektorých oblastí verejného života (napr. z trhu práce alebo systému sociálneho zabezpečenia). Spoľahlivé a dostupné štatistické dáta teda môžu a mali by tvorcami integračných politík slúžiť ako spätná väzba, prostredníctvom ktorej by bolo možné vyhodnotiť účinnosť konkrétnych opatrení. Dáta by však vždy mali byť interpretované v kontexte existujúcich politík integrácie a zároveň v kontexte aktuálnych socio-ekonomických okolností.

### 3. METODOLÓGIA ZBERU DÁT

V súčasnosti najrozšírenejšou metodikou evalvácie politík integrácie migrantov je Migration Policy Index (MIPEX), ktorý vyhodnocuje integračné politiky v 27 členských štátoch EÚ a je tvorený viac než 140 indikátormi v šiestich oblastiach. MIPEX hodnotí nastavenie krajiny a predpoklady pre integráciu, ktoré dané politiky vytvárajú pre migrantov, avšak nehodnotí ich aplikáciu v praxi, efektivitu a reálny dopad na populáciu migrantov. Ide teda o objektívne pevné dáta, tzv. legislatívne indikátory. Podobné evalvácie nám môžu prezradiť mnoho o opatreniach prijatých vládami jednotlivých krajín vo vzťahu k migrantom, avšak reálne dopady týchto politík na populáciu cudzincov zostávajú skryté. Je preto nevyhnutné zamerať sa na indikátory výsledkov integrácie a zmapovať reálne dopady integračných politík na rôzne dimenzie života migrantov, aby bolo možné zhodnotiť efektivitu prijatých opatrení a identifikovať medzery, či naopak príklady dobrej praxe.

Jedným z cieľov projektu *Testovanie indikátorov politík integrácie* bolo zozbierať objektívne kvantitatívne dáta týkajúce sa migrantov a vytvoriť tak komplexný súbor dát, ktorý by umožnil analýzu situácie migrantov v kontexte existujúcich integračných politík a opatrení.

Pri vytváraní metodológie sme vychádzali jednak z *Koncepcie integrácie cudzincov v SR*, a jednak z publikácie *Integrácia migrantov- vieme, čo chceme?*<sup>25</sup>, ktorej autori sa v závere venujú problematike indikátorov integrácie a stanovujú niekoľko typov indikátorov, či postupov pri vyhodnocovaní politík integrácie.

V záujme systematickosti práce sme pre zber dát zostavili zoznam indikátorov v niekoľkých oblastiach:

- Indikátory občianskej integrácie;
- Indikátory politickej integrácie;
- Indikátory ekonomickej integrácie;
- Indikátory rezidenčnej integrácie;
- Indikátory vzdelanostnej integrácie;
- Indikátory jazykovej integrácie;
- Indikátory zdravotnej integrácie;
- Indikátory kultúrnej integrácie.

<sup>25</sup> Vašečka, M.- Košťál, C. (2010).

Na základe predbežného prieskumu sme tiež zostavili zoznam inštitúcií, o ktorých sme predpokladali, že by mohli disponovať potrebnými štatistickými dátami. Pri zbere dát sme sa zamerali na obidva typy indikátorov- indikátory legislatívne aj indikátory výsledkov integrácie. Pri legislatívnych indikátoroch sme sledovali nariadenia, vnútorné predpisy, koncepcné materiály a zákony, ktoré sa vzťahujú na migrantov. K indikátorom výsledkov integrácie patrili napríklad dáta o počte naturalizovaných migrantov, o počtoch platných pracovných povolení a pod. Vytvorený zoznam sme však nechali otvorený, aby bolo možné pridávať indikátory v prípade, že by sa v priebehu zberu dát vyskytli dáta, ktoré sme do zoznamu nezaradili na začiatku. Zároveň sme sa snažili získať dáta, ktoré by bolo možné analyzovať podľa veku, pohlavia, regionálnej distribúcie a krajiny pôvodu, resp. štátnej príslušnosti. Viaceré inštitúcie však tieto údaje nezberajú, a preto v mnohých prípadoch nebolo možné toto kritérium splniť (napr. štatistické dáta o cudzincoch poberajúcich dávku v hmotnej núdzi nezaznamenávajú ani jednu z vyššie uvedených premenných). Regionálna distribúcia je pritom významným ukazovateľom koncentrácie migrantov v určitých oblastiach, napr. v priemyselných oblastiach či vo veľkých mestách, kde je dopyt po pracovnej sile vysoký, a môžu byť tiež podkladom pre prognózy ďalšieho vývoja v oblasti pracovnej migrácie. Vek a pohlavie zasa môžu poukazovať na kultúrne rozdiely medzi jednotlivými skupinami migrantov v miere zamestnanosti a typoch povolání, vzdelávaní, spoločenskej participácii a pod.

Napriek tomu, že relevantné inštitúcie často disponujú dátami o migrantoch, nespracúvajú ich, a preto bolo potrebné osloviť ich so žiadosťou o spracovanie a poskytnutie údajov podľa nami stanovených kritérií. Súčasťou fázy zberu dát boli aj konzultácie so Štatistickým úradom a Odborom rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí MPSVR, s ktorými bola nadviazaná intenzívnejšia spolupráca vzhľadom na fakt, že týmto dvom inštitúciám vyplýva z Koncepcie integrácie záväzok vypracovať metodiku sledovania indikátorov integrácie cudzincov vhodnú pre podmienky SR do roka odo dňa prijatia Koncepcia, t.j. do mája 2010.<sup>26</sup> Podľa dostupných informácií však podobná metodika zatiaľ nebola vypracovaná. Taktiež sme vybrané inštitúcie požiadali o interview, v rámci ktorého sme sa snažili objasniť prax zberu a spracovania dát o migrácii a migrantov na úrovni jednotlivých inštitúcií. Vzhľadom na zaplnenosť pracovníkov niektorých inštitúcií sme rozhovory realizovali len s predstaviteľmi niekoľkých rezortov, kým ostatní oslovení vyplnili dotazník, ktorý kopíroval štruktúru individuálneho rozhovoru.

### 3.1 Charakteristika dostupných dát

Plánovaným výstupom Aktivity 1 bol súbor dát, ktorý mal pokrývať všetky dimenzie integrácie migrantov, od získavania povolenia na pobyt, cez trh práce po sociálnu a kultúrnu integráciu. Vzhľadom na nedostupnosť dát v niektorých oblastiach<sup>27</sup> (bývanie, podrobné dáta o úspešnosti integrácie migrantov na trhu práce, jazyková integrácia) a ich fragmentarizáciu v iných oblastiach nebolo možné tento cieľ uspokojujúco naplniť. Problémom dostupných štatistických údajov o migrantoch zostáva ich nekonzistentnosť a nekomplexnosť, ktorá spočíva najmä v tom, že rôzne inštitúcie nesledujú rovnaké kategórie. Poskytnuté dáta sú často rozdelené len na kategórie „cudzinci“ a „občania SR“ a nešpecifikujú, či

<sup>26</sup> Koncepcia integrácie cudzincov v SR, s. 22.

<sup>27</sup> Nedostupným dátam sa venujeme v nasledujúcej časti.

ide o cudzincov z EÚ, EHP alebo tretích krajín. Spoločná kategória „cudzinci“ nám však neumožňuje usudzovať na vhodnosť a efektívnosť integračných politík voči rôznym skupinám cudzincov, čo znemožňuje identifikáciu možných znevýhodnení v rôznych oblastiach. Zároveň, niektoré dáta uvádzajú kategóriu „občianstvo“, iné „krajina pôvodu“, pričom tieto dve sa nemusia nutne zhodovať. Ďalšia kategorizácia používaná niektorými inštitúciami tiež používa rozdelenie na EU10, EU15, EU25 a EU27 a tretie krajiny. Je teda zrejmé, že v oblasti sledovaných kategórií pri štatistickom zbere dát pretrváva značná nekonzistencia.

Ďalšími takmer štandardne chýbajúcimi kategóriami sú regionálna distribúcia, vek a pohlavie. Pri vyhodnocovaní vhodnosti a efektívnosti integračných politík je teda základným problémom stanovenie jednotného prístupu k zberu štatistických údajov o migrantoch, ktorý by umožnil vytvorenie prehľadnej a konzistentnej databázy. Systematická evidencia štatistických údajov o migrantoch je zároveň predpokladom hodnotenia integračných politík a výsledkov integrácie aj z dlhodobého hľadiska, keďže poskytuje priestor pre porovnanie údajov za rôzne časové obdobia, a tak umožňuje sledovať zmeny a trendy - či už pozitívne alebo negatívne - v oblasti integračnej politiky.

### 3.2. Nedostupné dáta

V priebehu realizácie Aktivity č.1 sme identifikovali niekoľko oblastí, v ktorých štatistické dáta výrazne alebo úplne absentujú. Značný problém predstavujú dáta o sociálnej a kultúrnej integrácii, kde nie je možné získať objektívne kvantitatívne dáta a zároveň nie je možné objektívne vyhodnotiť mieru sociálnej či kultúrnej integrácie migrantov. Základným problémom v tejto oblasti je nejasná definícia týchto dimenzií integrácie. Integrácia samotná je doposiaľ nie celkom jasným konceptom, pokiaľ však ide o integráciu sociálnu a kultúrnu, je ešte ťažšie stanoviť objektívne indikátory, ktoré by spoľahlivo určili mieru kultúrnej integrácie migrantov, než je tomu napríklad pri ekonomickej alebo rezidenčnej integrácii. Medzi indikátory kultúrnej a sociálnej integrácie sa najčastejšie zaraďuje frekvencia kontaktov s členmi prijímajúcej spoločnosti, počty zmiešaných manželstiev, miera identifikácie s prijímajúcou spoločnosťou, a tiež ovládanie jazyka prijímajúcej spoločnosti. Okrem toho, že viaceré z týchto indikátorov môžu byť založené len na subjektívnej výpovedi, je tiež náročné posúdiť, či vyšší počet kontaktov s majoritou alebo zmiešaných manželstiev skutočne vypovedá o vyššej miere integrácie.<sup>28</sup> Podľa záverov konferencie o indikátoroch a monitorovaní výsledkov integračných politík v Malmö v roku 2009 kvalitatívne a subjektívne dáta však môžu byť v niektorých odôvodnených prípadoch použité ako náhrada za objektívne kvantitatívne dáta.

#### 3.2.1. Bývanie a príjmy domácností migrantov

Najvýraznejší problém z hľadiska dostupnosti predstavujú **dáta o bývaní migrantov - dostupné nie sú žiadne dáta**. Kvalita bývania, vlastníctvo bytov či domov je pritom významným ukazovateľom socio-ekonomického statusu a mobility (Kimová - Boydová, 2009). V počiatočnej fáze zberu dát sme si stanovili nasledovné indikátory rezidenčnej integrácie:

---

<sup>28</sup> Vašečka, M. (2010).

- podiel migrantov vo verejných a súkromných podnájmoch;
- miera využívania sociálneho bývania migrantmi;
- podiel migrantov na vlastníctve domov a bytov;
- stupeň rezidenčnej kumulácie;
- kvalita bývania;
- miera preľudnenosti;
- stupeň rezidenčnej stability (krátkodobá alebo dlhodobá nájomná zmluva);
- cena bývania vo vzťahu k príjmom migrantov.

Okrem možnosti analyzovať „vzorce správania“ jednotlivých skupín migrantov v oblasti hľadania ubytovania viaceré z vyššie uvedených indikátorov môžu poukazovať na diskriminačné praktiky pri prenájaní bytov migrantom, napr. stupeň rezidenčnej kumulácie, cena bývania vo vzťahu k príjmom, stupeň rezidenčnej stability. Zahraničná literatúra hovorí o tzv. koncepte riadenia („steering“) trhu s nehnuteľnosťami na základe etnických princípov, kedy realitné kancelárie ponúkajú záujemcom o prenájom bytu z radov migrantov možnosti prenájmu len v obmedzených lokalitách, ktoré sa už vyznačujú vyššou populáciou migrantov alebo nepatria k lukratívnym oblastiam (Kimová - Boydová, 2009). Predpokladáme, že takéto praktiky sa v slovenskom kontexte zatiaľ nevyskytujú, avšak nie sú vylúčené v budúcnosti, a preto je dôležité sledovať indikátory rezidenčnej integrácie. Rezidenčná kumulácia tiež výrazne ovplyvňuje sociálne kontakty, výber škôl či prístup k zdravotnej starostlivosti (Vašečka, 2010; In: Vašečka - Košťál, 2010). Konceptia integrácie cudzincov v SR taktiež potvrdzuje existenciu diskriminačných praktík v oblasti bývania migrantov<sup>29</sup>:

*„Cudzinci, a to najmä nižšie príjmové skupiny, tvoria obzvlášť zraniteľnú skupinu z hľadiska prístupu k bývaní, pričom ich životnú situáciu charakterizuje neraz nízka úroveň bývania či nekvalitné bývanie, alebo aj istá diskriminácia či znevýhodnenie oproti domácomu obyvateľstvu. Vlastníci domov alebo bytov často nie sú ochotní prenajať alebo predávať byty cudzincom, alebo ich majitelia prenajímajú za vyššie nájomné.“*

Zároveň však nemôžeme populáciu migrantov považovať za homogénnu. Doterajšie výskumy potvrdzujú, že migranti, ktorí sú viditeľne odlišní od domáceho obyvateľstva majú rozsiahlejšie skúsenosti s diskrimináciou. Tieto informácie pochádzajú predovšetkým z kvalitatívnych výskumov orientovaných na subjektívne výpovede a skúsenosti migrantov (napr. štúdia Eleny Gallovej Kriglerovej, Jany Kadlečíkovej a Jarmily Lajčákovej *Migranti. Nový pohľad na staré problémy*). Kvantitatívne dáta v tejto oblasti však neexistujú. Podľa vyjadrení Danuše Jurčovej z Infostatu patrí bývanie migrantov k doposiaľ neprebádaným oblastiam.<sup>30</sup>

Sledovanie indikátorov rezidenčnej integrácie má význam aj pre identifikáciu integračných trendov a progresu, keďže longitudinálne dáta v tejto oblasti umožňujú identifikovať bod, v ktorom sa migranti vyrovnávajú majoritnej populácii v oblasti kvality bývania, vlastníctva bytov a domov a pod. Predpokladá sa, že druhá generácia migrantov by mala dosahovať

<sup>29</sup> Konceptia integrácie cudzincov v Slovenskej republike, s. 33-34.

<sup>30</sup> Rozhovor s Danušou Jurčovou, pracovníčkou Výskumného demografického centra Infostatu, realizovaný 12.11.2010 v Bratislave.

úroveň domácej populácie, čo súvisí s postupným nadobúdaním kultúrneho a socio-ekonomického kapitálu v prijímajúcej krajine (Kimová, Boydová, 2009), avšak v podmienkach SR zatiaľ dáta o druhej generácii migrantov nie sú dostupné. Dôvodom je nielen zatiaľ nízky počet potomkov migrantov, ale aj neexistencia metodiky na zber takýchto dát. Jednou z možností je v štatistických zisťovaniach zaznamenávať krajinu pôvodu rodičov a prarodičov respondenta.

Dáta o rezidenčnej situácii migrantov by mohli byť dostupné prostredníctvom *Sčítania obyvateľov, domov a bytov*, avšak hoci dotazníky cenzu na rok 2011 vyžadujú informáciu o občianstve respondenta, nepýtajú sa priamo na typ pobytu. Je však možné usudzovať na obvyklý alebo trvalý pobyt.<sup>31</sup>

Posledný z vyššie uvedených indikátorov rezidenčnej integrácie - cena bývania vo vzťahu k príjmom migrantov - nebolo možné vyhodnotiť nielen vzhľadom na absenciu dát o bývaní migrantov, ale aj na nedostupnosť informácií o ich príjmoch. Príjmy domácností na Slovensku zisťuje Štatistický úrad v rámci štatistického zisťovania EU-SILC, ktoré zabezpečuje komparatívne dáta o príjmoch a životných podmienkach v každom členskom štáte EÚ. EU-SILC bol zavedený Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1177/2003 o štatistike spoločenstva o príjmoch a životných podmienkach (EU SILC) a pokrýva oblasti príjmov, výdavkov a životných podmienok domácností a oblastí spotreby potravín.<sup>32</sup> Cudzinci sa však len sotva objavia napríklad vo výberovom zisťovaní EU-SILC, keďže ide o zisťovanie príjmov domácností a cudzinci v mnohých prípadoch bývajú na ubytovniach, takže sa do vzorky nedostanú. Podľa informácií, ktoré nám poskytla Danuša Jurčová v rámci osobnej konzultácie, v poslednom zisťovaní EU-SILC bolo z približne 14.000 zisťovaných domácností len 38 domácností cudzincov, čo nemôže byť považované za reprezentatívnu vzorku.

Problémom pri získavaní dát o situácii migrantov v oblasti bývania zostávajú tiež neoficiálne prenajaté byty. Napriek tomu, že podiel migrantov v takomto type ubytovania je významným ukazovateľom rezidenčnej integrácie, takéto dáta je možné získať len kvantitatívnym výskumom, v ktorom vzorku by tvorili samotní migranti. Zabezpečiť dostatočne veľkú a reprezentatívnu vzorku migrantov je však nesmierne náročná (finančne i časovo) úloha.

### 3.2.2. Politická participácia migrantov

Pri hodnotení politickej participácie migrantov sme sa zamerali na zisťovanie ich členstva v stranách a aktívnej a pasívnej volebnej účasti, avšak štatistiky mapujúce účasť migrantov na komunálnych voľbách, či už ako voliči alebo kandidáti, neexistuje. Je pravdepodobné, že parciálne dáta by bolo možné získať z jednotlivých obcí. Vzhľadom na nesporný význam tohto ukazovateľa je však nutné systematicky tieto dáta zbierať tak, aby boli dostupné kedykoľvek vo forme, ktorá by sprostredkovala ucelený pohľad na túto oblasť integrácie migrantov bez toho, aby bolo potrebné dodatočné získavanie údajov z rôznych inštitúcií. Miera politickej participácie migrantov môže slúžiť ako významný ukazovateľ miery, do akej sa jednotlivci cítia byť súčasťou prijímajúcej spoločnosti, a ich zaangažovanosti a záujmu o verejné dianie. Účasť vo voľbách zároveň umožňuje usudzovať na istý stupeň znalosti prijímajúcej spoločnosti, jej politického systému a inštitúcií (Atgerová, 2009).

<sup>31</sup> [http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek\\_600/sodb-2011/dokumenty/obyv\\_sk-orezanevzor15.pdf](http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/sodb-2011/dokumenty/obyv_sk-orezanevzor15.pdf), 24.1.2011.  
[http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek\\_600/sodb-2011/dokumenty/byt\\_sk-orezane-vzor15.pdf](http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/sodb-2011/dokumenty/byt_sk-orezane-vzor15.pdf), 24.1.2011.

<sup>32</sup> <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=42,25.01.2011>.

### 3.2.3. Úspešnosť migrantov na trhu práce

Projekt *Testovanie indikátorov politik integrácie* kladie pri hodnotení integračných politik dôraz na ekonomickú integráciu, a preto bol zber dát zameraný na získanie podrobnejších údajov o integrácii migrantov na trh práce.

*„Zamestnanosť je kľúčová pre integračný proces a je základom pre účasť migrantov na rozvoji prijímajúcej spoločnosti, ako aj predpokladom toho, aby bol tento prínos migrantov pre spoločnosť viditeľný.“<sup>33</sup>*

Ekonomická integrácia predstavuje kľúčovú dimenziu integrácie migrantov do spoločnosti, keďže prostredníctvom nej migranti jednoduchšie prekonávajú komunikačné a kultúrne bariéry a zároveň výrazne prispieva k subjektívne vnímanej kvalite života.<sup>34</sup> Úspešná integrácia migrantov na trh práce je zároveň kľúčová pre zabezpečenie dostatku pracovnej sily, rast ekonomiky, a taktiež môže prispieť k riešeniu demografických zmien v Európe, ktorých výsledkom je pokles obyvateľov v produktívnom veku, a teda aj pracovnej sily (Husted et al., 2008). Konceptia integrácie cudzincov predpokladá pokles ekonomicky aktívneho obyvateľstva a migráciu vysokokvalifikovaných občanov SR za prácou do zahraničia, čím vzniknú medzery na pracovnom trhu, ktoré môžu pomôcť zaplniť práve migranti. Konceptia preto považuje za potrebné jasne definovať politiku zamestnávania cudzincov, čomu má napomôcť dôkladná analýza súčasnej situácie a jej ďalšieho možného vývoja. Táto úloha by mala byť podľa Konceptie v kompetencii MPSVR, ÚPSVR a Inštitútu pre výskum práce a rodiny.

Napriek tomu, že v oblasti ekonomickej integrácie možno zaznamenať najväčší pokrok v súvislosti so zberom štatistických dát, veľká časť údajov, ktoré by mali významnú výpovednú hodnotu stále absentuje a zároveň, rôznym súborom dát, ktoré sú dostupné chýba konzistentnosť v zmysle jednotnej metodiky zbierania dát. Pri stanovovaní indikátorov ekonomickej integrácie sme do značnej miery vychádzali z *Výberového zisťovania pracovných síl*, ktoré je štandardnou metódou odporúčanou medzinárodnými inštitúciami pod patronátom Medzinárodnej organizácie práce (ILO). Legislatívnym rámcem pre vykonávanie tohto zisťovania je Nariadenie Rady (ES) č. 577/98 o organizácii výberového zisťovania pracovných síl v Spoločenstve. Cieľom zisťovania na Slovensku je zabezpečovať pravidelné informácie o stave, štruktúre a vývoji trhu práce v SR.

Pri zbere dát v rámci tohto projektu sme sa zamerali na nasledovné indikátory:

- Počet migrantov registrovaných ako uchádzači o zamestnanie;
- Nelegálne zamestnávanie migrantov;
- Zamestnaní migranti podľa vzdelania, ekonomickej činnosti a klasifikácie zamestnaní;
- Miera zamestnanosti migrantov;
- Podiel migrantov so živnostenským oprávnením;
- Postavenie migrantov v zamestnaní;
- Využívanie kvalifikácie migrantov v zamestnaní;
- Typy pracovných kontraktov migrantov (dočasné, príležitostné, sezónne alebo trvalé zamestnanie);
- Priemerný počet odpracovaných hodín migrantov podľa oblasti ekonomickej činnosti.

<sup>33</sup> Spoločné základné princípy integračnej politiky prisťahovalcov v krajinách Európskej únie, 2004.

<sup>34</sup> Konceptia integrácie cudzincov v Slovenskej republike, s. 24.

Vyššie uvedené indikátory sú predmetom Výberového zisťovania pracovných síl, avšak napriek tomu, že toto zisťovanie zaznamenáva aj občianstvo respondentov, po zadaní podmienky „štátna príslušnosť“ by získané dáta stratili výpovednú hodnotu.<sup>35</sup> Situácia migrantov na trhu práce sa vo výraznej miere líši od situácie domácej populácie v dôsledku rôznych faktorov, napr. socio-ekonomické charakteristiky, vzdelanostná či kvalifikačná úroveň, kultúrne podmienené pracovné návyky a demografické charakteristiky. Dosiahnuté vzdelanie či kvalifikácia migrantov, predovšetkým z tretích krajín, je často obsahovo nekompatibilná so slovenským vzdelávacím systémom, čo značne znevýhodňuje migrantov pri hľadaní zamestnania. Zručnosti, ktoré migranti nadobudli na trhu práce v ich krajine pôvodu sú často neprenosné a neaplikovateľné na slovenskom trhu práce, preto je potrebné určité obdobie adaptácie, počas ktorého majú migranti šancu prispôsobiť svoje zručnosti požiadavkám prijímajúcej spoločnosti, prípadne si osvojiť nové (Dustmann et al., 2003, s. 15).

Značne náročné bolo získať dáta o migrantoch so živnostenským oprávnením, ktoré boli v konečnom dôsledku získané vo forme počtu povolení na pobyt za účelom podnikania. Takéto dáta však nezahŕňajú cudzincov s povolením na trvalý pobyt. Sledovanie miery samo-zamestnávania migrantov nie je podľa vyjadrení MPSVR v kompetencii rezortu práce a tento aspekt ekonomickej činnosti niekedy nie je považovaný za súčasť ekonomickej integrácie, keďže de-facto nejde o zamestnancov.

Detailná analýza úspešnosti migrantov na trhu práce v porovnaní s domácou populáciou je nevyhnutná pre formuláciu vhodných politik integrácie, ktoré by tak boli založené na objektívnych dátach podrobne popisujúcich jednak využiteľný potenciál migrantov, a jednak špecifické oblasti znevýhodnenia v prístupe na trh práce, ktoré by v záujme dodržiavania princípov rovnakého zaobchádzania mali byť odstránené.

### **3.2.4. Jazyková integrácia**

Úroveň ovládania jazyka prijímajúcej krajiny je významným faktorom ovplyvňujúcim nielen ekonomickú, ale aj sociálnu integráciu migrantov. Štúdie z Nemecka, Izraela, Kanady, Austrálie a Spojených štátov preukázali, že ovládanie jazyka prijímajúcej spoločnosti podmieňuje úspešnosť migrantov na trhu práce (Dustmann - Fabbri, 2003). Na Slovensku však žiadne dáta o jazykových zručnostiach, resp. miere ovládania slovenského jazyka migrantmi, nie sú dostupné. Významnou informáciou by mohla byť dostupnosť jazykových kurzov pre cudzincov v zmysle pomeru ceny kurzu k príjmu cudzincov, avšak, ako je zrejmé, dáta o príjmoch migrantov sú taktiež nedostupné. Rovnako absentujú aj dáta o návštevníkoch a absolventoch jazykových kurzov pre cudzincov. Neoficiálne informácie (rozhovory v rámci iných výskumných projektov) však potvrdzujú, že jazykové školy navštevujú prevažne vysokokvalifikovaní migranti na manažérskych pozíciách a naznačujú, že kurzy slovenčiny v jazykových školách sú pre bežných ekonomických migrantov cenovo nedostupné. K podobným záverom vedú aj výpovede samotných migrantov (Gallová Kriglerová, 2010; In: Vašečka - Košťál, 2010).

<sup>35</sup> Chudžíková, A., elektronická pošta z 29.11.2010.

### 3.2.5. Sociálna odkázanosť a využívanie sociálnej starostlivosti

V súvislosti so sociálnymi dávkami vyplácanými cudzincom Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny poskytuje len štatistiku o počte cudzincov poberajúcich dávku v hmotnej núdzi podľa §3 zákona č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi.<sup>36</sup> Uvedené dáta však nešpecifikujú krajinu pôvodu, vek, pohlavie, typ pobytu ani región, v ktorom má príjemca bydlisko, takže je takmer nemožné vyvodzovať akékoľvek závery z týchto dát, ktoré sa navyše začali zbierať až v máji 2010; dovtedy neexistovali žiadne údaje o využívaní sociálnej starostlivosti migrantmi.

### 3.2.6. Školská úspešnosť migrantov

Integrácia migrantov do systému vzdelávania je podmienkou ich neskoršej ekonomickej integrácie. V oblasti vzdelávania však úplne absentujú dáta o školskej úspešnosti detí migrantov. Viaceré európske výskumy<sup>37</sup> však potvrdili nižšiu úspešnosť detí migrantov vo vzdelávaní, čo môže byť pripísané úrovni ovládania jazyka prijímajúcej spoločnosti, ktorá je však vnímaná ako závislá premenná podmienená celkovým procesom integrácie. Školská úspešnosť detí migrantov, či miera predčasného ukončovania školskej dochádzky, môže do značnej miery závisieť aj od kultúrneho, sociálneho a ekonomického kapitálu rodiny.<sup>38</sup> Crul a Schneider (2009) vo svojej štúdií zameranej na deti tureckých migrantov v Nemecku a Holandsku poukazujú na systémové rozdiely, ktoré môžu byť príčinou rozdielov v školskej úspešnosti detí migrantov v rôznych krajinách - v Holandsku dosahovali deti tureckých migrantov lepšie školské výsledky, čo autori čiastočne vysvetľovali tým, že školská dochádzka v Holandsku začína vo veku štyroch rokov a tým poskytuje deťom viac príležitostí pre intenzívny kontakt s členmi majoritnej populácie a pre učenie sa jazyka prijímajúcej spoločnosti.

Význam sledovania školských výsledkov detí migrantov spočíva predovšetkým v možnosti identifikovať oblasti integrácie, ktoré nie sú dostatočne ošetrené, napr. potreba intenzívnejšej jazykovej prípravy a porozumenia kultúrnych rozdielov vo vnímaní významu vzdelania, avšak príčinou nerovnosti vo školskej úspešnosti detí migrantov a detí z majoritnej populácie môže byť často krát aj segregácia či rôzne diskriminačné praktiky v školách.

## 4. ZBER ŠTATISTICKÝCH ÚDAJOV O MIGRANTOCH - ZAHRANIČNÁ PRAX<sup>39</sup>

Pri uvažovaní o vhodnom systéme zberu štatistických dát o migrantoch, ktoré by slúžili na hodnotenie indikátorov integrácie, je možné pozrieť sa na dostupnosť dát v krajinách EÚ, ktoré majú v oblasti migrácie a integrácie viac skúseností než Slovensko. Council Conclusions, ktoré boli prijaté po Postupimskej konferencii ministrov v máji 2007 odporučili všetkým členským štátom, aby vytvorili spoločné indikátory integrácie, ktoré by sa používali na

<sup>36</sup> §3 zákona 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi: „Na účely zabezpečenia základných životných podmienok a pomoci v hmotnej núdzi rovnaké postavenie ako občan má aj cudzinec, osoba bez štátnej príslušnosti, azylant, odídenelec s pobytom na území Slovenskej republiky na základe povolenia príslušného orgánu a zahraničný Slovák s pobytom na území Slovenskej republiky, ak sa im pomoc neposkytuje podľa osobitných predpisov alebo podľa medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.“

<sup>37</sup> Pozri napr. Crul, M., Schneider, J. (2009) a Diryie, A. (2006).

<sup>38</sup> NESSE (2008).

<sup>39</sup> Nasledujúca sekcia je z veľkej časti spracovaná podľa de Avezedo, R.C., Sannino, B. (1997).



dobrovoľnej báze. O rok neskôr na konferencii ministrov vo Vichy bolo hodnotenie politik integrácie vyhlásené za prioritu na európskej úrovni, pričom medzi členskými štátmi by mala prebiehať pravidelná výmena metodík a výsledkov.

Väčšina všeobecných dát (dát, ktoré sa neorientujú špecificky na migráciu) v krajinách ako Nemecko, Veľká Británia, Francúzsko, Holandsko či Belgicko je členených podľa národnosti, pohlavia a veku. V prípade ekonomických indikátorov (napr. miera ekonomickej aktivity, miera nezamestnanosti) sú dáta členené aj podľa oblasti ekonomickej aktivity, úrovne dosiahnutého vzdelania, rodinného stavu, jazykových zručností.

V týchto krajinách však tiež neexistuje štatistické zisťovanie, ktoré by zabezpečovalo komplexný zber dát o migrantoch vo všetkých oblastiach integrácie. Dáta sú však dostupné cez oficiálne zisťovania niektorých inštitúcií, prípadne cez sčítania obyvateľov. Miera ekonomickej aktivity cudzincov je napr. v Nemecku a Holandsku dostupná prostredníctvom mikrocenzov a úradov práce. Informácie o miere nezamestnanosti cudzincov vo Veľkej Británii zaznamenávajú úrady práce, Migračný úrad a census. Miera preľudnenia bytových jednotiek sa vo väčšine vyššie uvedených krajín zisťuje v rámci censu.

Vo Veľkej Británii je významným zdrojom informácií o populácii narodenej mimo Spojeného kráľovstva Sčítanie obyvateľstva (Census) a Výberové zisťovanie pracovných síl (Labour Force Survey, ďalej ako LFS). Pokiaľ Census sa vykonáva raz za desať rokov, LFS poskytuje štvrtročne aktualizované dáta. Legislatívnym základom pre LFS je Nariadenie Rady (ES) č. 577/98 o organizácii výberového zisťovania pracovných síl v Spoločenstve. Hoci LFS sa nezameriava priamo na populáciu migrantov, zaznamenáva dáta o krajine narodenia a národnosti respondentov. Až donedávna spracovanie dát z LFS nebolo zamerané na populáciu migrantov, avšak niekoľko štúdií už identifikovalo potenciál tohto štatistického zisťovania mapovať situáciu migrantov v rôznych oblastiach (Sriskandarajah et al., 2007).

## 5. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Z prezentovaných informácií je zjavné, že pre efektívne zhodnotenie integračných politik je nevyhnutné mať k dispozícii komplexný súbor dát, ktorý by umožnil identifikovať mieru, do akej sa naplňajú predpoklady integrácie vytvorené prijatými politikami a opatreniami. Vytvorenie takého súboru dát, ktorý by pokrýval všetky oblasti integrácie migrantov je však v súčasnosti neuskutočiteľné vzhľadom na to, že nebol zadefinovaný jednotný prístup k zberu dát o migrantoch. Navyše, doposiaľ akoby chýbalo uvedomenie si potreby komplexných dát o migrantoch. Nariadenie Rady a Európskeho Parlamentu č. 862/2007 síce vytvorilo rámec pre migračnú štatistiku, ale *„momentálne dostupné údaje nie sú uspokojivé a nevypovedajú o rôznych aspektoch a dimenziách migrácie, napr. o ich pôvode, ich sociálnej a ekonomickej situácii a najmä ich integrácii do spoločnosti.“*<sup>40</sup>

Indikátory samy o sebe nemajú veľkú výpovednú hodnotu. Na to, aby boli získané indikátory zmysluplné, je potrebné porovnať ich s iným súborom dát, ideálne s dátami o majoritnej populácii. V súčasnosti dostupné dáta nám umožňujú popísať situáciu migrantov, ale neumožňujú nám posudzovať mieru ich začlenenosti v porovnaní s domácim obyvateľstvom. V ideálnom prípade by migranti mali vykazovať približne rovnaké výsledky ako majorita (napr. v oblasti úspešnosti na trhu práce by sa nemali vyskytovať rozdiely v príjmoch mig-

<sup>40</sup> Katerinková, M. a kol. (2009).

rantov a domáceho obyvateľstva). Avšak toto porovnanie musí brať do úvahy existujúce integračné politiky, ktoré podmieňujú integračné možnosti migrantov. Ak by sa populácia migrantov a domáceho obyvateľstva porovnávala mimo kontextu politik integrácie, mohlo by dôjsť k chybným tvrdeniam - vysoká miera nezamestnanosti migrantov by mohla byť pripisovaná nezájmu migrantov o integráciu alebo ich nedostatočnej kvalifikácii. Problém však môže byť v nastavení politik zamestnanosti, ktoré neumožňujú migrantom prístup na trh práce. Okrem politického rámca je nutné analyzovať tiež aktuálne socio-ekonomické faktory (napr. zvyšovanie zahraničných investícií, ktoré majú pozitívny dopad na zamestnanosť), ktoré môžu ovplyvňovať integračné možnosti migrantov bez ohľadu na nastavenie politik integrácie.

Na určenie miery, resp. úspešnosti integrácie migrantov je teda potrebné zabezpečiť komparatívne dáta o domácom obyvateľstve a o migrantoch.<sup>41</sup> To by umožnilo porovnanie úspešnosti migrantov a majority v rôznych oblastiach života. Zároveň je nutné poznamenať, že dáta, ktoré sú bežne označované za dáta o majoritnom obyvateľstve v skutočnosti často krát zahŕňajú aj určitú vzorku migrantov. Na to, aby sme mohli posúdiť efektivitu integračných politik je nutné zabezpečiť dáta separátne o migrantoch a o majorite, ktoré by však boli porovnateľné. Jednotlivé rezorty by teda mali dohliadnuť na to, aby im podliehajúce inštitúcie postupovali v tejto oblasti konzistentne. Všetky štatistické zisťovania, ktoré sú súčasťou činnosti jednotlivých inštitúcií, by mali v rámci integračného mainstreamingu sledovať aj premenné ako štátna príslušnosť, typ a dĺžka pobytu v SR. Migračná štatistika by sa tak mohla zdokonaľiť prostredníctvom prebudovania sociálnych zisťovaní.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> CoE (1997).

<sup>42</sup> Katerinková, M. a kol. (2009).

**ZDROJE:**

1. Atgerová, A.F. (2009). Education and Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the EU. An Overview of the Literature. [Online] [citované: 27.1.2011] <http://eurocapitalmarkets.org/drupal/system/files/book/2009/09/Includ-ED%20Policy%20Analysis.pdf>.
2. Crul, M., Schneider, J. (2009). Children of Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands: The Impact of Differences in Vocational and Academic Tracking Systems. *Teachers College Record*, 111(6), 5-6.
3. Diryie, A. (2006). The Ticking Bomb: The educational Underachievement of Somali Children in British Schools. Unpublished. [Online] [citované: 27.1.2011] [http://wardheernews.com/Articles\\_06/feb/19\\_The.ticking.bomb\\_A.Diiriye.html](http://wardheernews.com/Articles_06/feb/19_The.ticking.bomb_A.Diiriye.html).
4. Domonkos, T. - Páleník, M. - Radvanský, M. (2010). Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v Slovenskej republike. Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť. Bratislava: IOM..
5. Dustmann, Ch. - Fabbriová, F. (2003). Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK. *The Economic Journal*, 113, 695-717.
6. Dustmann, Ch. - Fabbriová, F. - Preston, I. - Wadsworth, J. (2003). Labour market performance of immigrants in the UK labour market. London: Home Office.
7. Gallová Kriglerová, E. - Kadlečíková, J. - Lajčáková, J. (2009). Migranti. Nový pohľad na staré problémy. Bratislava: CVEK.
8. Husted, L. - Heinesen, E. - Andresen, S.H. (2008). Labour market integration of immigrants: estimating local authority effects. *Journal of Population Economics*, 22, 909-939.
9. Katerinková, M. a kol. (2008). Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2007. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky.
10. Katerinková, M. a kol. (2009). Zahraničné sťahovanie a cudzinci v Slovenskej republike v roku 2008. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky.
11. Kimová, A.H. - Boydová, M. (2009). Housing Tenures and Condos: Ownership by Immigrant Generations and the Timing of Arrival. *Canadian Journal of Urban Research*, 18(1), p. 47-73.
12. NESSE (2008). Education and Migration. Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers. Brussels: European Commission.
13. Sriskandarajah, D. - Cooley, L. - Kornblattová, T. (2007). Britain's Immigrants. An economic profile. London: Institute for Public Policy Research.
14. Vašečka, M. - Košťál, C. (2010). Integrácia migrantov- vieme, čo chceme? Politiky integrácie v Slovenskej republike v komparatívnej perspektíve. Bratislava: Univerzita Komenského.
15. Jurčová, D. Rozhovor realizovaný 12.11.2010. Výskumné demografické centrum Infostat. <jurcova@infostat.sk>
16. Council of Europe (1997). Measurement and Indicators of Integration. Council of Europe Publishing: Strasbourg.
17. European Commission (2011). Zaragoza Pilot Study: Indicators of Immigrant Integration. Luxembourg.

18. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (2009). Konceptia integrácie cudzincov v Slovenskej republike. Bratislava.
19. Dokument Rady č. 14615/04 z 19. novembra 2004. Spoločné základné princípy integračnej politiky prisťahovalcov v krajinách Európskej únie.
20. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1177/2003 zo 16. júna 2003 o štatistike spoločenstva o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC).
21. Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 z 11. júla 2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane, ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 311/76 o zostavovaní štatistík zahraničných pracovníkov.
22. Nariadenie Rady (ES) č. 577/98 z 9. marca 1998 o organizácii výberového zisťovania pracovných síl v Spoločenstve.
23. Zákon č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov.
24. Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
25. Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR v znení neskorších predpisov.
26. [http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek\\_600/sodb-2011/dokumenty/obyv\\_sk-orezanevzor15.pdf](http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/sodb-2011/dokumenty/obyv_sk-orezanevzor15.pdf), 24.1.2011.
27. [http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek\\_600/sodb-2011/dokumenty/byt\\_sk-orezanevzor15.pdf](http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/sodb-2011/dokumenty/byt_sk-orezanevzor15.pdf), 24.1.2011.
28. [http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek\\_600/sodb-2011/dokumenty/dom\\_sk-orezanevzor15.pdf](http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/sodb-2011/dokumenty/dom_sk-orezanevzor15.pdf), 24.1.2011.
29. <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=42>, 25.01.2011.
30. <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=6577>, 21.1.2011.
31. <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=17423>, 24.1.2011.

# INDIKÁTORY MULTIKULTURALIZMU

*Jarmila Lajčáková (Centrum pre výskum etnicity a kultúry)*

## 1. ÚVOD - LIBERÁLNY MULTIKULTURALIZMUS

Najmä v dôsledku politického vývoja v Západnej Európe prevláda vo verejnej diskusii na Slovensku skepsa ohľadom možnosti presadzovania multikulturalizmu. Termín multikulturalizmus zostáva v laickej a aj v odbornej literatúre nejasne definovaný a často nepochopený. Multikulturalizmus je spájaný so sociologickým faktom kultúrnej diverzity, t.j. existencie odlišných kultúrnych, národných etnických a náboženských komunít. Z takéhoto uhla je odmietanie multikulturalizmus spájané s odmietaním prijímania migrantov a to najmä moslimského vierovyznania a môže prameniť aj z islamofóbie, ktoré nachádza živnú pôdu aj na Slovensku.

V štúdií, ktorej cieľom je zmapovať existenciu multikulturalizmu na Slovensku, multikulturalizmom však rozumiem politiku a ideológiu prístupu voči faktu etnokultúrnej diverzity. Cieľom multikulturalizmu, na rozdiel od asimilačných či etnicky neutrálnych (colour blind) politík, je verejne uznať hodnotu národného, etnického alebo náboženského prináležania menšín. V práci vychádzam z jednej z mála existujúcich štúdií, ktorá vymedzuje politiky charakterizujúce liberálny multikulturalizmus. Keith Banting, Richard Johnson, Will Kymlicka a Stuart Soroka identifikovali typy multikultúrnych politík, ktoré prijali západné štáty voči pôvodnému obyvateľstvu, národnostným menšinám a etnickým skupinám (pristáhovalcom) v snahe empiricky skúmať vplyv multikulturalizmu na sociálny štát.<sup>43</sup> Banting a spol. vychádzajú z Kymlickovej teórie multikultúrneho občianstva.<sup>44</sup>

Kymlickova teória stavia na základnej téze liberalizmu, podľa ktorej spravodlivá a slobodná spoločnosť poskytuje jednotlivcom široko koncipovanú slobodu žiť podľa vlastných predstáv o dobrom živote bez neodôvodnených štátnych obmedzení. Mať slobodu takto žiť znamená aj slobodu zmeniť vlastné rozhodnutie o tom ako žiť. Podľa Kymlicku žiť slobodný život znamená aj možnosť žiť ho v súlade s vlastnými hodnotami a presvedčením bez strachu z diskriminácie.<sup>45</sup> Neznamená to však, že jednotlivec nie je schopný spytovať a revidovať svoje voľby, kultúrne hodnoty alebo vieru.<sup>46</sup>

V Kymlickovej teórii má normatívnu váhu kultúrne členstvo v komunite, do ktorej sa jednotlivec narodil. Práve prináležanie k „materskej“ kultúrnej komunite má podľa neho konštitutívnu úlohu pri formovaní jeho identity. Kultúra, ktorú nazýva societná, vytvára rámec pre individuálne voľby a súčasne im dáva zmysel.<sup>47</sup> To však nevyklučuje proces asimilácie

<sup>43</sup> Banting, Keith - Johnson, Richard - Kymlicka, Will - Soroka, Stuart (2006).

<sup>44</sup> Will Kymlicka (1995).

<sup>45</sup> Ibid. s. 80-81.

<sup>46</sup> Ibid. s. 92-93.

<sup>47</sup> Ibid. s. 82-84.

do inej kultúry. Ten je podľa Kymlicku veľmi náročný a nie je zrejme prečo by menšiny mali znášať neprimerané bremeno tohto procesu. „Vzdanie sa vlastnej kultúry, aj keď je možné, je ako vzdanie sa niečoho na čo má jednotlivec opodstatnený nárok. Nie je to argument o ľudských možnostiach, ale o opodstatnených očakávaniach.“<sup>48</sup> Keďže štát a jeho inštitúcie nie sú hodnotovo neutrálne (anglicky aj colour blind), Kymlicka obhajuje skupinovo diferencujúce práva pre menšiny ako prostriedok vyrovnávania alebo odškodňovania znevýhodnených skupín.<sup>49</sup>

Prijatie multikultúrnych politík znamená v prvom rade opustenie starého modelu budovania etnicky homogénneho národného štátu založeného na konštrukte, že je vo „vlastníctve“ dominantnej etnickej skupiny. Naopak, multikultúrny štát predpokladá, že štát je „vlastníctvom“ všetkých občanov<sup>50</sup> prípadne a trvalých členov. Multikultúrny štát preto neprijíma národnobudovacie politiky, ktoré sú asimilačné alebo vylučujúce. Práve naopak snaží sa o vytváranie takých inštitúcií, v ktorých budú môcť príslušníci menšín slobodne participovať bez toho, aby sa museli vzdať alebo ukrývať svoju odlišnú etnickú, národnostnú či náboženskú identitu. Súčasťou multikulturalizmu je verejné uznanie histórie, jazyka a kultúry menšinových skupín. Multikultúrny štát sa tiež snaží o odškodnenie historických nespravodlivostí, ktoré boli buď výsledkom asimilačných alebo iných opresívnych politík zameraných proti menšine.<sup>51</sup> Liberálny multikulturalizmus je však transformatívny v tom, že vyžaduje zmenu aj na strane menšín a ich normatívnych systémov. Podpora menšinových práv nesmie podporovať také kultúrne či náboženské praktiky alebo zvyky, ktoré by boli v rozpore so základným ľudskými právami.

Bantigom a spol. politiky charakterizujúce multikulturalizmus sú zamerané priamo na menšiny. Obsah menšinových práv a celkové nastavenie politiky voči menšinám je však kriticky determinované projektom budovania národného štátu.<sup>52</sup> Skôr než pristúpim k vyhodnocovaniu jednotlivých politík, v prvej časti načrtnem niektoré kritické aspekty takéhoto procesu, ktoré priamo vyplývajú na charakter menšinovej politiky na Slovensku. Práve tie sú zrejme príčinou prečo na Slovensku multikulturalizmu máme, ale v jeho slabej podobe tak ako demonštrujú ďalšie dve časti štúdie. V tých sa venujem najskôr multikultúrnym politikám voči národnostným menšinám a následne prisťahovalcom.

## 2. PROJEKT BUDOVANIA NÁRODNÉHO ŠTÁTU NA SLOVENSKU

Budovanie spoločnej národnej identity a puta medzi občanmi ako také nie je nekompatibilné s multikulturalizmom. Zohráva dokonca kľúčovú úlohu v procese integrácie príslušníkov menšín do spoločných inštitúcií. Dôležité je ale rozlíšenie v kvalite týchto národnobudovacích politík.<sup>53</sup> Príklady zákona o štátnom jazyku a zákona o občianstve, poukazujú na to, že Slovensko vykazuje vysoko iliberálne prvky pri presadzovaní jednotnej etnicky zadenovanej

<sup>48</sup> Ibid. s 86.

<sup>49</sup> Pozri v ibid. najmä kapitola 6 a 7.

<sup>50</sup> Will Kymlicka (2007) s. 65.

<sup>51</sup> Ibid. s 66.

<sup>52</sup> Kymlicka, Will (2001) s. 13.

<sup>53</sup> Namiesto tradičného a pomerne problematického delenia na občianske a etnické národy, Kymlicka preto hodnotí takéto politiky z hľadiska stupňa ich liberálnosti resp. iliberálnosti. Ibid. s. 59.

nej identity, čím výrazne zužuje priestor pre realizáciu menšinových práv a presadzovanie alternatívnych národnobudovacích projektov menšín.

Jedným z dôležitých ukazovateľov stupňa liberálnosti národnobudovacieho úsilia, je stupeň donútenia alebo násillia pri presadzovaní jednotnej národnej identity. Liberálne štáty používajú menej donucujúce nástroje pri presadzovaní integrácie príslušníkov menšín ako iliberálne. Na Slovensku možno sledovať prostriedky a stupeň donútenia pri presadzovaní jednotnej identity na zákone o štátnom jazyku.<sup>54</sup> Zákon predpisuje používanie slovenského jazyka v široko zadefinovanej verejnej sfére a dokonca aj niektorých aspektoch súkromnej sféry dokonca za existencií sankcií. Sankcie, ich výška, fakultatívnosť ukladania a za aké porušenia zákona je neustálym predmetom politických sporov.<sup>55</sup> V platnom, doposiaľ najmenej reštriktívnom znení, zákon umožňuje Ministerstvu kultúry udeliť pokutu vo výške od 50 EUR do 2.500 EUR. Pokutu možno udeliť v prípade ak sa v štátnom jazyku nezverejnia informácie verejnej správy a informácie týkajúce sa života, zdravia, bezpečnosti alebo majetku občanov Slovenskej republiky.

Zákon o štátnom jazyku je výrazne iliberálny aj tým ako široko vymedzuje verejný priestor, kde sa musí prejavovať národná identita. Zákon definuje oblasti, tzv. verejného styku, v ktorých sa musí používať slovenský jazyk pomerne široko. Medzi ne patrí napríklad aj vedenie cirkevnej agendy a agendy náboženskej spoločnosti určenej pre verejnosť, televízne a rozhlasové vysielanie súkromnými stanicami, kultúrne podujatia či zariadenia zdravotných a sociálnych služieb (aj súkromné). Iliberalnosť zákona o štátnom jazyku sa napokon významne prejavuje aj v jeho zámere okliešťovať uznané menšinových práv pomerne agresívnou bilingvalizáciou. Príkladom je vynucovanie používania štátneho jazyka v nejasne vymedzenom rozsahu v školskej dokumentácii v menšinových školách. Školy s vyučovacím jazykom národnostných menšín síce môžu používať tento jazyk pri vedení školskej dokumentácie, ale súčasne ju musia viesť aj v slovenčine. Podobne je to aj s povinnosťou titulkovania resp. opakovania už aj tak obmedzeného televízneho a rozhlasového vysielania pre národnostné menšiny. To sa dotýka aj súkromných masmédií, ktoré síce môžu vysielat v jazyku národnostných menšín, ale majú povinnosť vysielat v štátnom jazyku. Je možné očakávať, že takéto inštitúcie, ktoré prispievajú k rozvoju a zachovávaniu odlišných identít menšín nie vždy budú mať dostatočné časové a finančné kapacity spojené s bilingvalizmom a nakoniec zaniknú alebo sa asimilujú.

Výrazne iliberálnym aspektom budovania národa predstavuje spôsob definovania členstva politickej komunite obsiahnutý v zákone o štátnom občianstve. V liberálnych štátoch nie

<sup>54</sup> Zákon č. 270/1995 Z.z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej len ako „zákon o štátnom jazyku“).

<sup>55</sup> Výška sankcií bola v najnovšej novele z roku 2011 znížená. Podľa pôvodne platného zákona z roku 1995 mohlo byť právnickým osobám udelená pokuta až do výšky 250.000 Sk za porušenie povinnosti používať učebnice a text používané vo vzdelávacom procese v SR v štátnom jazyku, okrem učebníc a textov na výučbu v jazyku národnostných menšín a iných cudzích jazykov a pri výučbe na vysokých školách. Pokuta v rovnakej výške mohla byť uložená napríklad aj za nesplnenie povinnosti označovať tovar v štátnom jazyku, vedenie technickej dokumentácie, stanov združení a spolkov a politických strán alebo používať štátny jazyk pri nálezoch, reklamách a oznamov na informovanie verejnosti. Za porušenie povinnosti dabovať inojazyčné diela určené deťom do 12 rokov do štátneho jazyka a vydávať periodické a neperiodické publikácie v štátnom jazyku (okrem vydávania inojazyčnej literatúry, ktorú upravuje osobitný predpis) mohla byť udelená pokuta právnickým osobám až do výšky 500.000 SK. Fyzické osoby mohli byť sankcionované za podobné porušenia povinností až do výšky 50.000 Sk.

je členstvo k národnej komunite obmedzené istou rasou, etnicitou alebo náboženstvom.<sup>56</sup> Občianstvo SR je naopak založené na princípe *ius sanguinis* (princíp práva krvi) kedy sa primárne nadobúda po pokrvmnej príbuznosti a to narodením, ak aspoň jeden rodič prípadne osvojitel je štátnym občanom SR.<sup>57</sup> Dieťa, ktoré na narodí na území SR nadobudne toto štátne občianstvo len v prípade ak sú jeho rodičia bez štátnej príslušnosti alebo ak sa narodilo alebo bolo nájdené na území SR a nepreukáže sa iné štátne občianstvo. Udelenie občianstva SR, ktoré sa tu narodilo alebo bolo nájdené a ktoré by bolo inak bez štátneho občianstva je minimálnym humanitárnym štandardom a vyplýva aj zo záväzku SR k Dohovoru OSN o Znižovaní osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961 (*Convention on the Reduction of Statelessness*).<sup>58</sup>

Zákon o štátnom občianstve samozrejme pozná aj spôsob nadobudnutia štátneho občianstva udelením. Podmienky tzv. naturalizácie sú nastavené tak, že *de facto* od žiadateľa sa vyžadujú pomerne vysoký stupeň jazykovej a kultúrnej asimilácie. Žiadateľ o občianstvo musí splniť podmienku nepretržitého trvalého pobytu v SR najmenej 8 rokov.<sup>59</sup> Súčasne tiež musí ovládať slovenský jazyk a slovenské reálie (najmä históriu, geografiu a spoločensko-politického vývoja SR). Testovanie sa overuje pohovorom, hlasným prečítaním vybraného článku z tlače obsahujúceho aspoň 500 slov a napísaním obsahu takéhoto článku v časovom limite 30 minút.<sup>60</sup>

Znepokojujúce je, že zákon o štátnom občianstve, ktorý je kľúčovou právnou normou z hľadiska možnosti integrácie menšín a to najmä novovznikajúcich komunít migrantov je jeho neustále sprísňovanie. Pôvodný zákon z roku 1993 bol síce založený na princípe *ius sanguinis*, ale podmienky získania občianstva naturalizáciou boli menej prísne. Na udelenie občianstva postačovala dĺžka 5 rokov nepretržitého trvalého pobytu s menej prísnyimi požiadavkami na znalosť slovenského jazyka. Zákon sprísnila novela z roku 2007 zvýšením požadovanej dĺžky trvalého pobytu rovnako ako aj rozšírila požiadavky znalosti slovenského jazyka a slovenských reálií.<sup>61</sup> Napriek tomu, že novela z roku 2007 je už niekoľko rokov v platnosti, testy pohovoru podľa informácií odboru Štátneho občianstva na Krajskom úrade v Bratislave doposiaľ neboli štandardizované. Výber témy a otázok pohovoru je v právomoci trojčlennej komisii určenej na testovanie. Jediným obmedzením pre kladené otázky je, že sa musí jednať o otázky všeobecného charakteru tak ako to vymedzuje zákon. Neexistencia štandardizovaného prístupu indikuje možnosti svojvoľného nerovnakého prístupu. Vytvára tiež priestor pre korupčné správanie.

Stupeň iliberálnosti už takto sprísnenej právnej normy zvýšila jeho ďalšia novelizácia v máji 2010,<sup>62</sup> ktorá zrušila možnosť dvojitého resp. viacnásobného občianstva pre slovenských občanov (slovenských občanov, ktorí požiadajú o občianstvo iného štátu). Stalo sa to v reakcii na legislatívne zmeny v Maďarsku, ktoré umožnili Maďarom žijúcim

<sup>56</sup> Kymlicka 2001, supra poznámka 10 s. 55.

<sup>57</sup> §5 Zák.č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v platnom znení.

<sup>58</sup> United Nations, Treaty Series (1975).

<sup>59</sup> §7 ods.1 písm. a) zákona o štátnom občianstve.

<sup>60</sup> § 7 ods. 6 zákona o štátnom občianstve.

<sup>61</sup> Zákon č. 344/2007 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.40/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>62</sup> Zákon č. 250/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.40/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



mimo územia Maďarska zjednodušený prístup k občianstvu. Novelizovaný maďarský zákon o občianstve s účinnosťou od 1. januára 2011 nevyžaduje podmienku trvalého pobytu v maďarskej republike ani skúšku z maďarskej ústavy. Na získanie občianstva je potrebné okrem splnenia podmienky bezúhonnosti, dokázať len maďarský pôvod a znalosť maďarského jazyka.<sup>63</sup> Získanie maďarského občianstva Maďarmi žijúcimi na Slovensku, považovali slovenské politické elity za natoľko neprijateľné a ohrozujúce štátny záujmy SR, že okresali práva slovenských občanov. Novela zákona o štátnom občianstve rozšírila možnosť straty občianstva SR. Štátne občianstvo SR možno teda stratiť nielen prepustením zo štátneho zväzku na vlastnú žiadosť, ale aj tým, že požiada o občianstvo iného štátu.<sup>64</sup> Občianstvo SR sa stráca strácajú „*dňom ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo*“.<sup>65</sup> Dňom nadobudnutia iného štátneho občianstva súčasne zaniká štátnozamestnanecký pomer, služobný pomer alebo obdobný právny vzťah, ktorý je podmienený štátnym občianstvom SR (napríklad v Policajnom zbore, Slovenskej informačnej službe, Zboru väzenskej a justičnej stráže, prokuratúre atď.). Štátne občianstvo sa nestráca v prípade ak cudzie štátne občianstvo bolo nadobudnuté narodením alebo v súvislosti s uzavretím manželstva so štátnym občanom cudzieho štátu ak bolo nadobudnuté počas trvania spoločného manželstva.<sup>66</sup> Pokusy za začiatku roka 2011 zmeniť takúto reštriktívnu úpravu boli doposiaľ neúspešné.<sup>67</sup>

Príkladom pomerne agresívneho prieniku národného projektu do široko zadefinovanej verejnej sféry je aj novela zákona o štátnych symboloch z apríla 2010.<sup>68</sup> Predmetom novely bolo zaviesť povinné hranie alebo spievanie hymny v NR SR, obecnom, miestnom, samosprávnom kraji, na školách, vysielaní Slovenského rozhlasu a televízie a športových podujatiach. Dôležitou súčasťou bola tiež povinnosť umiestnenia štátnej zástavy, textu štátnej hymny a preambuly ústavy do školských tried a miestností kde prebieha rokovanie orgánov územnej samosprávy.

Aj keď hranie hymny a vyvesovanie vlajok sú pomerne štandardné nástroje budovania patriotizmu, domnievam sa, že táto novela napovedá o obsahu spoločného puta, ktoré by malo spájať občanov SR v procese budovania národného štátu. Upozornila by som najmä na preambulu ústavy, ktorá má byť súčasťou školských učební. Preambula k platnej ústave SR pripomína „*stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť*“<sup>69</sup> Výrazne problematickým aspektom je, že konceptualizuje dve kategórie občanov - členov dominantnej etnickej skupiny, „*národ slovenský*“, ktorý „*vychádza z práva národov na sebaurčenie*“ a uznáva sa na Ústave. Druhou kategóriou sú príslušníci národnostných menšín a etnických skupín, ktorí ako jednotlivci sa uznávajú na ústave *spoločne* so skupinou, t.j. slovenským

<sup>63</sup> Pozri napríklad *Controversial Hungarian Citizenship Law Passed*, (2010).

<sup>64</sup> Zákon č. 250/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.460/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov.

<sup>65</sup> *Ibid.* čl.1 ods. 2

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Pozri aj v Jarmila Lajčáková, „Ako (ne)vyriešiť zákon o slovenskom občianstve, *Menšinová politika na Slovensku* 1/ 2011, dostupné na <http://www.cvek.sk/main.php?p=akclanok&lang=sk&lange=sk&id=199> (09.06.2011)

<sup>68</sup> Zákon č. 200/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 63/1993 Z.z. o štátnych symboloch SR a ich používaní v znení neskorších predpisov, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>69</sup> Preambula k ústave SR, zákon č.460/1993 Z.z. Ústava SR v platnom znení.

národom. Preambula ústavy kombinuje etnický prístup práva na sebaurčenie s občianskym princípom kedy, vo svojom závere spomína „občanov SR“, ktorí sa prostredníctvom svojich zástupcov uznávajú na ústave.

Podľa Nadye Nedelsky, preambula signalizuje, že Slovensko síce prijalo právne a ústavné štruktúry, ktoré zastávajú občiansky princíp, ale napriek tomu privilegujú príslušníkov väčšinového národa pri rozhodovaní o základných otázkach štátu.<sup>70</sup> Podľa pomerne extrémnej interpretácie Jaroslava Chovanca, slovenského právnik a univerzitného profesora, člena predsedníctva SNR pre vypracovanie návrhu Ústavu SR, národnostné menšiny a etnické skupiny dokonca nemožno považovať za konštitutívne zložky SR. Podľa Chovanca, národnostné menšiny a etnické skupiny musia zdieľať osud so štátotvorným národom, ktorý si uplatnil svoje právo na sebaurčenie.<sup>71</sup> Naopak bývalý ústavný sudca Milan Čič, vo svojom výklade ústavy argumentuje, že cieľom Preambuly nie je exkludovať príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín. Podľa jeho názoru je kľúčový jej záver, v ktorom Preambula deklaruje občiansky princíp pri prijímaní ústavy. Podľa jeho názoru tento občiansky princíp integruje všetkých, ktorý považujú SR za svoju vlasť.<sup>72</sup> V diskusii o nacionalizme a menšinových právach je téma preambuly kontroverzná o čom svedčia aj odlišné interpretácie jej posolstva vo vzťahu k príslušníkom menšín. Naskytá sa tak otázka, prečo takýto dokument (a nie napríklad operatívny text Ústavy, časť ľudské a menšinové práva), ktorého možným signálom je aj exkludovať, má visieť v školských triedach a zastupiteľstvách vrátane tých, ktoré sú v etnicky zmiešaných regiónoch Slovenska.

Symbolické gestá obsiahnuté v zákone o symboloch, spoločne so zákonom o štátnom jazyku a štátnom občianstve nasvedčujú, že Slovensko iliberálnymi prostriedkami presadzuje budovanie spoločnej identity založenej na kultúrnej a jazykovo homogénnej národnej. Slovensko je konštruované ako štát, ktorý je vo „vlastníctve“ takto etnicky zafinancovaného národa. Z tejto perspektívy, nespĺňa základný predpoklad pre prijímanie multikultúrnych politík, ktorý predpokladá verejné uznanie multietnickosti a re-definovanie štátu ako vlastníctva občanov, nie etnických Slovákov.

### 3. MULTIKULTÚRNE POLITIKY NA SLOVENSKU

Pri klasifikácii menšinových politík charakterizujúcich liberálny multikulturalizmus, Banting a spol. vychádzajúc z Kymlickovej teórie rozlišuje tri základné formy a to v závislosti od typu menšiny resp. skupiny, ktorej sa týkajú. Jedná sa o pôvodné obyvateľstvo, národné (v našom regióne v slovenskom jazyku sa používa termín národnostné menšiny) a etnické skupiny čiže prisťahovalcov. Keďže na Slovensku nežijú skupiny, ktoré by nastoľovali svoje požiadavky z pozície pôvodného obyvateľstva, zameriam sa na druhé dve skupiny.

Za národné menšiny považuje osobitú a potenciálne samosprávne spoločenstvá, ktoré boli dobrovoľne alebo nedobrovoľne (avšak vždy kolektívne) začlenené do väčšieho štátu.<sup>73</sup> Národné menšiny sú vo väčšine prípadov „historické spoločenstvá, ktoré obývajú určité teri-

<sup>70</sup> Nedelsky, Nadya (2003).

<sup>71</sup> Chovanec, Jaroslav (1998).

<sup>72</sup> Čič, Milan (1997).

<sup>73</sup> Kymlicka, Will (1995).

tórium alebo materskú zem, majú vlastný jazyk a vlastnú masovú kultúru“.<sup>74</sup> Etnické skupiny alebo migranti resp. ich potomkovia „opustili svoje národné komunity na to, aby sa stali súčasťou inej spoločnosti“.<sup>75</sup>

Rozdielov medzi národnými menšinami a etnickými skupinami je niekoľko. Národné menšiny boli vždy kolektívne začlenené a to buď dobrovoľne alebo nedobrovoľne. Etnické skupiny alebo prisťahovalecké komunity vznikli ako výsledok individuálnej migrácie. Spôsob začlenenia pritom determinuje aj odlišné očakávania týchto dvoch typov skupín. Národné menšiny uprednostňujú kultúrnu reprodukciu podobne ako väčšinový národ a vytváranie osobitých societných kultúr. Societné kultúry pritom zahŕňajú množstvo oblastí sociálnej a náboženskej až k rekreačnej a športovej oblasti. Skupiny prisťahovalcov sa zvyčajne neusilujú o zachovanie vlastných odlišných societných kultúr. Samotný fakt migrácie im to dostatočne ani neumožňuje. Migranti sa ale neusilujú ani o asimiláciu. Uprednostňujú integráciu do societných kultúr väčšinového obyvateľstva. Kymlicka preto vo svojej teórii spravodlivosti argumentuje, že pre tieto skupiny je spravodlivou taká ochrana, ktorá im umožňuje integráciu nie zachovávanie či vytváranie vlastných societných kultúr. Integračné bremeno je však nenesú len prisťahovalci. Je rozdelené medzi prisťahovalcami a väčšinovou spoločnosťou.

Aplikácia Kymlickových kategórií do slovenského kontextu je vo viacerých ohľadoch problematická. V zmysle ústavy SR predpokladá existenciu národnostných menšín aj etnických skupín. Na Slovensku je oficiálne uznaných 13 menšín ako národnostných (maďarská, rómska, česká, rusínska, ukrajinská, nemecká, poľská, moravská, chorvátska, srbská, ruská, bulharská a židovská). Žiadna menšina nie je oficiálne uznaná ako etnická skupina. Platná legislatíva nevymedzuje rozdiel medzi národnostnými menšinami a etnickými skupinami a ani neobsahuje definície týchto kategórií. Podľa Ústavy SR je podmienkou priznania menšinových práv len vyjadrenie subjektívnej vôle prináležať k národnostnej menšine alebo etnickej skupine a občianstvo SR.<sup>76</sup> Na Slovensku neustále vznikajú procesom migrácie menšie či už aj viac početnejšie komunity migrantov, pre ktorých môže byť spoločným identifikátorom buď krajina pôvodu alebo/a spoločné náboženstvo. Poslednou takouto komunitou, ktorá bola uznaná za národnostnú menšinu vznikla na Slovensku v dôsledku migrácie v 20. storočí bola ruská menšina. Nie je však jasné aké kritéria musela spĺňať, aby bola formálne uznaná vládou a získala zastúpenie v poradnom orgáne Rade vlády pre národnostné menšiny.<sup>77</sup>

Na Slovensku žijú aj skupiny prisťahovalcov napríklad z krajín bývalej Juhoslávie, Blízkeho východu, Afriky, z ďalekej Ázie ako komunity Vietnamcov, Číňanov, Indov, Pakistancov a iných. Tieto komunity nemajú žiadny oficiálny status, ale združujú sa v kultúrnych spolkoch v rámci slobody združovania sa. Aj keď sa to môže momentálne zdať politicky nepriechodné, v prípade ak imigranti získajú postupne slovenské občianstvo neexistuje právny dôvod prečo by im malo byť zamietnuté uznanie ako národnostná menšina. Z uznaných národnostných skupín by napríklad druhá najpočetnejšia rómska menšina či menej početná

<sup>74</sup> Kymlicka, Will - Norman, Wayne (2000).

<sup>75</sup> Kymlicka, Will (1995).

<sup>76</sup> Čl. 34 ústavy SR.

<sup>77</sup> Pozri detailnejšie v Lajčáková, Jarmila: *Právne postavenie a politika k novo vznikajúcim etnickým, jazykovým a náboženským menšinám na Slovensku*. In: Gallová Kriglerová, Elena - Kadlečíková, Jana - Lajčáková, Jarmila (2009). s 110-111.

ruská alebo bulharská menšina nemohla byť kategorizovaná v zmysle Kymlickovej definície, keďže vznikli ako výsledok individuálnej alebo skupinovej migrácie. Pre takéto skupiny by v zmysle Kymlickovej klasifikácie zapadli skôr do kategórie etnická skupina. Rekategorizácia by sa však zrejme stretla s nevôľou zo strany menšín a bola politicky nepopulárna.<sup>78</sup> Napriek tomu, že aplikácia Kymlickových kategórií na slovenský kontext je problematická, na Slovensku má menšinová politika dlhú tradíciu už od prvej povojnovej ČSR. Do akej miery ju možno charakterizovať za multikultúrnu?

### 3.1. Národné (národnostné) menšiny

Banting a spol. definuje nasledujúcich 6 politík, ako formy multikulturalizmu voči národnostným menšinám, ktoré získavajú stále širšiu podporu v rámci západných demokracií. Za každú politiku v kategórii priradili skóre 0, 0,5 alebo 1. Skóre 1 udelili ak štát explicitne implementoval danú politiku, skóre 0,5 ak ju štát implicitne alebo čiastočne implementoval a skóre 0 ak takúto politiku nemá. Medzi „silne multikultúrne“ patrili krajiny, ktoré získali najmenej 4 z max 6 bodov, medzi „stredné“ ak získali medzi 2 až 3,5 bodov a „slabé“ ak získali menej aj 2 body.

Typy multikultúrnych politík voči národným (národnostným) menšinám:

1. Federácia alebo kvázi federatívna teritoriálna autonómia;
2. Uznanie menšinových jazykov ako úradných jazykov na regionálnej alebo národnej úrovni;
3. Zaručenie reprezentácie vo vláde ( na národnej úrovni) alebo na ústavných súdoch;
4. Štátne financovanie univerzít, škôl vyučujúcich a masmédií vyučujúcich v menšinových jazykoch;
5. Ústavné alebo parlamentné uznanie multietnickosti;
6. Uznanie medzinárodnej subjektivity, t.j. právo vstupovať do medzinárodných zmlúv, mať vlastný Olympijský tím.<sup>79</sup>

#### 3.1.1. Federácia alebo kvázi federatívna autonómia

Snaha o teritoriálnu autonómiu (TA) alebo formu federácie, ktorý by fakticky garantovala samosprávu pre národnostné menšiny predstavuje štandardnú požiadavku najmä teritoriálne koncentrovaných menšín. TA poskytuje najefektívnejšie zabezpečenie práva na riadenie vecí týkajúcich sa menšinových komunít a zabezpečenia existencie vlastných sociálnych kultúr.<sup>80</sup> Podstatou teritoriálnej autonómie je kolektívne právo na samosprávu v niektorých oblastiach a to najmä kultúrnej, školskej, zdravotnej či sociálnej. Predstavuje zrejme najefektívnejší prostriedok ochrany pred kultúrnou a jazykovou asimiláciou v rámci multikultúrneho štátu. Na začiatku 20. storočia existovali TA len v Kanade a vo Švajčiarsku. Postupne väčšina západných demokracií prijala požiadavky autonómnych menšinových hnutí a vznikli tak TA napríklad na Aalandských ostrovoch pre švédsku menšinu žijúcu vo Fínsku po 1. Svetovej vojne, autonómia južného Tirolska v Taliansku, autonómie Kataláncov

<sup>78</sup> Pozri detailnejšie v *ibid.* 104-113

<sup>79</sup> Kymlicka 2007, *supra* poznámka 8, s. 71.

<sup>80</sup> Pozri o TA v kontexte Strednej a východnej Európy: Kymlicka, Will - Opalski, Magda eds. (2001) s. 361.

a Baskov v Španielsku v 70 rokoch, Flámov v Belgicku v 80 rokoch a Škótov a Welšanov v 90 rokoch.<sup>81</sup> Uznanie takýto samospráv je zmysluplné najmä pri početnejších skupinách, ktorých počet sa pohybuje okolo 100.000. Existujú však TA aj pri polovičnom počte členov.<sup>82</sup> Pre menej početné, najmä teritoriálne roztrúsené menšiny sa javí ako vhodnejší model ne-teritoriálnej, kultúrnej autonómie.<sup>83</sup>

Na Slovensku požiadavku TA niekoľkokrát nastolili, aj keď pomerne opatrne, zástupcovia najpočetnejšej teritoriálne koncentrovanej maďarskej menšiny. Doposiaľ bez úspechu. Na Slovensku neexistuje autonómia ani v svojej teritoriálnej ani personálnej podobe. Podstata menšinových práv je založená na myšlienke individuálnych menšinových práv. Na rozdiel od kolektívnych práv, nositeľom individuálnych práv je jednotlivec, príslušník národnostnej menšiny.

Individuálne menšinové práva, ktoré sú v rovnakej forme zakotvené aj v medzinárodnom práve<sup>84</sup> vznikli pravdepodobne ako politický kompromis medzi tými štátmi, ktoré sa domnievali, že primeranou ochranou menšín je menšinová autonómia a tými, ktoré sa obávali že kolektívne práva ohrozia ich teritoriálnu integritu a suverenitu. Slovensko spoločne s Bulharskom či Francúzskom vnímali jazyk individuálnych menšinových práv ako dostatočný na zabezpečenie ochrany menšín. Naopak Rakúsko, Maďarsko, Nemecko a Taliansko videli kultúrnu spoločne s teritoriálnou autonómiou menšín pre teritoriálne koncentrované skupiny ako nevyhnutnú ochranu menšín.<sup>85</sup> Konfliktné názory o optimálnej ochrane menšín vyústili v kompromisné riešenie tzv. práva príslušníkov národnostných menšín, zakotvené v dokumentoch OSN aj Rady Európy. Pri príprave medzinárodného paktu o občianskych a politických právach bol termín „menšín“ nahradený termínom „príslušníkmi“ menšín, aby bolo vylúčené, že právnu subjektivitu získavajú menšiny.<sup>86</sup> Vyhýbanie sa termínu práva menšín malo zaistiť aj to, aby aj menšiny žiadať ochranu pred Výborom OSN pre ľudské práva. Napriek tomu, slovné spojenie „v komunite s inými príslušníkmi menšín“ bolo pridané na zachovanie myšlienky existencie skupiny.<sup>87</sup> Podľa Patricka Thornberryho práve spojenie „v komunite s inými“ je dôkazom toho, že ide o práva, ktoré sú hybridom individuálnych a skupinových práv. Tieto práva nie sú uplatňované individuálne, ale v skupine s inými. Predpokladajú skupinový výkon, pričom výhody z nich získavajú jednotlivci.<sup>88</sup> Napríklad právo na vzdelávanie v materinskom jazyku alebo jeho používanie na verejnosti by sa len ťažko uplatňovalo keby neexistoval primeraný počet iných osôb, ktoré používajú (a chcú používať) tento jazyk.

Individuálne menšinové práva na Slovensku na rozdiel od kolektívnych práv nezaručujú menšine ako takej, že bude mať právo na rozhodovanie o obsahu substantívnych menšinových práv, t.j. napríklad o tom ako bude vyzeráť podpora menšinovej kultúry alebo ako bude prebiehať výučba na menšinových školách. Rozhodovanie o obsahu a rozsahu menšinových práv a aj o tom, s ktorými zástupcami menšín bude štát rokovať o témach týkajúcich

<sup>81</sup> Banting at al. *supra* poznámka 1, s. 58.

<sup>82</sup> *Ibid.* s. 60.

<sup>83</sup> Pozri detailnejšie napr. v Lajčáková, Jarmila (2010).

<sup>84</sup> Pozri detailnejšie Thornberry, Patrick (1991), kapitola 4.

<sup>85</sup> Jackson Preece, Jennifer (1998) s. 124-128.

<sup>86</sup> Thornberry, *supra* poznámka 42 s. 173.

<sup>87</sup> *Ibid.* s 173, pozri tiež Steiner J. Henry (1991).

<sup>88</sup> Thornberry *ibid.* .

sa menšín má v rukách väčšina. Jediným spôsobom ako si menšiny môžu zabezpečiť takéto participatívne právo je prostredníctvom štandardných demokratických procesov a to založením politickej strany na etnickom princípe. Možnosť získať politickú reprezentáciu je najmä kvôli 5-percentnej hranici odovzdaných hlasov v parlamentných voľbách pre menej početné a menej politicky zmobilizované národnostné menšiny je takmer nemožné. Podarilo sa to doposiaľ len najpočetnejšej a politicky najkonsolidovanejšej maďarskej menšine.

Rozsah realizovaných individuálnych menšinových práv je podmienený dobrou vôľou zo strany väčšiny a schopnosťou menšín uspieť v politickom zápase a obsadiť politické pozície, z ktorých je možné ovplyvňovať realizáciu menšinovej politiky. Na jar 2011 podpredseda vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť inicioval v slovenských pomeroch výrazne inovatívny proces transformácie jediného participatívneho orgánu, zastupujúceho národnostné menšiny. Ambíciou podpredsedu vlády je zmeniť existujúci poradný orgán vlády, t.j. radu vláde pre národnostné menšiny na efektívnejší orgán aj z hľadiska reprezentatívnosti národnostných menšín.<sup>89</sup> Vytvoril poradný vládny orgán Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť ktorý konštituoval, okrem iných výborov, aj výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny ako svoj stály odborný orgán pre otázky týkajúce sa národnostných menšín a etnických skupín.

Výbor pre národnostné menšiny a etnické skupiny je však nie len odborným, ale najmä konzultačným a do istej miery aj politickým orgánom a jedinou inštitúciou, ktorá zaručuje, že jej členmi budú nielen tí, ktorí pociťujú prináležanie k národnostným menšinám a etnickým skupinám ale aj tí, ktorých iní považujú za príslušníkov menšín. Členmi výboru sú príslušníci národnostných menšín, zástupcovia štátu, predsedom je podpredseda vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, tajomníkom je zamestnanec sekcie národnostných menšín Úradu vlády a podpredsedom je ďalší zvolený člen výboru, ktorého vymenováva na návrh členov výboru predsedu výboru. Členmi okrem volených zástupcov národnostných menšín sú zástupcovia štátnej správy, a to generálni riaditelia sekcií národnostných menšín, generálni riaditelia príslušných sekcií na ministerstve vnútra, školstva, vnútra, kultúry, práce, sociálnych vecí a rodiny, spravodlivosti. Výbor si na svoje zasadnutie môže prizvať aj odborníkov na otázky týkajúce sa národnostných menšín a ich práv. Hlasovacie právo majú len volení členovia výboru, ktorí zastupujú menšiny a predseda výboru. Počet členov vo výbore, ktorí reprezentujú 13 národnostných menšín je určených podľa ich počtu v národných sčítaniach obyvateľov.<sup>90</sup>

Zaujímavý je spôsob, akým sa vysporiadali tvorcovia tejto inštitúcie s voľbou členov výborov - zástupcov menšín tak, aby čo najviac reprezentovali menšinu. Tí sú volení tzv. volebnými zhromaždeniami, v ktorých sa zaregistrujú „organizácie preukázateľne sa angažujúce v oblasti podpory zachovania a rozvoja identity a kultúr príslušníkov národnostných men-

<sup>89</sup> Pozri štatút Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, prijatého uznesením vlády č.158/2011 zo dňa 02.03.2011 a zmien v zmysle uznesenia vlády SR 346/2011 zo dňa 01.06.2011.

<sup>90</sup> 5 zástupcov za maďarskú menšinu, 4 zástupcovia za rómsku menšinu, 2 zástupcovia za českú menšinu, 2 zástupcovia za rusínsku menšinu, 2 zástupcovia za ukrajinskú menšinu, 1 zástupca za nemeckú menšinu, 1 zástupca za poľskú menšinu, 1 zástupca za moravskú menšinu, 1 zástupca za ruskú menšinu, 1 zástupca za bulharskú menšinu, 1 zástupca za chorvátsku menšinu, 1 zástupca za židovskú menšinu, 1 zástupca za srbskú menšinu. Počet Rómov bol o jedného zástupcu zvýšený po pripomienke Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, ktorý namietal, že verejné cenzy neodrážajú veľkosť rómskej menšiny). Štatút Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, schválený uznesením Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť č. 3 zo dňa 12.04.2011.

šin“.<sup>91</sup> Tieto organizácie nominujú kandidátov prostredníctvom volebného zhromaždenia, ktoré je odlišné pre každú národnostnú menšinu. Národnostné organizácie môžu nominovať toľko kandidátov na zástupcov menšín, koľko má národnostná menšina členov vo výbore. Registrovaná menšinová organizácia nominuje kandidátov na zástupcov menšín a ich náhradníkov a súčasne deleguje voliteľov, ktorí budú poverení voliť na volebnom zhromaždení. Kandidátom môže byť len bezúhonný občan SR. Kandidát, náhradník ani voliteľ nemusia byť členmi združenia, ktoré ich nominovalo resp. delegovalo. Na registráciu vyzýva sekretariát výboru najmenej 10 dní pracovných dní pred uskutočnením volebného zhromaždenia. Voľba je uskutočňovaná tajným hlasovaním. Výsledky volieb sú vyhlásené do 5 dní na web stránke podpredsedu vlády.<sup>92</sup>

Medzi právomoci výboru patrí najmä iniciačná činnosť smerujúca k zvýšeniu ochrany menšinových práv, súčasne participuje pri príprave správ pre medzinárodné monitorovacie orgány ochrany menšín a to najmä Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín a Európskej Charte o menšinových alebo regionálnych jazykoch a spolupracuje s orgánmi verejnej správy, akademickými inštitúciami a vedeckými pracoviskami. Výbor ďalej každý rok pripravuje hodnotiacu správu o podpore kultúr národnostných menšín, ktorú predkladá Rade vlády na schválenie rovnako ako aj správu o používaní jazykov národnostných menšín. Výbor na zasadaniach nemôže riešiť otázky konkrétnej národnostnej menšiny bez toho, aby boli prítomní jej zástupcovia resp. náhradníci. Pri hlasovaní o otázkach menšín sú rozhodujúce hlasy tých kandidátov menšín, ktorých sa hlasovanie dotýka. Funkčné obdobie predsedu výboru je ohraničené funkčným obdobím je kryté s funkčným obdobím rady (a keďže ide o PPVL teda volebným obdobím) členovia výboru, ktorých volia menšiny zo stávajú členmi až do vymenovania nových členov výboru.

Existencia výboru je odlišná od autonómnej samosprávy, ktorý ma svoj zákonný základ a priznáva právnú subjektivitu kolektívite, t.j. menšine. v rámci medzi existujúcich individuálnych menšinových práv sa usiluje o maximalizáciu zlegitimizovania volených zástupcov menšín z hľadiska ich reprezentatívnosti. Príslušníci národnostných menšín v takejto, aj keď síce oklieštenej podobe realizujú svoje participatívne právo prostredníctvom združení, záujmových alebo neziskových organizácií.<sup>93</sup>

Verejná diskusia či už laická alebo politická naznačuje, že inštitucionálny model autonómie pre menšiny či už teritoriálny alebo personálny je na Slovensku dlhodobo odmietaný zo strany etnickej väčšiny. Záujem o takúto formy ochrany deklarovali predstavitelia maďarskej a rómskej menšiny. Požiadavky rómskej menšiny<sup>94</sup> zostali bez povšimnutia a to pravdepodobne preto, že sa slovenskí politici domnievajú, že Rómovia nemajú dostatočný potenciál na jej administráciu. Naopak požiadavka maďarskej menšiny smerujúca k vytvoreniu kultúrnej samosprávy je až hystericky odmietaná a konštruovaná ako hrozba pre teritoriálnu integritu Slovenska a spájaná so secesiou k Maďarsku. Verejná či dokonca aj odborná diskusia na tému autonómie, jej formách, výhodách či nevýhodách je takmer neexistujúca.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Rokovací poriadok volebného zhromaždenia Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť vydaný predsedom Výbore pre národnostné menšiny a etnické skupiny dňa 27.04.2011.

<sup>93</sup> Pozri tiež nižšie výbory, ktoré rozhodujú o financovaní kultúry.

<sup>94</sup> Fízik, Ladislav - Slobodníková, Nataša (2003).

Neuznanie autonómie a emócie, ktoré sprevádzajú túto tému ako aj forma individuálnych menšinových práv, ktoré sú na Slovensku uznané odkrývajú kvalitatívny rozdiel medzi Kymlickovým normatívnym modelom multikulturalizmu, ktorý vychádza z pozorovania západných demokracií a slovenským prípadom. Kymlickov model je založený na uznaní subjektivity národných skupín (menšín), ktoré sú do väčšej alebo menšej miery považované za štátotvorné a realizujú právo na interné sebaurčenie (angl. internal self-determination). Podstata tohto uznania spočíva v snahe o uznanie rovnakého postavenia menšín s etnickou väčšinou. Ako som už argumentovala vyššie, na Slovensku silo rezonuje vnímanie, že Slovensko „patrí“ Slovákom a právo na sebaurčenie vykonáva etnicky definovaný slovenský národ. Práve v dôsledku tohto konštruktu, ako poukazuje nasledujúca časť venovaná ochrane používania jazykov národnostných menšín, podpora menšinových kultúr sa stretáva s intenzívnym asimilačným protitlakom.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

### 3.1.2. *Uznanie menšinových jazykov ako úradných jazykov na regionálnej alebo národnej úrovni*

Právo na používanie jazykov národnostných menšín na verejnosti má u nás pomerne dlhú tradíciu. Na Slovensku a jej predchodcovských štátoch sa uplatňuje už od prvej ČSR. Podmienkou uznania ČSR bola totiž záruka menšinových práv, vrátane jazykových práv, ktoré vznikli prekreslením geopolitickej mapy Európy. Dohoda, ktorú podpísali spojenci<sup>95</sup> obsahovala aj jazykové práva. Občania patriaci k menšinám mali právo používať svoj menšinový jazyk v písomnej alebo ústnej podobe pred súdmi. Medzinárodná zmluva s Československom bola implementovaná ústavným zákonom z roku 1920<sup>96</sup> a následne jazykovým zákonom,<sup>97</sup> podľa ktorého v súdnych okresoch, kde žil značný počet osôb patriacich k národnostným menšinám, bolo možné používať tento menšinový jazyk pred úradmi a súdmi. Pomer menšín bol stanovený na úroveň 20 percent v danom súdnom okrese. Jazykové práva pre určité uznané národnostné menšiny zostali zachované aj počas komunizmu po druhej svetovej vojne.

Uznanie menšinového jazyku vo verejnej sfére nie je na Slovensku výrazne spochybňované a napokon vyplýva aj z medzinárodných dohovor a o najmä Charty národnostných alebo regionálnych jazykov. Predmetom politického boja zostáva vymedzenie územia na ktorom sa môžu menšinové jazyky používať na verejnosti, rozsah tohto práva - t.j. ako zdefinovať úradný styk a súčasne vzťah k štátnemu jazyku.

Zákon o používaní jazykov národnostných menšín<sup>98</sup> je istým spôsobom aj obranou voči národbudovacej politike dominantného národa, ktorú realizuje prostredníctvom vyššie spomínaného zákona o štátnom jazyku. Od multikultúrnej jazykovej politiky Kanady sa odlišuje v tom, že ani vo svojej deklaratívnej polohe nepovažuje jazyk väčšiny, ktorý je definovaný ako štátny jazyk za rovnocenný s jazykmi menšín a to ani na územiach, kde žije značný počet príslušníkov menšín. Zákon o štátnom jazyku nejednoznačne upravu-

<sup>95</sup> Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Czechoslovakia, St. Germain-en-Laye, 10. septembra 1919, 226 C.T.S. 170.

<sup>96</sup> Ústavný zákon 121/1920 Zb.

<sup>97</sup> Jazykový zákon 120/1920 Zb.

<sup>98</sup> Zákon č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín



je vzťah k zákonu o používaní menšinových jazykov, možno aj zámerne. Pri čítaní týchto dvoch právnych úprav spoločne s ostatnými normami upravujúcimi používanie jazykov na verejnosti je zrejmé, že jazyky národnostných menšín majú druhoradé postavenie. Napríklad nápisy v obciach, ktoré kvalifikovali pre potrebnú hranicu sú označené v menšinovom jazyku až pod nápisom v štátnom jazyku. Štátny jazyk sa používa ako prvý pri označení na pamätníkoch. V prípade nezrovnalostí v úradných listinách je platná verzia, ktorá je napísaná v štátnom jazyku.

V čase prípravy tejto štúdie prebiehal tiež legislatívny proces zmeny zákona o používaní menšinových jazykov. Legislatívna zmena vychádzala nielen z nesplnených medzinárodných záväzkov v oblasti jazykových práv menšín, ale aj výrazného sprísnenia zákona o štátnom jazyku z roku 2007. V roku 2007 bola v zákone o štátnom jazyku značne rozšírený pojem úradného styku a teda aj zadaného priestoru, kde štát prikazuje používanie slovenčiny. Patria medzi ne napríklad oblasti poskytovania sociálnych služieb, zdravotníckych zariadení alebo internej komunikácie niektorých inštitúcií (napríklad mestská a obecná polícia).

Novela zákona o používaní národnostných jazykov z roku 2011<sup>99</sup> rozšírila a spresnila pravidlá komunikácie v jazyku národnostných menšín aj napríklad pri elektronickom podaní, upravila povinnosť vydávať niektoré dôležité dokumenty ako napríklad rodné, sobášne či úmrtné listy rovnako ako povolenia, potvrdenia a vyjadrenia v obciach, kde je možné používať v úradnom styku jazyk menšiny dvojjazyčne. Jazyk menšín sa môže používať aj na rokovaniach obecného zastupiteľstva, ak s tým poslanci a starosta súhlasia. Novela ďalej spresnila používanie menšinových jazykov pri označení ulíc, geografických názvov, dopravných tabúl a pri rozhlasovom a televíznom vysielaní. Nezmenila však obmedzenia vyplývajúce zo zákona o štátnom jazyku, ktoré upravuje povinné titulovanie či následné odvysielanie programov v štátnom jazyku. Rovnako nezmenila problematickú požiadavku, upravenú zákonom o štátnom jazyku, ktorý ukladá uvádzanie základných informácií v letádoch propagujúcich kultúrne podujatia v štátnom jazyku.

Predmetom politických sporov medzi nacionalistami a pripravovateľmi novely, reprezentujúcimi najmä maďarskú menšinu<sup>100</sup> bola najmä otázka zadaného priestoru kde sa bude môcť popri štátnom jazyku používať aj jazyk národnostných menšín. Pôvodná novela rátať so znížením existujúcej hranice 20 percent na 10 percent. Zníženie hranice by umožnilo najmä menej početným a menej teritoriálne koncentrovaným národnostným menšinám používať svoj materinský jazyk na verejnosti. Takéto zníženie nebolo akceptovateľné pre vládnucu koalíciu strán a viedlo ku kompromisnému riešeniu 15 percent, ktoré bolo obsahom vládneho návrhu podaného na schválenie do parlamentu. Z dôvodu rizika údajnej maďarizácie bola táto hranica obmedzená v parlamente. Podľa parlamentom schválenej novely, možno v úradnom styku používať národnostný jazyk iba v obciach v ktorých po dvoch po sebe idúcich sčítaniach bude dosiahnutý počet 15 percent príslušníkov národnostných menšín a teda reálne sa bude týkať obcí s nižším ako 20 percentným zastúpením až v roku 2021.

Druhou spornou oblasťou pri schvaľovaní novely zákona o používaní jazykov národnostných menšín bol rozsah úradného styku, ktorý vo vzťahu k zákonu o štátnom jazyku zostal doposiaľ asymetricky nevyvážený. Napríklad, na jednej strane zákon o štátnom jazyku

<sup>99</sup> Vládny návrh zákona bol schválený NR SR, uznesenie číslo 465 zo dňa 25.05.2011.

<sup>100</sup> Strana Most/ Híd.

predpisuje povinné používanie štátneho jazyka v zdravotníckych zariadeniach alebo zariadeniach sociálnych služieb. Na strane druhej takéto zariadenia nemajú povinnosť zabezpečiť to, aby sa mohol používať aj zákon menšín. Príslušníci menšín ho síce môžu používať, ale dané zariadenie umožní používanie len ak to podmienky dovoľujú.

Aj keď úprava jazykových práv menšín má na Slovensku najdlhšiu históriu a je pomerne akceptovaná, zďaleka neodráža normatívny model multikulturalizmu, ktorý buď na národnej alebo regionálnej úrovni postuluje jazyky národnostných menšín za rovnocenné s jazykom väčšiny. Z verejnej diskusie, ktorá sprevádzala tento legislatívny proces bola zrejme, že menšiny a to najmä maďarská sú vnímané ako jazyková hrozba najmä pre príslušníkov väčšiny žijúcich na etnicky zmiešaných územiach. Rozsah menšinových jazykových práv je následne obmedzený iliberálnou národnobudovacou politikou etnickej väčšiny.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 1

### 3.1.3. Garancia reprezentácie vo vláde alebo na ústavných súdoch

Proporčné zaručenie miest pre príslušníkov národnostných menšín v exekutive, orgánoch zákonodarnej moci alebo ústavných súdoch na Slovensku neexistuje. Takéto uznanie by predpokladalo právne uznanie kolektivity menšín. Na Slovensku v čase prijímanie protimenšinových opatrení v polovici deväťdesiatych rokoch existovala práve naopak snaha o zaručenie miesta etnickým Slovákom v samosprávnych orgánoch na etnicky zmiešaných územiach<sup>101</sup> s cieľom zabrániť maďarským kandidátom uspieť v samosprávnych voľbách.<sup>102</sup>

Podľa návrhu Mečiarovej novely zákona upravujúceho voľby do samosprávnych orgánov vo volebných obvodoch, kde národnostné menšiny tvorili v rozmedzí od 5 do 95 percent<sup>103</sup> celkovej populácie, menšinové mandáty mali byť proporčne distribuované podľa veľkosti pomeru Slovákov a príslušníkov národnostných menšín.<sup>104</sup> Novela zaviedla povinnosť uvádzať etnický alebo národnostný pôvod na kandidátnej listine.<sup>105</sup> Voliči potom mohli voliť iba za taký počet kandidátov, ktorý korešpondoval proporčnému počtu zvoliteľných miest rovnakej národnosti. Novela sa výslovne dotýkala iba volebných obvodov, kde boli etnickí Slováci v menšinovom postavení.<sup>106</sup>

Skupina 35 poslancov parlamentu úspešne namietala protiústavnosť novely na ústavnom súde. Argumentovali, že zaručenie proporčnej reprezentácie je v rozpore s právom nebyť znevýhodnený resp. diskriminovaný na základe etnického alebo národnostného pôvodu, slobode voľby príslušnosti k národnostnej menšine, práve zúčastňovať sa na riadení verejných vecí priamo alebo prostredníctvom svojich slobodne zvolených zástupcov a mať prístup k voleným a verejným úradom na základe rovnakých podmienok rovnako ako záruka, že príslušnosť v národnostnej menšine alebo etnickej skupine nemôže byť na ujmu

<sup>101</sup> Pozri napríklad Kusý, Miroslav (1999), s. 175-176.

<sup>102</sup> Pozri článok 9 ods. 4,5,6 Zákona č. 233/1998 Z.z., ktorý mení a dopĺňa zákon č. 346/1990 Zb. voľbách do orgánov samosprávy.

<sup>103</sup> Podľa údajov zo sčítania obyvateľov. Článok 9(4) *ibid.*

<sup>104</sup> Článok 9(4,5) *ibid.*

<sup>105</sup> Toto ustanovenie sa stretlo nielen s nevdou reprezentantov maďarskej menšiny, ale aj medzinárodných ľudskoprávných a bezpečnostných organizácií, najmä OBSE. Pozri korešpondenciu Najvyššieho komisára OBSE: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/05/2754\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/05/2754_en.pdf).

<sup>106</sup> Článok 9(6) novely zákona o voľbách do samosprávnych orgánov.

jednotlivcami. Paradoxne zástupca parlamentu, ktorého úloha je obhajovať napadnuté zákony pred ústavným súdom argumentoval, že jej zmyslom bolo naplniť právo príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín zúčastňovať sa na rozhodnutiach týkajúcich sa vlastných komunit.

Ústavný súd mal za to, že novela zákona o voľbách do samosprávnych orgánov bola protiústavná. Odôvodnenie ústavného súdu s ohľadom na práva národnostných menšín bolo však veľmi nešťastné. Ústavný sa vo svojej gramatickej a logickej interpretácii ústavy zameriaval na skúmanie súladu napadnutého rozhodnutia s právom na prístup k voleným a verejným funkciám na základe rovnakých podmienok a ústavnej garancie, podľa ktorej členstvo v národnostnej alebo etnickej nemôže byť na ujmu jednotlivcovi. Súd sa nezaoberal skutočným zmyslom novely a tým, kto ňou mal byť neodôvodnene zvýhodňovaný - t.j. príslušníci väčšiny a nie menšín. U menšín tak ako poukazuje prax západných demokracií by to malo opodstatnenie vzhľadom na ich nižšie pomerné zastúpenie vo verejných funkciách. Systém kvót by podľa ústavného súdu narušil demokratický princíp rovnakej váhy hlasu. Navyše podľa súdu, zákon alebo prax, ktorá by stavala alebo dokonca poburovala jednu skupinu proti druhej v ich prístupe k voleným alebo verejným funkciám na základe etnického alebo národnostného pôvodu nie je akceptovateľná. Ústavný súd napokon zdôraznil, že žiadne ustanovenie ústavy nemôže byť interpretované spôsobom, ktoré by ospravedlnilo politiku, ktorá by ohrozila základné práva občanov s cieľom zlepšiť postavenie príslušníkov etnických skupín alebo národnostných menšín.<sup>107</sup>

Legislatívny návrh, ktorého cieľom bolo zlepšiť postavenie väčšiny bol síce zamietnutý. Jeho reálny dopad, ktorý je prítomný aj v nižšie spomínanom rozhodnutí ústavného súdu týkajúceho sa ústavnosti prijímania dočasných vyrovnávacích opatrení je nešťastný. Výrazne oklieštil akúkoľvek možnosť prijať opatrenia, ktoré by zaručilo reprezentáciu menšín v dôležitých verejných inštitúciách.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

### 3.1.4. *Financovanie menšinových univerzít, škôl a masmédií štátom*

Existencia národnostného školstva má u nás pomerne silnú tradíciu a je zrejme najsilnejším znakom multikulturalizmu na Slovensku. Právo na vzdelávanie v materinskom jazyku, rovnako ako právo na používanie materinského jazyka na verejnosti patrí medzi dôležité ústavné menšinové práva.<sup>108</sup> V najväčšom rozsahu, t.j. od predškolskej až po univerzitné vzdelávanie, financované štátom, je zaručené pre maďarskú národnostnú menšinu tak ako vyplýva z Európskej Charty regionálnych alebo menšinových jazykov. Financovanie škôl je založené na normatívoch na žiaka, t.j. čím viac žiakov škola má, tým viac jej prislúcha finančných prostriedkov. Financovanie národnostných škôl je „zdanlivo“ zvýhodnené zvýšenými normatívmi 1,08% vzhľadom na zvýšené nároky na zabezpečovanie výučby v jazykoch národnostných menšín. Na národnostných školách sa vyučuje štátny jazyk ako samostatný predmet t.j. slovenský jazyk a slovenská literatúra. Učebné osnovy na národnostných školách sú totožné s osnovami na školách s vyučovacím jazykom slovenským s odlišnosťami vo výučbe v materinskom jazyku, literatúry národnostnej menšiny a v učebných osnovách

<sup>107</sup> Pl.ÚS 19/98.Nález z 15. Októbra 1998.Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1998.

<sup>108</sup> Článok 34 ods. 2 písm. a) Ústavy SR.

slovenského jazyka, kde sú prvky svetovej literatúry zaradené do predmetu materinský jazyk a literatúra. Školy môžu používať učebnice podľa svojho výberu. Avšak tie, ktoré nie sú v zozname ministerstva školstva, nie sú štátom financované.<sup>109</sup> Vo vzťahu k národnostnému školstvu je však potrebné uviesť, že je periodicky predmetom obmedzovania rôznymi slovenskými nacionalistickými projektmi. Príkladom je už spomínaná bilingualizácia prostredníctvom zákona o štátnom jazyku.

Podobný stav existuje aj v prípade financovania masmédií vysielajúcich v národnostných jazykoch. Vysielanie v jazyku národnostných menšín uskutočňuje verejnoprávne rádio (rádio Patria) a televízia, kde je vyhradený čas na vysielanie v národnostných jazykoch.<sup>110</sup> Vysielanie, podobne ako v prípade národnostného školstva, obmedzuje zákon o štátnom jazyku. Podľa zákona o štátnom jazyku<sup>111</sup>, televízne relácie v jazyku národnostnej menšiny musia mať titulky v štátnom jazyku alebo im musí bezprostredne nasledovať verzia v štátnom jazyku.<sup>112</sup> Takáto povinnosť platí aj pre súkromné masmédiá. Náklady spojené s vysielaním značne stúpajú a nepriamo odrádzajú od vysielania v menšinových jazykoch. Doterajšia prax naznačuje, že povinnosť vyrábať programy s titulkami alebo ich opakovať v štátnom jazyku, obzvlášť v prípade lokálnych alebo regionálnych televízií, má negatívny vplyv na rozvoj programov pre národnostné menšiny. Náklady spojené s výrobou programov v jazyku menšín sú údajne o 30 % vyššie ako v prípade programov vyrobených v štátnom jazyku.<sup>113</sup>

Na tomto mieste je vhodné uviesť, že štát podporuje aj kultúru národnostných menšín prostredníctvom dotačného systému spadajúceho pod úrad podpredsedu vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Vyplýva to z ústavnej záruky práva príslušníkov národnostných menšín na podporu ich kultúry a taktiež z medzinárodného práva.<sup>114</sup>

Keďže v SR neexistuje autonómna menšinová samospráva, ktorá by umožňovala priamo menšinám prerozdeliť časť daní na podporu svojej kultúry, PPVL nadväzujúc čiastočne aj na tradíciu, ktorá vznikla pred tým na ministerstve kultúry, vytvoril systém komisií národnostných menšín. Členovia komisií, ktorých počet je najmenej tri, sú „odborníci z vecne príslušnej oblasti“ z úradu vlády, samosprávy, z inej právnickej osoby. Členom komisie tiež môže byť akákoľvek fyzická osoba. Za odborníka sa považuje „najmä predstaviteľ národnostnej menšiny preukázateľne sa zaoberajúci kultúrou danej národnostnej menšiny“.<sup>115</sup> Člen komisie musí byť nestranný vo vzťahu k žiadateľom o dotáciu. To znamená, že nesmie byť žiadateľom ani zaujatý vo vzťahu k žiadateľovi a ani jemu blízka osoba nesmie byť štatutárnym orgá-

<sup>109</sup> Pozri detailnejšie v Druhej správe o implementácii Európskej Charty regionálnych alebo menšinových jazykov v Slovenskej republike (Bratislava, 2008) MIN-LANG/PR(2008)5.

<sup>110</sup> Pozri detailnejšie v druhej správe o objemoch financií a rozsahu vysielania, *ibid.*

<sup>111</sup> §5 ods. 1 písm.a) Zákona o štátnom jazyku.

<sup>112</sup> Podobne je to aj s rozhlasovým vysielaním v inom ako štátnom jazyku (teda aj v jazyku menšín), na ktoré musí bezprostredne nasledovať vysielanie v štátnom jazyku. V tomto prípade výnimka platí pre vysielanie v Slovenskom Rozhlase pre národnostné menšiny a etnické skupiny a pre regionálne alebo lokálne vysielanie určené pre príslušníkov národnostných menšín. Obmedzenie je tak v praxi výrazne nižšie ako v prípade televízneho vysielania.

<sup>113</sup> Tretí posudok o SR prijatý 27.mája 2010 Poradným výborom pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín ods. 107.

<sup>114</sup> Štatút komisie zo dňa 1.4. 2011 v programe Kultúra národnostných menšín.

<sup>115</sup> Zákon č.524/2010 Z.z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu vlády SR.

nom alebo členom štatutárneho orgánu žiadateľa.<sup>116</sup> Proces výberu podporovaných projektov prebieha nasledovne. Združenia, ktoré majú záujem realizovať aktivity, ktoré smerujú k podpore kultúry národnostných menšín a rozvoji identít kultúr podávajú žiadosti o dotácie a sú následne posudzované príslušnými komisiami pre jednotlivé národnostné menšiny. Program podpory je rozdelený do sekcií: podpora živej kultúry, periodickej a neperiodickej tlače a kultúrnej politiky. Podporované sú tiež výskumy, sociografické, etnografické alebo historické mapovanie. Celková suma peňazí určená na podporu kultúr národnostných menšín je vo výške 4 milióny EUR (rok 2011). Je rozdelená medzi jednotlivé menšiny na základe počtu členov, ktorí sa prihlásili v poslednom sčítaní ľudu, pričom sa berie do úvahy aj skutočnosť, že niektoré menšiny (napr. Rómovia alebo Židia) majú údajne z rôznych komplexných dôvodov nižšiu národnostnú sebaidentifikáciu. Súčasne sa pri rozdeľovaní berú do úvahy aj medzinárodné záväzky, z ktorých napríklad vyplýva podpora aspoň jedného pravidelne vychádzajúceho národnostného periodika.<sup>117</sup>

Napriek tomu, že financovanie a fungovanie menšinových vzdelávacích a kultúrnych inštitúcií je do istej miery obmedzované možno konštatovať, že predstavuje najvýraznejší aspekt multikulturalizmu na Slovensku.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 1

### 3.1.5. Ústavné alebo parlamentné uznanie multinacionalizmu

Uznanie multinacionalizmu súvisí s existenciou federácie alebo autonómie. Multinacionalizmus rešpektuje menšinový národ ako konštitutívny prvok štátu. Ako som uviedla vyššie v kontexte diskusie o preambule k slovenskej ústave, postavenie národnostných menšín nie je zadefinované nie na rovnocennom princípe. Napriek tomu, že vlády vo svojich programových vyhláseniach pomerne opakovane deklarujú snahu o rozvoj „multikultúrneho a multietnického“ charakteru Slovenska<sup>118</sup> v praxi táto vláda prijala takmer najintenzívnejšie opatrenia za poslednú dobu smerujúcu k etnickej asimilácii menšín (napr. spomínaná novela zákona o štátnom jazyku z roku 2007, vyššie spomínaná, novela zákona o štátnom občianstve či novela zákona o štátnych symboloch). Na Slovensku teda nemožno hovoriť o uznaní multietnickosti, iba na uznaní menšinových práv a to len do tej miery pokiaľ nejakým spôsobom neohrozujú národnobudovací projekt Slovenska.<sup>119</sup>

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

### 3.1.6. Uznanie právnej subjektivity národnostných menšín v kontexte medzinárodných vzťahov

Na Slovensku takáto politika neexistuje. Ako som už uvádzala vyššie, štát neuznáva právnu subjektivitu menšín, iba príslušníkov patriacich k týmto menšinám.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

<sup>116</sup> §7Ibid.

<sup>117</sup> Informácie poskytnuté sekciou národnostných menšín Úradu vlády SR.

<sup>118</sup> Pozri napr. programové vyhlásenie vlády 2006 s. 44.

<sup>119</sup> Pozri tiež Lajčáková 2009, *supra* poznámka 35, s. 86.

Celkové skóre stupňa multikulturalizmu voči národnostným menšinám sa pohybuje na úrovni 2 bodov čo zodpovedá krajinám so „slabým“ multikulturalizmom. Domnievam sa, že dôvodom pre nízke skóre je rámec pre prijímanie menšinovej politiky, ktorá sa pohybuje v ohraničení národnobudovacieho projektu Slovákov. Výsledkom je politika, ktorá nepriзнаvá právnu subjektivitu a rovnaké postavenie národnostným menšinám a následne ich reprodukciu ich paralelných sociálnych kultúr. Takáto diskusia je vylúčená keďže menšiny predstavujú hrozbu pre národný projekt Slovákov.<sup>120</sup> Existujúci systém menšinových práv, ktorý do istej miery síce podporuje existenciu menšinových inštitúcií ako napríklad škôl, avšak periodicky s ohľadom na práve vládnucu stranu obmedzuje ich možnosť zachovávať si odlišnú etnokultúrnu identitu.

### 3.2 Imigračný multikulturalizmus

Multikultúrna politika voči prisťahovalcom sa odlišuje od politiky voči národnostným menšinám. Na rozdiel od podpory zachovanie paralelných spoločenských v prípade národnostných menšín, imigračný multikulturalizmus podporuje integráciu do sociálnej kultúry etnickej väčšiny.

Banting a spol. definovali nasledujúce typy politík, ktoré multikulturalizmus voči prisťahovalcom

1. Ústavné, legislatívne alebo parlamentné uznanie multikulturalizmu na národnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni;
2. Multikultúrne vzdelávanie (t.j. multikulturalizmus vo vzdelávacom procese);
3. Zabezpečenie etnickej reprezentácie či citlivosti pri vysielaní masmédií a pri ich licencovaní;
4. Výnimky zo všeobecných zákonov, ktoré znevýhodňujú menšiny (napríklad povinná uniforma alebo štátne sviatky);
5. Umožnenie dvojitého občianstva;
6. Financovanie a podpora kultúrnych spolkov a kultúrnych aktivít;
7. Financovanie bilingválneho vzdelávania alebo vzdelávania v materskom jazyku prisťahovalcov;
8. Dočasné vyrovnávacie opatrenia pre znevýhodnené skupiny prisťahovalcov.

Podobne ako v prípade multikultúrnych politík voči národnostným menšinám, Banting a spol. udelili skóre 1 bodu v prípade ak krajina explicitne prijala danú politiku, skóre 0,5 v prípade ak ju prijala implicitne alebo čiastočne a 0 ak danú politiku nemá. Ako krajiny so silným multikulturalizmom označil tie, ktoré získali najmenej 6 z maximálneho počtu 8 bodov, sa stredné tie, ktoré získali medzi 3,5 až 5 bodov a krajiny so slabým multikulturalizmom tie, ktoré získali 3 a menej bodov.

Slovensko nie je tradičnou krajinou imigrácie, najmä po roku 2004 sa však aj na Slovensku začína zvyšovať počet migrantov, ktorí si želajú v tejto krajine prechodne alebo dlhodobo prebývať. Krajina nemá ucelenú víziu o vhodnej imigračnej politike či konkrétnej imigračnej politike, len pomerne nepresvedčivú vládnú koncepciu. V nasledujúcej časti sa budem ve-

<sup>120</sup> Pozri tiež *ibid.*

novat' identifikovaným 8 kritériám, pričom z diskusie bude zrejmé, že politiky voči prisťahovalcom súvisia a sú ovplyvňované politikami voči národnostným menšinám.

### **3.2.1. Ústavné, zákonné alebo parlamentné uznanie multikulturalizmu na centrálnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni**

Multikulturalizmu nebol uznaný ako oficiálne politika v ústave ani v zákonoch. Ako som už uviedla, multikultúrna politika bola priamo alebo nepriamo spomenutá vo vládných programoch. Najzrozsiahlejší vládny materiál na túto tému prijatý v roku 2009 s názvom Konceptia integrácie cudzincov v SR<sup>121</sup> definuje ako oficiálnu politiku integračný model "založený na obojstrannej adaptácii v integračnom procese, v ktorého rámci cudzinci prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry a zároveň ich väčšinová spoločnosť rešpektuje a podporuje rôznorodosť".<sup>122</sup> Vláda sa špecificky dištancuje od asimilačného modelu. Venuje sa prevažne oblasti zamestnanosti a sociálnym veciam. Témy podpory kultúrnych identít, náboženstva či kľúčovej oblasti a to podmienkam získavania občianstva sa venuje len veľmi okrajovo. Koncept integrácie v mnohých ohľadoch zostáva nepochopený keďže opatrenia napríklad v časti vzdelávania smerujú výlučne k osvojeniu si slovenského jazyka cudzincami.<sup>123</sup> Ako potvrdzuje aj odpočet plnení Konceptie integrácie v roku 2011, koncept integrácie cudzincov zostáva nejasným pojmom pre verejnú správu pričom neprímerane veľké bremeno integračných politík je prenášaných na mimovládny sektor.<sup>124</sup>

## **VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0,5**

### **3.2.2. Multikulturalizmus v školských osnovách**

Multikultúrne vzdelávanie vzniklo ako kritická reakcia na monokultúrny a europocentrický spôsob výučby. Monokultúrne vzdelávanie je kritizované za formovanie arogancie, necitlivosti a rasizmu. Vychováva jednotlivcov, ktorí vidia svet výlučne z rámca svojej kultúry a nie sú schopní akceptovať diverziu a iné kultúrne a hodnotové systémy ako rovnocenné. Multikultúrne vzdelávanie vychádza z myšlienky, že žiaci a študenti sú ľudské bytosti, členovia a členky kultúrnych a etnických komunit a súčasne aj občanmi a občiankami určitej politickej komunity. Cieľom multikultúrneho vzdelávania je vystaviť žiakov a študentom odlišným koncepciám dobra a hodnotových systémov. Multikultúrne vzdelávanie, tak ako množstvo kritikov tvrdí, nemá za cieľ vytvárať kult kultúr, ktorý by oslabovala spoločnú sociálnu jednotu. Práve naopak, multikultúrne vzdelávanie má za cieľ deetnizovať kultúru. Jej poslaním je budovať rešpekt k základným liberálnym hodnotám, vytvoriť priestor pre prijatie a vytvorenie bohatšej pluralitnej kultúry a spochybniť europocentrizmus a jeho interpretáciu histórie. Multikultúrne vzdelávanie sa musí odrážať v školských osnovách rovnako ako aj v metodike učenia týchto osnov. Nepostačuje len rozšírenie školských osnov tak aby obsahovali zmienku o odlišných náboženstvách či kultúrach. Multikultúrna výchova má smerovať k vytváraniu dialógu a príprave študentky na vedenie dialógu, ktorý zahŕňa odlišné perspektívy a odlišné vnímanie historických udalostí napríklad tak, aby pochopila

<sup>121</sup> Konceptia integrácie cudzincov v SR, schválená uznesením vlády SR č. 338/2009.

<sup>122</sup> *Ibid.* s.8

<sup>123</sup> Lajčáková 2009, *supra* poznámka 35, s.83-86.

<sup>124</sup> Pozri tiež Chudžíková, Alena (2011).

ich komplexnosť a nesnažila sa o hľadanie jedinej správnej odpovede. Histórie a zážitky menšinových komunit by mali byť integrované do všeobecnej histórie komunity tak aby participovali pri vytváraní pluralitnej kolektívnej pamäte.<sup>125</sup>

Napriek tomu, že na Slovensku vo verejnej diskusii prevláda skeptický pohľad na multikulturalizmus, multikultúrna výchova bola zaradená ako prierezová téma v rámci štátneho vzdelávacieho programu ako súčasť reformy výchovy a vzdelávania s účinnosťou od školského roku 2008/2009.<sup>126</sup> Cieľom multikultúrnej výchovy je výchovné a vzdelávacie pôsobenie zamerané na rozvoj poznania rozličných tradičných aj nových kultúr a subkultúr, akceptáciu kultúrnej rozmanitosti ako spoločenskej reality a rozvoj tolerance, rešpektu a pro-sociálneho správania a konania vo vzťahu ku kultúrnej odlišnosti. Edukačná činnosť je zameraná na to, aby škola a školské vzdelávanie fungovali ako spravodlivé systémy, kde majú všetci žiaci rovnakú príležitosť rozvíjať svoj potenciál. Žiaci spoznávajú svoju kultúru aj iné kultúry, históriu, zvyky a tradície ich predstaviteľov, rešpektujú tieto kultúry ako rovnocenné a dokáže s ich príslušníkmi konštruktívne komunikovať a spolupracovať. Multikultúrnou výchovu možno prirodzene začleniť do humanitných a spoločenskovedných predmetov. Prvky multikultúrnej výchovy však možno v obsahovej a metodologickej rovine či s pomocou vhodných príkladov rozvíjať aj v prírodovedných predmetoch či pri výučbe materinského a cudzích jazykov.<sup>127</sup>

Multikultúrna výchova má za cieľ vytvoriť priestor pre inklúziu žiakov z „odlišných“ kultúrnych a náboženských prostredí vrátane prisťahovalcov a súčasne pasovať sa so stereotypmi či dokonca až xenofóbiou či rasizmom u detí. Z dotazníkového prieskumu realizovaného Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) v roku 2010 medzi učiteľmi na základných a stredných školách vyplýva, že učitelia zaradenia multikultúrnej výchovy ako prierezovej témy vítajú a považujú za vhodnú. Implementácia je však problematickejšia. Rozhovory najmä s učiteľmi na základných a stredných školách ukazujú na to, že prekážkou úspešnej implementácie takejto výchovy je najmä jej nedostatočné rozpracovanie tejto témy a nepripravenosť učiteľov na jej výučbu a ich nedostatočnú prípravu učiteľov na pedagogických fakultách. Erik Mistrík, jeden zo základných myšlienkových otcov zavedenia multikultúrnej výchovy do štátneho vzdelávacieho programu, však upozorňuje, že ide o zásadný reformný krok a nemožno očakávať dramatickú zmenu v krátkom čase a treba byť trpezlivý pri jej implementácii.<sup>128</sup>

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 1

### **3.2.3. Zabezpečenie etnickej reprezentácie a citlivosti pri vysielaní verejných masmédií a pri poskytovaní licencií**

S výnimkou obmedzení, ktoré vyplývajú z trestného, antidiskriminačného zákona alebo zákona o reklame týkajúceho sa postihovania konania, ktoré by narušalo ľudskú dôstojnosť a noriem zakazujúcich verbálne hanenie a diskrimináciu na základe etnicity, rasy či národnosti, SR nemá prístup, ktorým by aktívne nabádala k etnickej citlivosti pri vysielaní.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

<sup>125</sup> Parekh, Bhikhu (2000), s. 224-230.

<sup>126</sup> Zákon č. /2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní v platnom znení.

<sup>127</sup> Pozri štátny vzdelávací program.

<sup>128</sup> Rozhovory boli poskytnuté SGI.



### **3.2.4. Výnimky zo všeobecne platných zákonov, ktoré môžu predstavovať neprimerané bremeno pre príslušníkov menšín**

Jednou z najtradičnejších multikultúrnych politík voči prisťahovalcom patria výnimky zo všeobecne záväzných zákonov, pre ktorých môžu tieto zákony predstavovať neprimerané bremeno a obmedzujú ich najčastejšie náboženské slobody. Udelenie výnimiek vychádza zo základnej multikultúrnej tézy podľa ktorej zákony a verejné politiky nie sú hodnotovo a nábožensky neutrálne, ale odrážajú hodnoty väčšinovej spoločnosti. Citovanými príkladmi sú najmä ustanovenia rodinného práva, organizácia pracovného týždňa, kalendára a podobne. Na Slovensku sme sa doposiaľ nestretli s formálne predloženou o výnimku zo zákona okrem výhrady vo svedomí, ktorá sa však týka dominantnej náboženskej skupiny.<sup>129</sup> Kvalitatívny výskum kultúrnej integrácie migrantov Centra pre výskum etnicity a kultúry z roku 2009 indikuje, že v praxi dochádza k neformálnej akomodácii napríklad vysokoškolských študentov vyznávajúcich islamské náboženstvo. Takýto často zahraniční študenti sa na základe dohody s vyučujúcim individuálne dohodnú na vynechaní ich účasti z výučby v piatok tak, aby mohli nasledovať svoje náboženské tradície.<sup>130</sup>

Doposiaľ na Slovensku neexistuje legislatívny alebo súdny základ, ktorý by predstavoval výnimku pre etnické alebo náboženské menšiny aj keď príkladov kedy všeobecné zákony sú diskriminujúce je mnoho. V poslednom období sa napríklad židovská menšina pokúsila takéto znevýhodnenie odstrániť prostredníctvom poslaneckého návrhu na zmenu zákona o pohrebníctve. Podľa platnej právnej úpravy ľudské pozostatky, ktoré nie sú uložené v chladiacom zariadení možno pochovať až po 48 hodinách po smrti. Podľa poslancov, ktorí chceli zmeniť túto právnu normu, takáto úprava zasahuje do náboženských práv Židov, u ktorých sa podľa náboženských tradícií vyžaduje pochovávanie do 24 hodín. Návrh novely však neprešiel keďže nebol podporený KDH ako koalíčnou politickou stranou.<sup>131</sup>

## **VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0**

### **3.2.5. Umožnenie dvojitého občianstva pre prisťahovalcov**

Slovensko k účinnosti od 17. júla 2010 znemožnila dvojité občianstvo, v prípade ak o druhé občianstvo požiada slovenský štátny príslušník. Táto reštriktívna politika je výsledkom interetnických slovensko-maďarských vzťahov, ktorých výsledkom je nielen zásah do práv príslušníkov maďarskej menšiny, ale aj iných menšín a väčšiny. Zákon o občianstve je mimoriadne reštriktívny v tom, že podmienkou získania občianstva naturalizáciou je neprimerane dlhá doba a značný stupeň jazykovej asimilácie. SR však umožňuje dvojité občianstvo pre prisťahovalcov keďže nevyžaduje, aby sa vzdali svojho pôvodného občianstva po nadobudnutí občianstva SR.

## **VÝSLEDNÉ SKÓRE - 1**

<sup>129</sup> Pozri detailnejšie v *End of Women's Reproductive Health and Freedoms in Slovakia: The Draft Treaty between Slovak Republic and the Holy See on the Right to Exercise the Objection of Conscience* (2005) a report prepared for Pro-Choice, a non-governmental organization focused on promoting reproductive rights and women's equality (in English & Slovak) online: <[www.prochoice.sk](http://www.prochoice.sk)>.

<sup>130</sup> Kriglerová Gallová, Elena - Kadlečíková, Jana - Lajčáková, Jarmila (2009), s. 11.

<sup>131</sup> SME 19.05.2011.

### **3.2.6. Financovanie kultúrnych aktivít prisťahovalcov**

Na Slovensku funguje systematický prístup k financovaniu kultúrnych aktivít výlučne u uznaných národnostných menšín. Prisťahovalci môžu v rámci slobody združovania zakladať kultúrne spolky s cieľom zachovať a rozvíjať svoju odlišnú kultúrnu identitu. Príležitostne môžu získať nie veľmi rozsiahlu finančnú podporu s fondu Ministerstva kultúry, v rámci podporu kultúry znevýhodnených skupín obyvateľstva, cez fond na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (European Integration Fund) spravovaný ministerstvom vnútra a dotačných schém podpredsedu vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť zamerané na podporu ľudských práv prípade prostredníctvom samosprávnych organizácií (napr. VÚC).

#### **VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0,5**

### **3.2.7. Financovanie bilinguálneho vyučovania alebo vyučovania v materinskom jazyku pre prisťahovalcov**

Slovensko nefinancuje bilinguálne vyučovanie alebo vyučovania v materinskom jazyku pre prisťahovalcov napriek tomu, že niektoré komunity pociťujú neexistenciu možnosti výučby ich detí v materinskom jazyku za problém. Najvýraznejšie sa to prejavuje o vietnamskej komunite, ktorej členovia pociťujú za problematický vznik jazykových bariér medzi generáciami. Rodičia, ktorí sú často celý deň v zamestnaní komunikujú vo vietnamčine neovládajú slovenčinu. O ich deti sa však starajú po slovensky hovoriace opatrovatelky alebo navštevujú slovenské školy a so svojimi deťmi si prestávajú rozumieť.<sup>132</sup> Príklad základnej školy v bratislavskom Novom meste naznačuje, že zmena v tejto oblasti sa uskutoční smerom. Škola v spolupráci s vietnamskou komunitou vytvorila krúžok pre výučbu vietnamského jazyka pre deti. Škola poskytuje priestor a vietnamská komunita a rodičia financujú výučbu.<sup>133</sup> Na tomto mieste je vhodné uviesť, že právny poriadok SR de-facto vylučuje možnosť financovania náboženských spoločností a cirkví prisťahovalcov, pokiaľ sa nehlásia už k uznaným resp. registrovaným náboženstvám. Platný právny stav vyžaduje podmienku registrácie náboženstva 20 000 plnoletých členov, ktorí sú občanmi SR a majú na Slovensku trvalý pobyt. Takáto úprava znemožňuje uznanie náboženstiev, ktoré si so sebou prinášajú prisťahovalci.<sup>134</sup>

#### **VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0**

### **3.2.8. Dočasné vyrovnávacie opatrenia pre znevýhodnené skupiny prisťahovalcov**

Slovensko nemá politiku dočasných vyrovnávajúcich opatrení zameraných na vytváranie rovnakých príležitostí pre znevýhodnené skupiny migrantov. Naopak, migranti sú vystavení rôznym formám diskriminácie a aj priamo zo zákona. Je nepravdepodobné, že v krátkom čase dôjde k zmene keďže zákonnosť takejto politiky je sporná.

<sup>132</sup> Gallová Kriglerová - Kadlečíková Jana - Lajčáková, Jarmila (2009), *supra* poznámka 90, s. 29-30.

<sup>133</sup> SME, 14.04.2011.

<sup>134</sup> Pozri detailnejšie v Lajčáková, Jarmila (2009), *supra* poznámka 35, s. 80-82.

Genéza spornej zákonnosti dočasných vyrovnávacích opatrení súvisí s touto politikou vo vzťahu k rómskym komunitám žijúcim na Slovensku, ktoré sú vystavené štrukturálnej diskriminácii, segregácii, chudoby a stupňa vylúčenia obzvlášť v prípade obyvateľov rómskych osád. Prvým dokumentom, ktorý oficiálne zaviedol dočasné vyrovnávacie opatrenia do praxe boli *Základné tézy v integrácii rómskych komunit na Slovensku* z roku 2003.<sup>135</sup> Dočasné vyrovnávacie opatrenia mali za cieľ napomôcť časti Rómskej menšiny prekonávať najmä dramatické socio-ekonomické nerovnosti a odstrániť inštitucionalizovanú diskrimináciu. Zákonný rámec na prijímanie dočasných vyrovnávacích opatrení vytvorila NR SR v nasledujúcom roku prijatím zákona č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (Antidiskriminačný zákon). Podľa sporného ustanovenia bolo možné prijať „na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom“.<sup>136</sup> Paradoxne niekoľko mesiacov po schválení antidiskriminačného zákona, podala samotná vláda návrh na ústavný súd SR argumentujúc protiústavnosť časti antidiskriminačného zákona, ktorá umožňovala prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení. V októbri 2005, ústavný súd vo svojom väčšinovom zdôvodnení konštatoval nesúladsť napadnutého ustanovia s viacerými ustanoveniami Ústavy SR a zrušil jeho platnosť v antidiskriminačnom zákone.<sup>137</sup> Väčšinové rozhodnutie je problematické a nešťastné vo viacerých ohľadoch. Ústavný súd na jednej strane konštatoval, že materiálny prístup k rovnosti je sám o sebe v súlade s princípom právneho štátu,<sup>138</sup> vyplýva zo „všeobecnej hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého individua“<sup>139</sup> a že v nerovnakých prípadoch treba s osobami zaobchádzať tak, aby to vyjadrovalo ich odlišné postavenie.<sup>140</sup> Dokonca podľa ústavného súdu, právny štát vyžaduje dodržiavania rovnosti príležitosti v praxi.<sup>141</sup> Pri takejto derogácii zo všeobecného zákazu diskriminácie musia byť prostriedky nevyhnutné a proporcionálne na dosiahnutie cieľa.<sup>142</sup> Avšak podľa súdu opomenutie vyjadrenia kritéria dočasnosti pri takýchto opatreniach by mohlo viesť k tomu, že dôjde k prevrátenej diskriminácii osôb a následne k porušeniu všeobecného princípu rovnosti.<sup>143</sup> Na záver súd konštatoval, že napadnuté ustanovenie: „prijímaním pozitívnych opatrení, ktorými sú aj vyrovnávacie opatrenia, zakladá zvýhodnenie (pozitívnu diskrimináciu) osôb, ktorá súvisí s rasovým alebo etnickým pôvodom“<sup>144</sup> a zrušil ho s dôvodu protiústavnosti.

Možno dúfať, že časom sa stanú väčšinovými dve presvedčivejšie odlišné stanoviská. Odlišné stanovisko sudkyne Gajdošovej, sudcu Horvátha a sudcu Bröstla sa oprela o ustálenú rozhodovaciu prax ústavného súdu aj v tom ohľade, že v prípade dvoch možných interpretácií sporného ustanovenia - ústavným a neústavným - spôsobom dalo prednosť tomu,

<sup>135</sup> Uznesenie vlády č. 278/2003 zo dňa 23. apríla 2003.

<sup>136</sup> Znenie zrušeného §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona.

<sup>137</sup> Nález ústavného súdu PL. ÚS 08/04-202 z 18. októbra 2005.

<sup>138</sup> *Ibid.* para 22.

<sup>139</sup> *Ibid.* para 16.

<sup>140</sup> *Ibid.* para 15.

<sup>141</sup> *Ibid.* para 22.

<sup>142</sup> *Ibid.* para 17.

<sup>143</sup> *Ibid.* para 22.

<sup>144</sup> *Ibid.* para 25.

ktorý je v súlade s ústavou.<sup>145</sup> Toto východisko im dáva základ na argumentáciu z medzinárodno-právneho hľadiska, ktoré obsahuje kľúč k tomu aby bolo možné sporné ustanovenie interpretovať ústavným spôsobom. Gajdošová, Horváth a Bröstl zdôraznili, že predmetné ustanovenie antidiskriminačného zákona sa usiluje o hľadanie ústavne akceptovateľných riešení medzinárodného záväzku zabezpečenia všeobecných princípov rovnosti. Preto argumentujú, že pri posúdení ústavnosti napadnutého ustanovenia je potrebné „porovnať posudzované riešenie v napadnutom ustanovení v kontexte iných medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré sú typovo, obsahovo a vecne podobné“.<sup>146</sup> Pri posudzovaní napadnutého ustanovenia a interpretácie jeho ústavnosti preto vychádzali z medzinárodných dokumentov ako je CERD, ICCPR a i. a dospeli k záveru, že napadnuté ustanovenie je ústavné. Druhé odlišné stanovisko k posudzovanej ústavnosti napísal sudca Mészáros. Podľa Mészárosa je principiálne nemožná abstraktná analýza napadnutého rozhodnutia. Abstraktné preskúmanie ustanovenia, ktoré umožňuje prijatie vyrovnávacích opatrení nie je spôsobilé dostať sa do rozporu s princípom spravodlivosti a narušiť ľudskú dôstojnosť iných. Až konkrétne opatrenie by sa do takéhoto rozporu dostať mohlo.<sup>147</sup> Na podporu zákonnosti takýchto opatrení v prospech rasových a etnických skupín však uviedol, že podpísaním a ratifikáciou CERD ich Slovensko prijalo do nášho právneho poriadku.<sup>148</sup>

Problematické rozhodnutie ústavného súdu malo negatívny dopad na politiku voči róm-ským komunitám. Štátna správa odmieta prijímať podporné opatrenia na etnickom základe a klasifikuje Rómov z osád ako sociálne znevýhodnené komunity a podľa najnovšieho legislatívneho zámeru ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny ako sociálne vylúčené spoločenstvá. *De facto* vyrovnávacie opatrenia sú založené na teritoriálnom princípe, kde nositeľmi „výhod“ sú trvalí alebo prechodní členovia spoločenstiev uvedených v zozname na základ sociálnych a ekonomických indikátorov koncentrovanej chudoby.<sup>149</sup> Do antidiskriminačného zákona sa už ustanovenie o vyrovnávacích opatreniach, ktoré sú v súlade s medzinárodným aj európskym právom nedostalo. Platné znenie obsahuje zmätočné ustanovenie, ktoré umožňuje prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení len z dôvodu sociálneho a ekonomického znevýhodnenia a znevýhodnenia vyplývajúceho z dôvodu veku a zdravotného postihnutia.<sup>150</sup> Znenie zákona je naformulované kumulatívne a platí preto pre zrejme ani neexistujúcu skupinu osôb.

## VÝSLEDNÉ SKÓRE - 0

Celkové skóre multikultúrnych politík vo vzťahu k prisťahovalcom sa pohybuje na úrovni 3 bodov, ktoré zodpovedá „**slabému**“ multikulturalizmu v schéme Bantinga a spol. Je však potrebné upozorniť, že ich schéma je nedostatočne citlivo nastavená k podmienkam získavania štátneho občianstva krajiny do ktorej prisťahovalci emigrujú. SR síce dáva možnosť dvojitého občianstva pre prisťahovalcov a tak SR skóruje 1 bodom v tejto kategórii. Súčasne

<sup>145</sup> Odlišné stanovisko Gajdošová et. al. *ibid.* para 2.

<sup>146</sup> *Ibid.* para 1.

<sup>147</sup> Odlišné stanovisko Mészáros, para 3.

<sup>148</sup> *Ibid.* para 6.

<sup>149</sup> Pracovná verzia legislatívneho zámeru o zákone o sociálne vylúčených spoločenstvách pripraveného Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny.

<sup>150</sup> §8 Antidiskriminačného zákona v platnom znení.

sú však podmienky na získanie občianstva SR veľmi prísne nastavené a rozhodne nepodporujú najrýchlejší proces ich integrácie. Podobne ako v prípade národnostných menšín, prekážkou prijatia akejkoľvek progresívnejšej politiky voči prisťahovalcom je zrejme národnobudovací projekt Slovenska, ktorý konštruuje prisťahovalcov ako ohrozenie a ospravedlňuje prijímanie reštriktívnych politík ako napríklad už spomínané sprísnenie zákona o slovenskom občianstve. Možno ešte dodať, že politiky, ktoré obmedzujú možnosť rozvoja a uchovania odlišných identít národnostných menšín ako napríklad zákon o štátnom jazyku či príklad dočasných vyrovnávacích opatrení majú negatívny dopad aj na politiku voči prisťahovalcom. Podobne ako v prípade národnostných menšín, národnobudovací projekt zamedzuje možnostiach integrácie do väčšinových inštitúcií a podobne ako v prípade Rómov im dáva zužuje možnosti len na asimiláciu v tom lepšom prípade a segregácie v tom pravdepodobnejšom prípade.

#### 4. ZÁVER

Multikulturalizmus na Slovensku máme, ale jeho kvalita je v prípade národnostných menšín aj prisťahovalcov slabá. V oboch prípadoch možno príčinu hľadať v základom konštrukte Slovenska, ktorý definuje túto krajinu ako vlastníctvo etnických Slovákov. Ako som načrtla v prvej časti štúdie takýto model štátu ospravedlňuje prijímanie iliberálnych národnobudovacích politík. Tie na jednej strane znemožňujú úspešnú integráciu národnostných menšín a aj prisťahovalcov do existujúcich štruktúr. Súčasne však nedávajú možnosť budovaniu paralelných menšinových projektov keďže neuznávajú právnu subjektivitu týchto kolektív. Rozsah a obsah existujúcich individuálnych menšinových práv je v rukách väčšiny. V prípade národnostných menšín možno za najsilnejšie príklady multikultúrnych politík považovať výučbu v materinskom jazyku a používanie jazyka menšín na verejnosti. Treba však uviesť, že ich kvalita je aj z hľadiska pomerne skromných medzinárodných štandardov neuspokojivá a ich naplnenie zostáva na dobrej vôli väčšiny. Práve nechota uznať multietnický charakter Slovenska spoločne s uznaním kolektívnej subjektivity národnostných menšín, ktoré by im zaručilo rovnosť pri rozvíjaní vlastných sociálnych kultúr a rozhodovať o veciach týkajúcich sa svojich komunit je najväčším nedostatkom multikultúrnej politiky na Slovensku. Snaha o presadenie multikultúrnej výchovy, ktorá sa javí ako najsilnejší príklad integračnej politiky voči prisťahovalcom. Na to, aby priniesla hmatateľné pozitívne zmeny si však budeme musieť ešte počkať. Medzitým nechota redefinovať štát zabraňuje prijímaniu progresívnejšej migračnej politiky a práve naopak ospravedlňuje zatváranie hraníc.<sup>151</sup>

<sup>151</sup> Pozri tiež k tejto téme Bargerová, Zuzana (2001): *Opäť zatvárame hranice: k návrhu zákona o kontrole hraníc a pobyte cudzincov. Menšinová politika na Slovensku*, 1/2011, prístupné na: <http://www.cvek.sk/main.php?p=akclanok&lang=sk&lange=sk&id=199> (09.06.2011)

**ZDROJE:**

1. Banting, Keith - Johnson, Richard - Kymlicka, Will - Soroka, Stuart (2006): Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis. In: Keith Banting and Will Kymlicka eds. *Multiculturalism and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
2. Bargerová, Zuzana (2001): *Opäť zatvárame hranice: k návrhu zákona o kontrole hraníc a pobyte cudzincov*. Menšinová politika na Slovensku, 1/2011, prístupné na: <http://www.cvek.sk/main.php?p=akclanok&lang=sk&lange=sk&id=199> (09.06.2011)
3. Čič, Milan (1997): Preambula: komentár. In: Čič, Milan ed.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica Slovenská. s. 44.
4. Fízik, Ladislav - Slobodníková, Nataša (2003): *Memorandum parlamentu Rómov SR*. Prijaté 25.01.2003.
5. Gallová Kriglerová, Elena - Kadlečíková, Jana - Lajčáková, Jarmila (2009): *Migranti: Nový pohľad na staré problémy*. Bratislava: CVEK. s. 11.
6. Chudžíková, Alena (2011): Konceptia integrácie cudzincov v SR - nejasné ciele, nejasné výsledky. Menšinová politika na Slovensku 1/ 2011.
7. Chovanec, Jaroslav (1998): *Nadštandardné postavenie národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike*. 2 Notitae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii 103, s. 106.
8. Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
9. Kymlicka, Will (2001): Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. In: Will Kymlicka & Magda Opalski, eds., *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press. s.13.
10. Kymlicka, Will (2001): Reply and Conclusion. In: Kymlicka, Will & Opalski, Magda eds.: *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press. s. 361.
11. Kymlicka, Will (2007): *Multicultural Oddyseys, Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press. s. 65.
12. Kymlicka, Will & Norman, Wayne (2000): Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts. In: Kymlicka, Will & Norman, Wayne eds., *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press. s. 19.
13. Kusý, Miroslav (1999): Ľudské a menšinové práva. In: Mesežnikov, Grigorij & Ivantyšin, Michal eds. *Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. s. 175-176.
14. Lajčáková, Jarmila (2009): Právne postavenie a politika k novo vznikajúcim etnickým, jazykovým a náboženským menšinám na Slovensku. In: Gallová Kriglerová, Elena - Kadlečíková, Jana - Lajčáková, Jarmila: *Migranti: Nový pohľad na staré problémy*. Bratislava: CVEK. s. 110-111.
15. Lajčáková, Jarmila (2010): *Advancing Empowerment of the Roma in Slovakia through a Non-territorial National Autonomy*. 9 (2) Ethnopolitics 171.
16. Nedelsky, Nadya (2003): "Constitutional Nationalism's Implications for Minority Rights and Democratization: the Case of Slovakia" 26 Ethnic and Racial Studies 102, s. 105.
17. Parekh, Bhikhu (2000): *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Hampshire and New York: Palgrave Publishers Ltd. s. 224-230.

18. Preece, Jennifer Jackson (1998): *National Minorities and the European Nation-States*. Oxford: Claredon Press. s. 124-128.
19. Steiner, J. Henry (1991): *Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities*. 66 Notre Dame L. Rev. 1539 s. 1543.
20. Thornberry, Patrick (1991): *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Oxford University Press. kapitola 4.
21. *Controversial Hungarian Citizenship Law Passed*, EURONEWS, 26.05.2010, dostupné na: <http://www.euronews.net/2010/05/26/controversial-hungarian-citizenship-law-passed/> (09.06.2011)
22. Jazykový zákon 120/1920 Zb.
23. *Malí Vietnamci u nás strácajú materčinu*, SME, 14.04.2011. Navštívené 09.06.2011. <http://www.sme.sk/c/5850889/mali-vietnamci-u-nas-stracaju-matercinu.html>
24. *Možnosť pochovávať ihneď po smrti neprešla*, SME 19.05.2011. Navštívené 08.06.2011. <http://www.sme.sk/c/5900974/moznost-pochovavat-ihned-po-smrti-nepresla.html>
25. Nález ústavného súdu PL. ÚS 08/04-202 z 18. októbra 2005.
26. Preambula k ústave SR, zákon č.460/1993 Z.z. Ústava SR v platnom znení.
27. Pl.ÚS 19/98.Nález z 15. Októbra 1998.Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1998.
28. Štatút Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, prijatého uznesením vlády č.158/2011 zo dňa 02.03.2011 a zmien v zmysle uznesenia vlády SR 346/2011 zo dňa 01.06.2011.
29. Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Czechoslovakia, St. Germain-en-Laye, 10. septembra 1919, 226 C.T.S. 170.
30. United Nations, Treaty Series, vol.989, p.175, vstúpilo do platnosti 13. decembra 1975, ratifikácia SR 3. apríla 2000.
31. Uznesenie vlády č. 278/2003 zo dňa 23. apríla 2003.
32. Ústavný zákon 121/1920 Zb.
33. Zákon č. 270/1995 Z.z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v platnom znení.
34. Zákon č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín.
35. Znenie zrušeného §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona.
36. Zákon č. 344/2007 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.40/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
37. Zákon č. /2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní v platnom znení.
38. Zákon č. 250/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č.40/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
39. Zákon č. 200/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 63/1993 Z.z. o štátnych symboloch SR a ich používaní v znení neskorších predpisov, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

# INDIKÁTORY ÚSPEŠNOSTI INTEGRAČNÝCH POLITÍK - VÝZVY A MOŽNOSTI BUDÚCNOSTI

Michal Vašečka (Centrum pre výskum etnicity a kultúry)

## 1. ÚVOD

S istou dávkou zjednodušenia možno konštatovať, že integračné politiky a celkovo snaha integrovať a akomodovať migrantov a minoritné skupiny v krajinách EÚ zlyháva, resp. minimálne nenapĺňa pôvodné očakávania tvorcov verejných politík. K tomu však prichádza nie primárne vzhľadom na nechotu migrantov a ani nie primárne vzhľadom na nefunkčnosť inštitúcií napomáhajúcim pri procese integrácie, ale najmä vzhľadom na štrukturálne príčiny. Sociálno-vedná produkcia v tejto oblasti sa v súčasnosti zhoduje, že tento trend bude pokračovať, ak sa nezmenia štrukturálne podmienky - charakter národného štátu, ústavné zakotvenia pozície cudzincov a definície integračných cieľov<sup>152</sup>. Čoraz výraznejšie sa ukazuje, že integrácia vo všetkých jej dimenziách nemôže byť dlhodobo úspešná, pokiaľ nedôjde k de-etnizácii verejných politík vrátane politík ovplyvňujúcich postavenie migrantov nepriamo, alebo iba sprostredkovane.

Málo reflektovaným problémom býva pri praktickom zhodnocovaní úspechov integračných politík komplexná operacionalizácia pojmu integrácia. Ukazuje sa, že pojem integrácie, jej cieľov a dimenzií sa stáva v 21. storočí nejasný a nejednoznačný<sup>153</sup>. Pojem integrácie sa však používa nejednotne nielen rôznymi sociálnymi vedcami, ale aj politickou reprezentáciou a mnohokrát označuje protikladné prístupy k imigrantom - od foriem nútenej asimilácie cez pluralistické a multikultúrne formy integrácie, a niekedy až po segregáciu<sup>154</sup>.

Koncept integrácie býva skresľovaný nielen v dôsledku zmenenej dynamiky spoločností neskorej moderny, ale aj vzhľadom na prístup politických reprezentácií, ako aj tvorcov verejných politík - tí si integráciu *osvojujú* do podoby požadovaného diskurzu a následne s termínom integrácia *manipulujú* podľa svojich momentálnych potrieb. Stratégia *osvojenia* si konceptu spočíva v partikulárnej interpretácii privlastnenia terminologických repertoárov integrácie a následne je koncept interpretovaný iba z čiastočného politického alebo diskurzívneho pohľadu, ktorý je prezentovaný ako jediný správny. Stratégia *manipulácie* konceptu spočíva v možnostiach postupných reformulácií rôznymi politickými aktéri, kde sa textová a konceptuálna vágnosť konceptu „spresňuje“ sekundárnymi interpretáciami, ktoré sa nakoniec významne odlišujú od pôvodného zámeru tvorcov politík. Je zrejmé, že

<sup>152</sup> Napríklad Martiniello, M., (1994); Soysal, Y.N. (1994); Joppke, Ch. - Morawska, E. (2003).

<sup>153</sup> Castles v tejto súvislosti píše (2001): „There is no single, generally accepted definition, theory or model of immigrant integration. The concept continues to be controversial and hotly debated“. Podobne Robinson (1998) argumentuje: „Integration is a chaotic concept: a word used by many but understood differently by most“.

<sup>154</sup> Vašečka, M. - Košťál, C., 2010: 237.



vágnosť pojmu vo svete praktickej politiky je tak predovšetkým prostriedkom k dosiahnutiu politického konsenzu.

Tento text pojednáva o potreba vyhodnocovania politík integrácie, o metodologických výzvach pri stanovovaní indikátorov a nevyhnutnosti práce so široko definovanými a multidimenzionálnymi indikátormi úspešnosti integračných politík. Zároveň spracováva základné poznatky z práce s rôznymi typmi indikátorov a navrhuje možné smerovanie prístupu k indikátorom integračných politík zo strany tvorcov verejných politík.

## 2. EVALVÁCIA INTEGRAČNÝCH POLITÍK

### 2.1. MIPEX ako referenčný rámec

V súčasnosti sa v krajinách EÚ ako referenčný rámec používa metodika MIPEX (The Migrant Integration Policy Index)<sup>155</sup>. MIPEX meria politiky integrácie migrantov v 27 krajinách EÚ krajinách EHS, Kanady a USA. Používa takmer 148 indikátorov pri vytváraní celistvého pohľadu na možnosti menšín a migrantských skupín zúčastňovať sa života spoločností krajín EÚ, vrátane ekonomických aktivít. MIPEX zahŕňa sedem oblastí politík, ktoré pokrývajú a vytvárajú cestu k plnému občianstvu:

- a. Prístup na trh práce;
- b. Možnosti zjednocovania rodín;
- c. Prístup k trvalému pobytu;
- d. Politická participácia;
- e. Prístup k občianstvu;
- f. Anti-diskriminačná legislatíva;
- g. Prístup ku vzdelaniu.

Otvorenosť inštitúcií a ústretové nastavenie verejných politík môže významne napomôcť úspešnej integrácii migrantov do spoločnosti. Je však falošné ich vnímať ako záruku úspešnej integrácie - sú skôr ako predpokladmi pre úspešný integračný proces. Migrant Integration Policy Index meria integračné politiky, ktoré iniciujú, napomáhajú a umožňujú proces integrácie. Ak však chceme merať hĺbku, šírku a kvalitu samotného integračného procesu, je nevyhnutné premýšľať o rozšírení sady indikátorov a nevnímať MIPEX ako záväzný a vyčerpávajúci spôsob evalvácie. V kontexte Slovenskej republiky je však diskusia o rozširovaní sady indikátorov dôležitá, ale najmä vzhľadom na budúce výzvy. V súčasnosti je potrebné sa sústrediť na doplnenie zbierania tých dát, ktoré sú v mnohých krajinách EÚ obvyklé, no v Slovenskej republike sa nezbierajú aj pre pomerne malý počet cudzincov žijúcich v krajine.

### 2.2. Potreba vyhodnocovania integračných politík

Pri aplikácii politík integrácie sa investujú finančné prostriedky bez zásadnejšieho vyhodnocovania týchto verejných politík a bez stanovenia ukazovateľov úspechu. V prípade témy integrácia sa navyše príliš často nielenže nerobí cost-benefit analýza, ale vzhľadom na zmätenosť pojmov tvorcovia politík nie sú schopní identifikovať ani samotné costs t.j.

---

<sup>155</sup> MIPEX (2011).

náklady zvolených intervencií. Precíznym definovaním ukazovateľov úspechu a indikátorov môžu tvorcovia politik v Slovenskej republike významne ušetriť finančné prostriedky aj ľudské zdroje a prostredníctvom vyhodnocovania zvýšiť efektivitu aplikovaných postupov/nástrojov v oblasti ekonomickej aj ostatnej integrácie. Je potrebné konštatovať, že chýbajúca kultúra vykonávať evalvácie sa v kontexte Slovenskej republiky neobmedzuje iba na integračné politiky, súvisí s absenciou systematických vyhodnocovaní verejných politik vo všeobecnosti.

Pri vyhodnocovaní politik je však zároveň potrebné byť opatrný a pamätať na záujmy cieľovej skupiny. Súčasný neo-liberálny posun hodnotenie smerom k efektívite mienania finančných prostriedkov začína dominovať a prekrývať ostatné dimenzie hodnotení – účinnosť, vhodnosť, politickú udržateľnosť, spoločenskú výhodnosť, relevantnosť a udržateľnosť. Ukazuje sa, že pri vyhodnocovaní je vhodné nepoddať sa tlaku na okamžité výsledky, ale evalváciu nadviazať na strednodobé a dlhodobé ciele integračných politik a priebežné vyhodnocovanie trendov. Projekt je zameraný skôr na rozbehnutie dlhodobějších trendov pri vyhodnocovaní, zvažovaní a zmenách verejných politik súvisiacich najmä s ekonomickou integráciou migrantov.

Pri evalváciach je dôležité pamätať aj na riziko, ktoré predstavuje skúsenosť napríklad zo sprístupňovania výsledkov výskumov verejnej mienky. Meranie stupňa integrácie migrantov môže potvrdzovať vo verejnej mienke stereotypy a ako nezamyšľaný dôsledok hodnotenia spätne pôsobiť proti integrácii migrantov. Podobne opatrne je potrebné pristupovať ku cost-benefit analýzám, ktoré môžu viesť k potvrdeniu stereotypov vo vzťahu k migrantom. Mnohé z integračných politik sú pomerne finančne nákladné, no napriek tomu nevyhnutné a najmä - z hľadiska dlhodobého cieľa integračnej politiky - teda udržiavania sociálnej kohézie spoločnosti - v konečnom dôsledku lacnejšie ako potreba reagovať na problémy vzniknuté prípadnou segregáciou a getoizáciou komunít migrantov. Snaha o vytváranie „rankingu“ menšín a migrantských skupín ako výsledku evalvácie „stupňa integrácie“ je podobne otázna. Pre potreby tvorcov verejných politik takáto informácia môže poskytnúť dôležitý impulz pre prípadné zmeny politik, zároveň však môže prísť ku zhoršovaniu prístupov k tým skupinám, ktoré by sa umiestnili na nižších pozíciách „rankingu“. Stigmatizácia a následná diskriminácia je v oblasti integrácie menšinových skupín potenciálne zničujúcim nezamyšľaným dôsledkom vykonania, resp. necitlivého zverejnenia evalvácie politik.

### 3. METODOLOGICKÉ VÝZVY PRI STANOVovaní INDIKÁTOROV

#### 3.1. Stanovenie cieľov integrácie ako predpoklad úspešnosti integračných politik

Jedným z problémov, ktorý ďalej problematizuje komplexné stanovenie indikátorov integračných politik je neujasnenosť, čo je konečným cieľom týchto politik. To nie je akademický problém, práve nejednoznačnosť a „tekutosť“ cieľov integrácie úspešne spochybňuje akékoľvek možnosti komparácie medzi krajinami, ako aj už stanovené indikátory úspešnosti politik, napríklad v podobe MIPEX-u. V prípade Slovenskej republiky je možné rôzne ciele skôr implicitne chápať v ich parciálnosti. Cieľov je však viacero a konečný stav snaženia nie je zřejmý. Za cieľ sa stanovuje uplatňovanie integračného **mainstreamingu** pri príprave a tvorbe legislatív, pričom integrácia je chápaná ako **dvojstranný proces** postupného približovania sa domáceho obyvateľstva a cudzincov do jednej spoločnosti. Na škále asimilácia - multikulturalizmus Slovenská republika preferuje **integračný model vzájomnej**

**adaptácie** (cudzinci prispievajú k formovaniu kultúry a majorita ich rešpektuje). Pri tvorbe integračnej politiky sa berie do úvahy aj **zhoršujúca sa demografická situácia** v Slovenskej republike. Cieľom je zároveň prevencia vzniku sociálne, ekonomicky a kultúrne rozdelenej spoločnosti a za cieľ sa považuje aj to, čo cieľom nie je - vznik nástrojov a opatrení umožňujúcich integráciu cudzincov vo všetkých kľúčových oblastiach života a systematická identifikácia a riešenie problémov a prekážok v procese integrácie cudzincov (Konceptcia integračnej politiky..., 2009).

Stanovenie si viacerých, často krát parciálnych cieľov ukazuje, ako tvorcom verejných politík nie je zrejme, ktorým smerom sa vydať, ako vôbec formulovať celkový cieľ. Jednoznačnosť cieľa je však zároveň predpokladom kvalitného merania a možnosti odpovedať na otázku úspešnosti integračných cieľov. Rozpačitosť, ktorú môže mať hodnotiteľ integračných politík, však vyplýva nielen z vágnosti spôsobenej svetom politiky, ale aj reálnej neschopnosti posúdiť celkový cieľ integračných politík. Pomôcť by v tom mohlo minimálne spresnenie terminológie. Slovo integrácia býva v integračných politikách v krajinách západného sveta nahrádzané aj termínom inkorporácia, akomodácia, inklúzia, kulturácia či naturalizácia<sup>156</sup>. Použitie týchto termínov implikuje nielen silu zapojenia sa štátnej správy a samosprávy do procesu integrácie, ale aj mieru recipročného vstupu migrantov do procesu „integrácie“. Nie je náhodné, že Kanada preferuje pri zvyrazňovaní svojho odhodlania integrovať migrantov do hlavného prúdu spoločnosti práve termín akomodácia, ktorý naznačuje vzájomnosť prepojenia.

Pri tvorbe cieľov, ktoré vždy reflektujú dostupné dáta, si je zároveň potrebné byť si vedomý, že dáta týkajúce sa etnicity bývajú zatažené tzv. „metodologickým nacionalizmom“<sup>157</sup>. Neakceptácia „multilayer“ identity na strane migrantov, ako aj dominantnej skupiny v spoločnosti môže viesť aj pri stanovení precízne vyššpecifikovaných cieľov k falošným záverom a následne nepresným evalváciám integračných politík.

### 3.2. Kontext integračných politík

Doteraz používané spôsoby merania integrácie migrantov (napríklad MIPEX) sa príliš nedotkli širšieho kontextu, v ktorom sa proces začleňovania - integrácie migrantov do spoločnosti odohráva. Dôvodom, prečo je potrebné zaoberať sa aj širším kontextom je skúsenosť pri analýzach integračného procesu, ktorá poukazuje na nemožnosť výskumnými metódami preukázať priamy vplyv integračných politík na situáciu migrantov. V praxi môže dôjsť k tomu, že situácia migrantov je napriek zavedeným integračným politikám neuspokojivá, alebo je ich situácia podobná ako situácia celkovej populácie napriek absentujúcim integračným politikám. Konkrétne integračné politiky sa odohrávajú v širšom kontexte, ktorý je tvorený ekonomickými procesmi v spoločnosti, mierou politickej a občianskej participácie, určitou mierou interpersonálnej dôvery a dôvery v dôležité inštitúcie, tým, do akej miery sú tieto inštitúcie definované etnicky, mierou anómie v spoločnosti, celkovou verejnou mienkou vo vzťahu k migrantom a podobne.

Príkladom, prečo je kontext, v ktorom sa integračné politiky formujú a napĺňajú dôležitý, je napríklad konečný cieľ integrácie, ako ho stanovuje integračná politika Slovenskej republi-

<sup>156</sup> Fehér, F. - Heller, A., (1994).

<sup>157</sup> Wimmer, A. - Glick-Schiller, N. (2002).

ky - a tým je občianstvo. Je nadobudnutie štátneho občianstva krajiny dovŕšením integračných snáh? Z administratívneho a formálneho hľadiska určite, pri širšom pohľade berúcom do úvahy sebapercepciu dominantnej skupiny, či etnizáciu vereneho priestoru, nemusí byť proces integrácie zavŕšený, resp. tak vnímaný ani po dvoch generáciách života v hostiteľskej krajine. Napriek požiadavkám na prispôsobenie sa cudzincov nebýva vzhľadom k povahe národných identít v strednej Európe obvyklé, že by imigranti, či so štátnym občianstvom krajiny, alebo bez neho, vnímaní ako plnohodnotní občania krajiny.

Pri vyhodnocovaní integračných politík sa na kontext myslí iba výnimočne. Väčšina prístupov kladie dôraz na evalváciu práv týkajúcich sa migrantov, pričom v tejto oblasti je považované za žiaduce jednak nastavenie právneho statusu migrantov tak, aby bol podobný ako status občanov, ale zároveň, aby boli migrantov priznané aj menšinové práva, ktoré im umožnia ponechať si svoju kultúru, jazyk, náboženstvo a podobne. Najmä ekonomické štúdie sa naopak skôr sústreďujú na vyhodnotenie životnej situácie migrantov a porovnávajú populáciu migrantov s celkovou populáciou a hľadajú medzi nimi diskrepancie a ich možné vysvetlenia.

## 4. MERANIE INDIKÁTOROV

### 4.1. Súčasná prax v Slovenskej republike - možnosti a obmedzenia

Mnohé z dát, ktoré by umožňovali posudzovať úspešnosť integračných politík, sú v podmienkach Slovenskej republiky nedostupné a to napriek tomu, že v predmetnej oblasti integračná politika explicitne spomína napĺňanie cieľa ako podmienku úspechu v integračnom procese. Ako úplne nedostupné sa ukazujú dáta o bývaní a príjmoch domácností migrantov, politickej participácii migrantov, úspešnosti migrantov na trhu práce, jazykovej integrácii, sociálnej odkázanosti a využívaní sociálnej starostlivosti, či školskej úspešnosti migrantov.

Praktická verejná politika je zameraná na možnosť merania a vyhodnocovania legislatívnych indikátorov a niektorých indikátorov ekonomických. Je tak zrejmé aké má krajina pravidlá a postupy, no možnosť posúdenia výsledkov v integrácii jednotlivých skupín migrantov, alebo posúdenia integrácie na trhu práce sú limitované. Výsledky ekonomicky aktívnej populácie migrantov podľa jednotlivých premenných tak nie sú v súčasnosti v Slovenskej republike dostatočne a komplexne merateľné. Situácia je natoľko neuspokojivá, že dokonca mnohé zo základných demografických a socio-ekonomických charakteristík migrantov v Slovenskej republike sú ťažko zistiteľné z oficiálnych zdrojov. Vo väčšine prípadov sa spracúvajú iba agregované dáta súvisiace so statusom - počet podľa krajiny a typu pobytu, alebo počet podľa pohlavia a krajiny pobytu. Tzv. disagregované dáta chýbajú úplne - čiastočne je ich možné získať triedené podľa pohlavia, no už triedenia podľa veku, štátnej príslušnosti, vzdelania alebo kvalifikácie sú menej komplexné ako to býva pri tzv. bežnej populácii Slovenskej republiky. V štatistikách je navyše nezistiteľná druhá a tretia generácia migrantov, tí splyvajú s údajmi o celkovej populácii Slovenskej republiky.

Pri evalváciach integračných politík tak v súčasnosti je možné merať to, čo je nevyhnutné pre statický popis úspešnosti integračných politík a stavu integrácie migrantov. O trendoch sa ale vzhľadom na chýbajúce dáta veľa nedá zistiť - pokiaľ sa za trendy nepovažuje vývoj v oblasti legislatívnych opatrení. Pomerne úspešne sme v podmienkach Slovenskej republiky schopný stanovovať a vyhodnocovať indikátory, ktoré sa dajú považovať za doplňujúce

- kultúrne indikátory, rôzne intervenujúce premenné, indikátory multikulturalizmu a postojoyé indikátory. Relatívne dobre merateľné indikátory úspešnosti integračných politík majú spoločné to, že väčšinou súvisia s migrantmi, migráciou a procesom integrácie iba sprostredkovane. Pri kultúrnych indikátoroch (napríklad stav sociálneho kapitálu, úroveň anómie, úroveň kultúrneho a spoločenského odcudzenia od krajiny, percepčia chudoby v krajine, celková spokojnosť so životom)<sup>158</sup> je ich tvorba závislá od výberových výskumov, pri intervenujúcich premenných (stupeň nerovnosti v krajine, úroveň a hĺbka sociálnej exklúzie, index polarizácie MAR - minorities in risk, úroveň štátnych intervencií, úroveň bezpečnosti v krajine, pracovné štandardy - napríklad ILO, skóre demokracie - úroveň otvorenosti inštitúcií, alebo skóre slobôd - politické a občianske práva) naopak závisia od vyhodnocovania rôznych inštitúcií, od ktorých sa iba možné prebrať súhrnný index vhodný na posudzovanie doplnujúcich údajov.

Ako zásadný problém, na ktorom zlyhávajú možnosti komplexnejších evalvácií integračných politík, sa tak ukazujú tzv. objektívne kvantitatívne indikátory. Pri subjektívnych kvantitatívnych indikátoroch je naopak v Slovenskej republike problém s nesystematickosťou ich zberu a odkázanosťou na nesystematické ad-hoc výberové výskumy niektorých akademických pracovísk a mimovládnych organizácií. Pri hodnotení úspešnosti samotného integračného procesu je práve tieto údaje možné považovať za kľúčové pre pochopenie prečo aj ústretové pro-integračné intervencie sa nemusia premietnuť do úspešného procesu integrácie migrantov. Celkové nastavenie verejnej mienky vo vzťahu k migrantom sa ukazuje ako kľúčové pre úspešnosť politík integrácie, no býva uvádzané iba ako doplnkové, pri rôznych modeloch vyhodnocujúcich integračné politiky sa s touto dimenziou nepočíta. Prax však ukazuje, že aj pri presadení silne pro-integračných politík sa migrantom nepriaznivo naladená verejná mienka môže prejavovať v stigmatizácii, postupnej segregácii a následne až getoizácii migrantských skupín. Ako kľúčové sa z pohľadu hostiteľského štátu javí meranie postojov majoritnej (dominantnej skupiny) k migrantom a menšinám, postoje majoritnej skupiny k inakosti celkovo, postoje majoritnej skupiny k vlastnej skupine, postoje elít majoritnej skupiny k menšinovým a migrantským skupinám, postoje menšinových a migrantských skupín k majorite a postoje elít menšinových a migrantských skupín k majorite.

Hlavným dôvodom, prečo sa naďalej pracuje predovšetkým s indikátormi merajúcimi legislatívne ukotvenie rôznych práv je to, že práve tieto typy indikátorov spĺňajú kritériá „SMART-P“<sup>159</sup>. Ukazuje sa, že je to práve „merateľnosť“ a „možnosť“, ktoré obmedzujú meranie v podmienkach Slovenskej republiky na legislatívne indikátory. Na rozdiel od ďalších dimenzií práve tieto ľahko zmeniteľné a povinnosť zbierať v súčasnosti chýbajúce údaje by sa mala stať súčasťou integračných politík Slovenskej republiky v budúcnosti.

## 4.2. Tvorba súhrnného indikátora integračných politík

Projekt TIPI sa venoval aj možnosti tvorby celkového, vyčerpávajúceho indexu, ktorý by reflektoval všetky dimenzie úspešných integračných politík. Na základe modelovania jed-

<sup>158</sup> Bližšie pozri Vašečka, M. - Košťál, C. (2010).

<sup>159</sup> SMART-P zložený z anglických výrazov *Significant* (významné pre realitu, ktorou sa indikátor zaoberá); *Measurable* (mali by byť merateľné s ohľadom na metódy merania a dané prostredie); *Appropriate* (musia byť priamo spojené s cieľom výskumu, projektu alebo intervencie); *Realistic* (realistické pre aplikovateľnosť v intervenciách a opatreniach) a nakoniec *Possible*, upozorňujúce na nutnosť mať dostupné dáta a zdroje pre ich zber (bližšie pozri Vašečka, M. - Košťál, C., (2010)).

ného „super“ indexu sa ukazuje, že jeho tvorba je problematická, neúčelná a metodologicky ťažko obhájiteľná. To je na prvý pohľad banálne zistenie, no je do budúcna možným vodítkom pre tých, ktorí by sa o podobný „index indexov“ snažili. Naďalej platí, že pri vyhodnocovaní úspešnosti politik integrácie je potrebné sa zamerať paralelne na objektívne kvantitatívne, subjektívne kvalitatívne a postojoyé indikátory a tieto tri skupiny indikátorov je potrebné skombinovať a priebežne vytvorené indexy kombinujúce tri skupiny doplniť o indikátory kultúrne a intervenujúce premenné. S jednotlivými typmi indikátorov je však potrebné pracovať samostatne a precízne stanovovať mieru vplyvu jednotlivých dimenzií nie je exaktne možné.

Konštatovanie o vnútornej nekompatibilnosti sa opiera o praktické testovanie možnej tvorby celkového indexu prostredníctvom arbitrálneho stanovenia sytenia konečného indikátora, spriemerovania jednotlivých indikátorov, či tvorbe konečného indikátora z reálne v súčasnosti v Slovenskej republike existujúcich parciálnych indikátorov. Abitrálne stanovovanie dôležitosti jednotlivých indikátorov (legislatívne indikátory, objektívne kvantitatívne indikátory, subjektívne kvantitatívne indikátory, postojoyé kvantitatívne indikátory, kultúrne indikátory a intervenujúce premenné) sa ukázalo ako neschodné a to nielen pre jeho metodologickú neobhájiteľnosť, ale najmä pre jeho kontextuálnosť a časovú premenlivosť. Podobne práca s celkovým indikátorom ako výsledkom spriemerovania jednotlivých položiek môže viesť k zavádzajúcim výsledkom a to najmä pri možnom porovnávaní krajín medzi sebou. Do budúcna bude nevyhnutné stanovovať mieru vplyvu jednotlivých typov indikátorov v kontexte skúmanej situácie.

## 5. BENCHMARKING INTEGRÁCIE AKO DÔLEŽITÝ NÁSTROJ INTEGRAČNÝCH POLITÍK V KRAJINÁCH EÚ

Najdôležitejším, často implicitným cieľom integračných politik, je snaha o udržanie a rozvíjanie sociálnej kohézie spoločnosti. Slovenská republika, ako krajina EÚ, postupne koordinuje rôzne elementy svojich integračných politik s ostatnými krajinami EÚ. Lisabonská stratégia<sup>160</sup> sa nepriamo o koordináciu tejto úlohy snaží cez aplikáciu tzv. OMC metódy - metódy otvorenej koordinácie, ktorá je založená na akceptácii nasledovných bodov:

1. Zadefinovanie spoločných cieľov;
2. Vytvorenie relevantných kvantitatívnych a kvalitatívnych indikátorov a „benchmarkov“ v porovnaní s najlepšími na svete;
3. Premietnutie týchto spoločných postupov do národných a regionálnych politik;
4. Pravidelné monitorovanie výsledkov aplikovaných politik členskými štátmi EÚ.

Na úspešné vykonanie „benchmarkingu“ je možné použiť rôzne prístupy, no vo všeobecnosti je nevyhnutné si stanoviť typy porovnávaní a dimenzie porovnávaní. V prípade integračných politik v krajinách EÚ sa ukazuje typologicky ako vhodné porovnávať paralelne medzi najlepšími a najhoršími, medzi členskými štátmi navzájom a porovnávať v čase<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> European Council (2000), Presidency Conclusions of the Extraordinary Lisbon European Council of 23–24, March, SN100/1/00, Brussels.

<sup>161</sup> Entzinger, H. - Biezeveld, R. (2004): Benchmarking in Immigrant Integration. In Süßmuth, R. – Weidenfeld, W. (eds): *Managing Integration: The European Union's Responsibilities towards Immigrants*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, s.36.

Porovnávanie by malo byť vykonávané v oblasti socio-ekonomickej integrácie (participácia na trhu práce, zastúpenie medzi nízko-príjmovými skupinami, celkový príjem, jazykové znalosti, kvalita bývania a podobne), právno-politickej integrácie (participácia na politickom rozhodovaní, možnosť zlučovať rodinu, možnosť mať dvojité občianstvo a podobne) a kultúrnymi indikátormi (postoje k zákonom, častosť sociálnych kontaktov, výber partnera a podobne).

Cieľom benchmarkingu je tak možnosť vzájomného ovplyvňovania sa krajín medzi sebou pri nachádzaní kľúčových prvkov, ktoré pomôžu reprodukovať sociálnu kohéziu v krajinách EÚ. Práve to sa ukazuje v krajinách EÚ žijúcich v čase neskorej moderny ako úplne kľúčové – proces globalizácie zásadne zmenil možnosti štátu zasahovať ako do samotného procesu migrácie - ukazuje sa čoraz viac, že národný štát má limitujúce možnosti ovplyvňovať migračné toky. No zároveň štáty EÚ čelia aj výzve zdola a to v podobe objavovanie sa a posilňovanie nových a partikulárnych identít, fragmentarizácii triednych identít a rozbíjaní modernej predstavy o „imaginárnej komunite“ na strane hostiteľských spoločností.

Benchmarking sa stáva nevyhnutnou súčasťou aplikácie integračných politík I vzhľadom na to, akými zmenami prechádza samotný proces integrácie. V dôsledku technologických zmien, globalizácie a pluralizácii identít človeka neskorej moderny sa integrácia mení na „nekončiaci príbeh“, stráca sa jeho predchádzajúca linearita. Zároveň sa ukazuje, že samotný pojem „integrácia“ do značnej miery stráca svoj pôvodný zmysel. Premennosť životných štýlov ľudstva v 21. storočí volá po paradigmálnej zmene v nazeraní na proces integrácie. Nielen medzi tzv. novodobými nomádmi, či v kategórii tzv. „professionals“, ale v čoraz širších vrstvách populácie krajín EÚ sa vďaka otvorenosti hraníc udomáčaňuje život „na ceste“ - život permanentnej zmeny a priestorových presunov. Je zrejmé, že pojem integrácie v takomto svete mení svoje pôvodné významy a je potrebné to akceptovať i pri vyhodnocovaní a porovnávaní integračných politík.

## 6. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Ukazuje sa, že legislatíva je pri vyhodnocovaní integračných politík dôležitou stránkou, kde má Slovenská republika pred sebou dlhú cestu. V existujúcej podobe vytvára zatiaľ slabšie pre-rekvizity pre úspešnú integráciu, no nie je jediným problémom. Do budúca je potrebné reflektovať všetky dimenzie integračného procesu a integračných politík, aby bolo možné sa širšie vyslovovať k celému procesu inklúzie „iných“ do spoločnosti. Napriek nemožnosti a nevhodnosti porovnávania „sily“ jednotlivých indikátorov je dôležité do budúca reflektovať, že rôzne intervenujúce premenné a postojové indikátory zohrávajú významnejšiu úlohu v procese aplikácie integračných politík ako indikátory legislatívne a inštitucionálne.

Z práce na projekte TIPI vyplynulo viacero neoceniteľných skúseností, ktoré môžu byť dôležité pre tých, ktorí sa budú zaoberať indikátormi úspešnosti integračných politík v budúcnosti.

### 1. Systematické a paralelné zbieranie a vyhodnocovanie indikátorov:

Je potrebné a pre komplexné zmapovanie úspešnosti sociálnych intervencií do oblasti integrácie nevyhnutné paralelne systematicky zbierať údaje a mapovať situáciu pre všetky typy indikátorov paralelne:

1. Legislatívne indikátory;
2. Objektívne kvantitatívne indikátory;
3. Subjektívne a postojoyé kvantitatívne indikátory;
4. Kultúrne indikátory;
5. Intervenujúce premenné;
6. Indikátory multikultralizmu.

### 2. Práca s konkrétnymi typmi indikátorov:

Je potrebné sa zameriavať nielen na indikátory „politiky“ (ako je to napríklad v známom MIPEX-e), ale aj indikátory „kvality výsledku“. Práve indikátory výsledku sa zaoberajú skutočnou situáciou prisťahovalcov v jednotlivých dimenziách integračného procesu. Indikátory politiky nemôže k hodnoteniu integrácie stačiť, nakoľko integrácia je natoľko komplexnou množinou faktorov, že nie je možné presne povedať, či daná politika zásadným spôsobom ovplyvnila súčasný stav. Samotné politiky navyše často neodrážajú skutočnú realizáciu a implementáciu jednotlivých opatrení.

Zároveň je nevyhnutné sa výraznejšie posunúť od „legálnych“ indikátorov k „sociálnym“. Legálnymi indikátormi sú tie, ktoré definujú prístupové, pobytové a iné právne opatrenia, kým sociálne sú indikátory odrážajúce napr. situáciu zamestnávania, vzdelania či závislosť a začlenenie do systému sociálneho zabezpečenia, teda také indikátory, ktoré zachycujú „objektívne“ dosahovanie stanovených priorít integrácie.

Nakoniec bude potrebné začať pracovať s cieľovými indikátormi a nielen s indikátormi vymedzujúcimi problémové okruhy. Je veľký rozdiel v tom, či sú indikátory založené na identifikácii cieľov, teda určitej referenčnej hodnote, alebo na identifikáciu hlavných problémov spojených s daným konceptom. Cieľové indikátory sú tie, ktorých hodnoty sa porovnávajú s referenčným rámcom hodnôt pôvodnej populácie, kým indikátory, ktoré vymedzujú problémové oblasti, vedú skôr k porovnaniu vývoja v čase alebo k porovnaniu v rôznych regiónoch.

### 3. Potreba reflexie subjektivity:

Ako dôležité sa ukazuje aj potreba reflexie subjektivity pri meraní konceptu, ale tiež subjektivitu spôsobu, ako je koncept meraný. Projekt TIPI ukázal, že do merania a vyhodnocovania indikátorov politik integrácie a integračných politik zasahuje kultúrne ukotvenie merajúcich v dominantnej kultúre. Pokiaľ merajúci nie sú dostatočne reflexívni a nesnažia sa o deetnizovaný prístup najmä pri nelegislatívnych dátach, nemusia byť schopní dostatočne zmapovať reálne zmeny v procese integrácie migrantov.

### 4. Úplnosť a charakter dát:

Zásadným problémom projektu TIPI, ako v širšom slova zmysle celej oblasti integrácie sú nedostatočné dáta, ktoré by umožňovali vytvárať, testovať a evalvovať verejné politiky. V niektorých prípadoch sú dáta nepoužiteľné vo všeobecnosti, alebo je potrebné k nim pristupovať s veľkou opatrnosťou a dekonštruovať ako boli vytvorené. Dáta týkajúce sa etnicity bývajú zaťažené tzv. „metodologickým nacionalizmom“ a preto je potrebné citlivo



posudzovať a falzifikovať neakceptáciu „multilayer“ identity a nevnímať identitu vnímať ako danú.

#### 5. Aktívna reflexia rizík evalvácií na integračné politiky:

Problémom môže byť súčasný neo-liberálny posun smerom k efektívnosti mienania finančných prostriedkov a tlak na okamžité výsledky. Projekt TIPI ukazuje, že integračné politiky nie je možné takto hodnotiť bez zváženía všetkých spomenutých dimenzií. Riziko predstavuje tlak na meranie stupňa integrácie migrantov a cost-benefit analýzy, ktoré môžu viesť k potvrdzeniu stereotypov vo vzťahu k migrantom. Je potrebné sa vystríhať vytváraniu „rankingu“ minorít a migrantských skupín pri stanovovaní stupňa integrácie.

#### 6. Potreba vnímania indikátorov integrácie v kontexte charakteru krajiny:

Rozsah a obsah existujúcich individuálnych menšinových práv je v rukách väčšiny. Multikultúrne politiky sú na Slovensku aj z hľadiska pomerne skromných medzinárodných štandardov neuspokojivé a ich naplnenie zostáva na dobrej vôli väčšiny. Práve neochota uznať multietnický charakter Slovenska spoločne s uznaním kolektívnej subjektivity národnostných menšín, ktoré by im zaručilo rovnosť pri rozvíjaní vlastných spoločenských kultúr a rozhodovať o veciach týkajúcich sa svojich komunit je najväčším nedostatkom multikultúrnej politiky na Slovensku. Snahu o presadenie multikultúrnej výchovy je možné hodnotiť ako najsilnejší príklad integračnej politiky voči prisťahovalcom. Najdôležitejším indikátorom úspešnosti integračných politik tak naďalej ostáva ochota/ neochota redefinovať štát na multietnickom základe a posúvať sa smerom k politickému národu.

**ZDROJE:**

Carrera, S. (2008): *Benchmarking Integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.

Entzinger, H. - Biezeveld, R. (2004): Benchmarking in Immigrant Integration. In Süßmuth, R. – Weidenfeld, W. (eds): *Managing Integration: The European Union's Responsibilities towards Immigrants*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, s.36.

Fehér, F. - Heller, A., (1994): Naturalization or „Culturalization“? In: Bauböck, R. (ed). *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Vienna: European Centre.

Joppke, Ch. - Morawska, E. (2003): Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. In: Joppke, Ch. - Morawska, E. (eds). *Toward Assimilation and Citizenship*. New York: Palgrave Macmillan.

Martiniello, Marco, (1994): Citizenship of the European Union. A Critical View. In: Bauböck, Rainer (ed). *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Vienna: European Centre.

Soysal, Y.N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Vašečka, M. - Košťál, C. (2010): *Integrácia migrantov- vieme, čo chceme? Politiky integrácie v Slovenskej republike v komparatívnej perspektíve*. Bratislava: Univerzita Komenského.

Wimmer, A. - Glick-Schiller, N. (2002): *Methodological Nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social science*. *Global Networks* 2, 4 (2002) 301-334. Blackwell Publishing Ltd.

European Council (2000), *Presidency Conclusions of the Extraordinary Lisbon European Council of 23-24 March*. SN100/1/00, Brussels.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (2009). *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*. Bratislava.

MIPEX index, dostupné na: <http://www.mipex.eu/methodology>

## O AUTORKÁCH/ AUTOROVI

### **Mgr. Alena Chudžíková, MSc.**

Alena Chudžíková (1984) absolvovala jednodoborové štúdium psychológie na Trnavskej Univerzite a štúdium aplikovanej sociálnej psychológie zamerané na problematiku predsudkov, stereotypov a diskriminácie na University of Sussex v Brighton. Vo svojom záverečnom výskumnom projekte sa zamerala na sociokultúrnu a psychologickú adaptáciu migrantov zo strednej Európy na život a prácu vo Veľkej Británii. Ako výskumná asistentka sa zúčastnila medzinárodného výskumného projektu zameraného na súvislosť problematických pracovných situácií a ich zvládania v medzikultúrnom kontexte, a kultúrne dimenzie individualizmu a kolektivismu. V Centre pre výskum etnicity a kultúry pôsobí od septembra 2009.

### **Mgr. Jana Kadlečíková**

Jana Kadlečíková (1979) je absolventkou Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, kde v roku 2003 získala magisterský titul v odbore sociológia. Ešte počas štúdia začala pracovať ako analytička v Inštitúte pre verejné otázky v programe Národnostné menšiny. Medzi najdôležitejšie výskumné projekty, ktorých sa zúčastnila patrí Sociografické mapovanie rómskych komunít (2003 - 2004), výskumy Rómovia a ich politická participácia (2002 a 2005) a medzinárodný komparatívny výskum Ľudský rozvoj Rómov (2001 - 2002). Autorsky sa podieľala na publikácii Rómske hlasy (2002) a kapitole Rómovia publikovanej v Súhrnnej správe o stave spoločnosti (2004, 2005). Je tiež autorkou a spoluautorkou viacerých analýz na tému postavenia Rómov na Slovensku.

Od roku 2003 pracuje v rámci siete organizácií RAXEN, ktorú vytvorilo Európske monitorovacie stredisko rasizmu a xenofóbie (EUMC - v súčasnosti FRA). Hlavnou aktivitou v rámci tohto projektu je získavanie údajov o stave rasizmu a diskriminácie na Slovensku a analýza situácie pre následné medzinárodné porovnanie s ostatnými štátmi EÚ. Od januára 2006 pôsobí v Centre pre výskum etnicity a kultúry. Špecializuje sa na kvalitatívny i kvantitatívny výskum etnicity v súčasnej spoločnosti, analýzu politík štátu voči marginalizovaným skupinám a analýzu zmien v oblasti sociálnej politiky.

### **Jarmila Lajčáková, SJD.**

Dr. Jarmila Lajčáková (1978) študovala sociológiu na Filozofickej fakulte UK a je absolventkou bakalárskeho štúdia práva na Právnickej Fakulte UK (2000). V štúdiu práva pokračovala na právnickej fakulte University of Toronto v Kanade, kde v roku 2002 získala titul Master of Laws (LLM) a v roku 2007 obhájila titul Doctor of Juridical Science (SDJ). Doktorandská práca s názvom Ethnocultural Justice for the Roma in Slovakia prináša teóriu menšinových práv, ktorá vychádza z kontextuálneho chápania etnokultúrnej spravodlivosti. Práca obha-

juje normatívny argument etnokultúrnej spravodlivosti pre rómsku národnostnú menšinu na Slovensku. Zároveň prináša inštitucionálny návrh v podobe variantu personálnej kultúrnej autonómie. Dr. Lajčáková je držiteľkou Robert Law Fellowship in Legal Ethics (2006), International Programme on Reproductive and Sexual Health Law Research Fellowship (2005) a University of Toronto Doctoral Fellowship (2003-2007). Dr. Lajčáková pôsobí v Centre pre výskum etnicity a kultúry od februára 2007.

V rokoch 2002-2003 spolupracovala s Transparency International Slovensko na projekte v oblasti podnikateľskej etiky. V období 2003-2004 pôsobila ako konzultantka pre oblasť ľudských práv pre Sekciu ľudských práv a menšín na Úrade vlády SR. Od septembra 2007 taktiež prednáša na Ústave medzinárodných vzťahov a európskych štúdií FSEV UK kurz International Human Rights Protection.

### **PhDr. Michal Vašečka, PhD.**

Dr. Michal Vašečka (1972) je absolventom Masarykovej Univerzity v Brne, kde postupne získal tituly Bc. (1993), Mgr. (1995), PhDr. a Ph.D. (2004). Ako visiting scholar pôsobil taktiež na New School University v New Yorku (1996-97), na University of London (1998), v rokoch 2008-2009 prednášal na Georgetown University vo Washingtone, DC.

Od roku 2002 pôsobí Dr. Vašečka ako odborný asistent na katedre sociológie Fakulty sociálnych štúdií Masarykovej Univerzity Brno a od roku 2005 aj ako výskumný pracovník Intitutu pro výzkum reprodukce a integrace společnosti. Od roku 2005 prednáša na Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave. V pozícii riaditeľa Centra pre výskum etnicity a kultúry pôsobí od januára 2006.

Dr. Michal Vašečka v minulosti pôsobil na Ministerstve kultúry SR (1991-1992) v pozícii referenta, v Dokumentačnom centre pre výskum slovenskej spoločnosti ako výskumný pracovník (1991-1995), v nadácii InfoRoma (1995-1996) ako programový koordinátor a právny poradca, v Academia Istropolitana (1995-1996) ako programový koordinátor a lektor Public Policy Analysis a v Open Society Foundation (1997-1998) ako programový manažér. V rokoch 1999 - 2005 pôsobil v slovenskom think-tanku Inštitút pre verejné otázky ako analytik a programový riaditeľ, v rokoch 2000-2008 a v roku 2011 bol konzultantom Svetovej banky.







