

1. Zahraniční inspirace k integraci Romů

Ivan Gabal

1.1 Význam zahraničních inspirací

Zahraniční inspirace se v současných podmínkách a etnických poměrech, které obklopují romskou menšinu v ČR, jeví jako více než žádoucí. Vedou k tomu přinejmenším tři důvody.

- Demokratický svět se za období, kdy v Československu vládl totalitní režim, v otázce integrace etnických a národnostních menšin výrazně posunul, kultivoval a rozvinul z hlediska specifických metod integrace a ochrany menšin. Postavení národnostních menšin se stalo jedním z průběžských kamenů rozvoje kvality evropských a zámořských demokracií. Tato okolnost je patrná zejména v jejich praktických výsledcích a vzrůstu standardu soužití i ochrany menšin v kulturním, politickém, vnitrostátním i mezinárodním smyslu.
- Náš dosavadní vývoj z hlediska integrace Romů do české společnosti v demokratických podmínkách po roce 1989 je charakterizován spíše zhoršováním etnické tenze, snižováním standardu faktické ochrany i pokračujícím propadem Romů ke dnu české společnosti. Jak odmítání převzetí zahraničních postupů, ať již v důsledku ideologických předsudků nebo citelné nekompetence špiček české administrativy, tak pasivita a ad hoc improvizace vážně zpochybnily naši způsobilost k řešení problémů.
- Etnické problémy již přesáhly meze vnitřního dění ČR a staly se mezinárodně vnímaným a sledovaným aspektem vývoje ČR. Je to přirozeným důsledkem toho, že práva národnostních menšin jsou v kategorii lidských práv a proto a zcela automaticky podléhají mezinárodní kontrole. Narůstající etnická tenze v ČR se stala mezinárodní v důsledku snahy Romů o emigraci do Kanady a Velké Británie v roce 1997. Součástí důrazného nátlaku na českou vládu, ať již v podobě obnovení vízové povinnosti (Kanada) nebo přiznání azylu v jednotlivých případech (Británie i Kanada), byla explicitní upozornění na substandardní stav v této oblasti u nás. Snaha ČR o vstup do EU a zahájení přibližování k EU nás donutí k praktickému naplnění standardů EU v integraci menšin, reprezentovaných zejména standardy Rady Evropy. V neposlední řadě je patrné, že dosavadní vysoká kulturní uzavřenost, etnická xenofobie a latentní rasismus české společnosti, týkající se také Romů, budou představovat překážku ve schvalování vstupu do EU v referendu, neboť EU bude nesporně znamenat etnické a kulturní otevření české společnosti.

Existuje tedy dost vnitřních i vnějších důvodů k tomu, abychom přistoupili ke kvalifikovanému převzetí zahraničních inspirací, doporučení a zkušeností v oblasti integrace menšin zcela prakticky. Dnes se dokonce zdá, že to patrně bude jediný způsob, jak vyplnit několikaleté vakuum, v němž nám problémy v soužití s Romy poněkud přerostly přes hlavu a začaly se vyvíjet směrem explicitních tendencí k etnické segregaci a v některých případech i konfliktu.

Pro následující úvahy necháváme stranou způsob převzetí a využití těchto zkušeností a inspirací. Nebudeme se zabývat ani tím, v které zemi bychom se měli konkrétně učit tu či onu metodu. Existuje škála možností a mnohé techniky se u nás již experimentálně ověřují zejména v nevládním sektoru a také mnohé mezinárodní organizace, programy a vlády již u nás pomáhají. Hlavní problém zahraničních či mezinárodních inspirací je v tom, že záleží především na naší vlastní vůli, odvaze a kompetenci k volbě té zkušenosti, příkladu či cesty, kterou se chceme vydat. Toto rozhodnutí za nás nikdo neudělá, jakkoli nám leckdo může pomoci.

Důležitým obecným parametrem aktivní integrační politiky etnické či národnostní menšiny je, že zatímco standard menšinových práv je prakticky mezinárodně kodifikován a fixován, způsob jak se k tomuto standardu dostat, tedy vlastní integrační politika, je plně v rukou vlády dané země, je její odpovědností, projevem její vůle i kompetence.

V oblasti mezinárodních inspirací a při diskusi zahraničních příkladů či doporučení bychom tedy neměli diskutovat standard integrace[1] či ochrany etnické menšiny, neboť k jeho uznání a uplatnění jsme se již mezinárodně a několikrát přihlásili, bez jeho dodržení – což je současný stav – bychom patrně dlouhodobě neobstáli. K diskusi jsou zkušenosti, metody, výsledky i příklady jak romskou menšinu integrovat, nikoli však zda integrovat. Právě díky tomu, že jsme se v uplynulých několika letech zbytečně utápěli v diskusi zda integrovat, přesněji zda má stát odpovědnost za integraci a postavení Romů, naše zaostání nahromaděné za léta komunismu, a to vzdělanostní i praktické administrativní, v oblasti metod integrace, se ještě prohloubilo a faktické postavení menšiny se dále zhoršilo. A protože partnerem v integrační politice není jen menšina, ale i většina, a protože česká společnost se spíše ještě více utvrzovala v konceptu své etnické a kulturní homogenity a konsekventně asimilace a nikoli integrace etnických menšin a skupin, faktické podmínky k převzetí zahraničních technik integrace i etnické klima ve společnosti se dále zhoršily.

1.2 Ideologické bariéry v ČR[2]

Je do značné míry důsledkem neznalosti a zaostalosti u nás, že jakákoli diskuse o aktivní integrační politice okamžitě upadá do diskuse témat jako: "pozitivní diskriminace ano či, ne", "afirmativní akce ano, či ne", "vzdělanostní kvóty pro romské děti ano, či ne", "kvóty pro politickou reprezentaci Romů, jejich účast v policii atd.". Bez zřetelné znalosti obsahu těchto metod, ale zejména důvodů a předpokladů jejich využití, přicházejí v zápětí ideologické či politické deklarace typu "jsme proti jakékoli diskriminaci, tedy i pozitivní", "u nás mají všichni stejné příležitosti" apod., které sice postrádají reálný obsah, nicméně umožňují proloužení nečinnosti a vyhýbání se diskusi a odpovědnosti za problémy, do nichž jsme se dostali.[3]

Bez pozitivních koncepcí integrační politiky, jakmile došlo ke krizi etnických vztahů a zejména k etnickému násilí, propadala naše exekutiva silácké rétorice represe vůči extrémistickým skupinám. Mizivé praktické důsledky těchto deklarací měly samozřejmě frustrující dopady pro Romy, a naopak jen těžko mohly mít odstrašující vliv na extrémistické organizace a extrémistické vzorce chování. V celé společnosti se prohlubovalo klima etnické neslučitelnosti životního stylu, hodnot a zájmů mezi majoritou a Romy. Převládající pocit "nevychovatelnosti" Romů díky jejich rasovému původu - implicitní rasismus na straně většiny, obdobně jako pocit nepřekonatelnosti nenávisti většiny vůči menšině - na straně Romů, prakticky vedl k vyprofilování koncepce vzájemné separace a segregace jako jediného východiska a řešení vzájemných vztahů. Tato ideologie se stala základem praktického koncipování segregačních a diskriminačních vzorů chování.[4]

Sílicí ideologické zakotvení segregačních konceptů řešení, a to na obou stranách, představuje dodatečnou a relativně novou bariéru, kterou bude třeba při prosazování pozitivní a integrační politiky překonávat, včetně převažující vzájemné nedůvěry. Přitom platí, že bez vzájemné důvěry nejsou integrační programy jednoduše realizovatelné a jen obtížně získávají podporu.

V této situaci je patrně nezbytné, abychom zaměřili diskusi mezinárodní dynamiky integrace menšin a s tím spjatých metod i politik, nejdříve na obecnější principy platné pro integraci a ochranu národnostních a etnických menšin a na vývoj, v němž se utvářely i konkrétní politiky realizace těchto standardů.

Jednou z nejobtížnějších bariér, které stojí v cestě zahájení aktivní integrace romské menšiny do české společnosti, je přijetí obecného předpokladu úspěšné menšinové politiky, a to, že jde o aktivní politiku státu, jejímž cílem je specifická podpora národnostní či etnické menšiny, v našem případě Romů. Jinými slovy, jde o přijetí předpokladu, že integrace menšiny, zejména v případě Romů, je úlohou, na kterou samotná menšina nestačí a musí mít trvalou podporu ve státu[5] - počínaje jejich ochranou před rasistickým násilím, přes ochranu před rasově motivovanou diskriminací v libovolné oblasti, konče zvyšováním šancí na získání vzdělání, kvalifikace a zaměstnání.

Romskou menšinu však u nás dosud obklopuje klima, které sdílí nemalá část veřejnosti a zejména politiků a vysokých úředníků, že její aktivní a specifická podpora jdoucí za rámec uniformních parametrů sociální, vzdělávací, rodinné a jiné politiky státu určené všem občanům nebo specifickým skupinám, představuje jakýsi prvotní hřích na demokratickém principu rovnosti občanů, kterým stát privileguje určitou populaci, navíc tu, která je zdrojem nemalých problémů v soužití s většinou.

Argumentace ve prospěch specifické integrační politiky vůči Romům, která se začíná alespoň sporadicky objevovat, bývá opírána o srovnání s dalšími handicapovanými menšinami, jako jsou například invalidé. I v tomto případě však jde spíše o zastírání problému nebo změkčování jejich ideologické složitosti referenčním vyvoláváním lítosti nad postiženými či invalidními a mentálně retardovanými a vztahování této lítosti k Romům.[6]

Dnes lze zajisté konstatovat, že aktivní integrační politika specificky zaměřená na podporu národnostních a etnických menšin je výsledkem respektu k lidským právům, do nichž menšinová práva patří. Svým rozsahem odpovídá rozvoji moderního wellfarového státu, a svým kulturním a civilizačním obsahem vyjadřuje rostoucí globální kulturní a etnickou otevřenost zvláště euro-amerických společností. Za aktivní podporou národnostních a etnických menšin státem, za úsilím o jejich integraci do majoritní společnosti, i za mezinárodním úsilím o prosazení obecného standardu menšinových práv, lze spatřovat hlubší historické motivy:

- Protipólem integrace etnických a národnostních menšin, protipólem specifické ochrany a podpory menšin - pokud nejsou integrovány - je jejich diskriminace, marginalizace a diskvalifikace v životě společnosti, narůstání etnické či národnostní tenze a klesající identifikace menšin se společností a státem.
- Vzestup etnické či národnostní tenze uvnitř společnosti se dříve či později projeví větším či menším konfliktem, nestabilitou společenských poměrů a státu, vnitřními či vnějšími bezpečnostními problémy země a společnosti.

U etnických či národnostních menšin, které nejsou integrovány a žijí na okraji společnosti - a to je nesporně případ našich Romů - je aktivní integrační politika sledující specifickou podporu národnostní či etnické menšiny základní alternativou k nestabilitě a bezpečnostním problémům uvnitř a případně i vně státu, a to s patřičnými konsekvencemi pro další oblasti života země i společnosti.

V evropských poměrech ohrožovala nedostatečná integrace menšin kontinentální bezpečnost do té míry, že právě nedostatečná integrace a komfort národů, národností a menšin uvnitř států vedly k vypuknutí dvou světových válek. V 1. světové válce to byla právě inferiorní a "menšinová" pozice celých národů, která byla ničivou rozbuškou vícenárodních imperií, Osmanské říše a Rakousko-Uherska. Jakkoli vývoj sledující princip sebeurčení národů (Versailleská dohoda) přiblížil hranice států národním hranicím a otevřel prostor sebeurčení a vlastní státnosti většímu počtu evropských národů, byly to opět německé národnostní menšiny ponechané v sousedních zemích

Německa versailleským systémem, které nebyly dostatečně integrovány do sousedících států a jejich společností, aby je populistický nacionalismus neproměnil v nástroj zničení zemí střední Evropy a počátek dalšího celosvětového konfliktu.[7]

Vážné důsledky pro bezpečnost a stabilitu jsou patrné nejen u konfliktů spjatých s menšinami definovanými zároveň národnostně a územně, a existencí silného "mateřského státu" v sousedství. Deficit integrace vyvolával bezpečnostní problémy a konflikty u amerických černochoů zejména v poválečném období, ale i později v 60. a 80. letech, v Severním Irsku, Baskicku. S diskriminovaným postavením etnických menšin a potenciálním etnickým konfliktem souvisí nejen riziko násilné emancipace menšiny, ale i pravděpodobnost výskytu extremismu vůči menšinám, nacionalismu na straně většiny. Se stupněm integrace národnostních a etnických menšin tak souvisí i stav demokracie, postavení a integrovanost menšin jsou jejím přímým indikátorem.[8]

Ve všech těchto případech je patrné, že nedostatečná integrace etnické či národnostní menšiny ve svých důsledcích ohrožuje i existenci a životní podmínky většiny, existenci státu, vnitřní plurality a demokracie, vnitřní či vnější bezpečnosti země. [9] Obdobně však se stala předmětem zájmu a profilace rasisticky orientovan

ých organizací, násilné diskriminace a politického extremismu. V samotném konci pak je právě s dezintegrovanou romskou populací spojen pokus o výstavbu domobrany a ochranu veřejného pořádku nikoli odpovědnými institucemi a zákonem, ale organizovanými občany.

Imperativ aktivní a specifické podpory národnostních a etnických menšin je draze vykoupenou historickou zkušeností, která platí dvojnásob v evropských a středoevropských poměrech. Konstruktivní postup je zaměřen a týká se zejména podpory a povznesení menšiny. Pasivní či destruktivní přístup končí dříve či později potřebou nákladné a riskantní ochrany většiny a celku, a to za cenu, která může být z hlediska bezpečnosti, lidských a občanských práv i stavu demokracie mnohonásobně větší. Aktivní politika integrace menšin cestou jejich podpory je politikou stabilizace šancí na rozvoj pro celek společnosti i stát.

1.4 Vývoj standardu a mechanismu ochrany práv a integrace menšin (historický exkurz)

Historický vývoj a růst standardu ochrany menšin probíhal zejména v Evropě, kde také představoval a představuje problém menšin téma vnitřní i mezinárodní politiky v průběhu celého tohoto století. V Evropě prakticky, s výjimkou Islandu, není země bez národnostních menšin. Veskrze "praktický" původ problému menšin, provází a spoluurčuje vývoj praktických politik, a to v několika podstatných rysech:

1.4.1 Prvotnost praktické politiky

Téma národnostních a etnických menšin vymezovala především politika, za níž teprve následovaly akademické, sociologické, etnografické, etnologické, jazykovědné či jiné studie a definice. Praktická politika a její ideologie se nezřídka zakrývaly právě akademickým prostředím, ideologický původ a politické ambice byly "obaleny" jazykem vědy.[10] Díky varietě praktických podmínek a typů národnostních menšin, ale zejména právě díky praktickému politickému významu a využívání, jde o teoreticky spíše méně propracovanou a definičně velice heterogenní oblast. Důležitý závěr v dané souvislosti je, že obsah či vymezení pojmu národnostní či etnická menšina a zejména standard a směr ochrany národnostních menšin, byly a jsou především politického původu.[11]

1.4.2 Mezinárodní zakotvení – od dohod velmocí k mezinárodnímu právu

Podstatnou součástí vývoje byla mezinárodní báze utváření těchto standardů a její vývoj od velmocenských a bilaterálních mezinárodních dohod, směrem k vícenárodním organizacím a dohodám, konče v principu nadnárodní či mezinárodní závazné právní základně. Vývoj se postupně posouval od dohod garantovaných vítěznými mocnostmi (předválečná situace vzniklá Versailleskými dohodami po roce 1918) a realizovaných prostřednictvím Společnosti národů a arbitrážním řízením.[12] Tragické důsledky tohoto mechanismu zajištění a neblahé zkušenosti s důsledky jeho kopírování v Postupimi směřovaly poválečný vývoj k zakotvení a garanci práv národnostních menšin nikoli velmocemi, ale v multinárodní organizaci, kterou bylo vytvořené OSN. Ani tento model se však neukázal jako efektivní nástroj solidní ochrany menšin a prevence jejich diskriminace.[13] Následovala, zejména v 60. a mezinárodně pak v 70. letech určitá specifikace vývoje a to v USA, v západní Evropě a posléze v zemích, které podepsaly složitě vyjednaný Helsinský závěrečný akt (1975), který byl důležitým mezníkem zahájení procesu, na jehož konci byl pád Berlínské zdi, zánik totalitních režimů v Evropě a konec studené války. Podstatným rysem Helsinského aktu byl kompromis či "výměna" mezinárodního uznání souboru lidských, včetně menšinových práv, za nedotknutelnost poválečného uspořádání a rozdělení Evropy. Menšinová práva se tak dostala na mezinárodní standard, do implicitní souvislosti s evropskou bezpečností, a proto i pod mezinárodní dohled a kontrolu. Plný prostor pro vznik nadnárodních mechanismů a standardů se otevřel po roce 1990, kdy rozšíření demokracií umožnilo prohloubení standardu, jeho kontroly, rozšíření jeho uplatnění a nadnárodní zakotvení, včetně institucí. Celý tento vývoj v principu oslaboval ryze politický, nejdříve vnitropolitický a posléze mezinárodně politický původ a charakter minimálních standardů a praktické ochrany menšin.

1.4.3 Zakotvení ve vnitřní legislativě

Zejména v poválečném období, kdy zesilovala snaha snížit závislost standardu ochrany národnostních a etnických menšin na varianci vnitropolitických poměrů, postupně narůstalo zakotvení těchto norem ve vnitřní legislativě států, a to na nejvyšší možné, zpravidla ústavní úrovni legitimacy a legality.[14] Provázání mezinárodního standardu s vnitřní legislativou se však mohlo projevit teprve po roce 1990, a to v několika vlnách vzestupu standardu ochrany národnostních a etnických menšin.[15] I zde platí, že legislativní zakotvení snižuje prostor pro politické diskuse a zvyšuje závaznost naplnění standardu, což platí jak z hlediska dohledu, včetně mezinárodního, nad naplněním, tak rostoucí kapacita a pravděpodobnost sankcí při nedodržení.

1.4.3.1 Odpovědný je výhradně stát.

Z popsaného je patrné, že historickým vývojem se upevňuje a posiluje monopolní odpovědnost státu za naplnění standardů a práv menšin. Tato odpovědnost je vztahena jak vůči menšině samotné, uznání a prosazení jejich práv ve vztahu ke státu i vůči většině, tak vůči mezinárodnímu společenství. Přitom platí, že s postupující integrací ČR do demokratického světa a jeho elitních organizací (NATO, EU) nejen vzrůstá mezinárodní pozornost etnickým a menšinovým poměrům u nás, ale též naše mezinárodní spoluodpovědnost za prosazování lidských a menšinových práv v dalších zemích, naše schopnost podílet se na jejich uplatnění.[16] Monopolní odpovědnost státu samozřejmě nevylučuje možnost přenesení realizace některých komponent integrační menšinové politiky na specifické státní, samosprávné či nevládní organizace. Takové přenesení však nezabavuje stát odpovědnosti za existenci a uplatnění nezbytného i žádoucího právního prostředí v jeho legislativní, justiční i praktické poloze, stejně jako odpovědnosti za reálné naplnění integrace menšiny.

1.4.4 Od negativní ochrany menšin k jejich aktivní integraci a podpoře

Vývoj standardu ochrany menšin od jejich politického po mezinárodně právní zajištění provázal výrazný vzestup standardu ochrany i práv menšin. Od počátků tohoto století byla základním cílem alespoň ochrana národnostních menšin před násilnou asimilací, ochrana teritoriálního a místního usídlení, existence komunit a jejich menšinové "infrastruktury", vlastního jazyka, náboženství. V návaznosti na tento minimální standard byl formulován požadavek nediskriminace pro tuto etnickou či národnostní příslušnost (rovnost před zákonem, požívání základních lidských práv, ochrana před násilnou diskriminací). Tuto minimalistickou koncepci vymezující práva a ochranu menšin především negativně - co se nesmí menšinám dít (nediskriminovat, neasimilovat) - obsahuje ještě již zmíněná Všeobecná deklarace lidských práv OSN z roku 1966. Obdobného standardu se přidržel i Závěrečný akt v Helsinkách (1975), který také akcentuje negativní vymezení a pasivní ochranu menšin, avšak svazuje menšinová práva s lidskými právy a jejich platností i pro příslušníky menšin.[17] Z našeho hlediska umožnil teprve pád železné opony, aby se na mezinárodní a tím i pro nás platný standard dostala ta tendence v ochraně národnostních a etnických menšin, kterou již USA a západní Evropa (samozřejmě se značnou variací v jednotlivých zemích) uplatňovaly přinejmenším od 70. let. Touto tendencí byla aktivní a specifická podpora národnostních a etnických menšin z hlediska jejich integrace do většinové společnosti, z hlediska jejich rozvoje, postavení a šancí v reálné dynamice zemí i společností.

1.4.5 Podmínkou je demokracie

Zásadní posun od ochrany a negativního vymezení práv menšin k akcentu na aktivní a specifickou podporu menšin byl samozřejmě možný teprve po otevření prostoru k demokratickému vývoji v celé Evropě. Jeho hlavním aktérem byla Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE). Hned od prvních dohod a dokumentů k tomuto tématu (Kodaňská schůzka v roce 1990) také byla věnována specifická a přednostní pozornost situaci a postavení romské menšiny, a to jak v celoevropském rozměru, tak v jednotlivých zemích specificky, v jejich legislativě i menšinové politice. Aktivita KBSE a později také Rady Evropy byla nesena nejen vědomím bezpečnostního významu stability a integrace národnostních a etnických menšin, a zároveň i vědomím specifických rizik a možné nestability v případě nedostatečné integrace a komfortu menšin. Vědomí složitosti integrace Romů bylo provázáno vědomím rizik z jejich možné migrace respektive "vypadnutí" ze struktury majoritních společností bývalých socialistických zemí. Ve prospěch posunu od pasivní ochrany proti asimilaci a diskriminaci ve prospěch aktivní integrace menšin mluvily i pozitivní a průkazné zkušenosti a výsledky v oblasti integrace národnostních menšin v zemích EU.[18]

1.5 Některé obecnější principy utváření politiky integrace menšin

1.5.1 Odlišné dimenze menšinové politiky státu

Posun od ochrany menšin k jejich specifické podpoře a integraci do majoritních společností značně rozšířil a strukturoval požadavky na státy a jejich aktivitu v této oblasti. V principu však lze identifikovat čtyři důležité okruhy týkající se ochrany a postavení národnostních a etnických menšin:

A) Negativní ochrana před násilnou diskriminací a persekucí menšiny v důsledku její národnostní, etnické či náboženské odlišnosti, a to včetně jejich bezpečnosti a ochrany před etnickým násilím (v našem případě Romů). V dané oblasti není přijatelné jakékoli politické manévrování, nedodržení či kompromisy pokud jde o naplnění nejvyšších standardů.

B) Ochrana před nenásilnou diskriminací v oblastech významných pro vstup do majoritního společenského prostředí. V principu jde o zaručení plné platnosti občanských a lidských práv i pro pří-

slušníky menšiny, udržení základní rovnosti příležitostí z hlediska participace menšiny na veřejném a politickém životě země, ale i z hlediska společenského, hospodářského a kulturního života (vzdělání, kvalifikace, zaměstnání apod.).

C) Právo na seberealizaci a rozvoj vlastní etnické, národnostní či kulturní identity, která nejen zajišťuje existenci menšiny, ale činí ji odolnou vůči asimilačním tlakům a vlivům. Důležitou oblastí zde je vlastní interní život menšiny a komunit (přístup k médiím, knížkám, sdílené kultuře a dostatečným mechanismům mezigenerační reprodukce identity apod.).

D) Plná integrace menšiny do společnosti z hlediska společenského, profesního a ekonomického postavení příslušníků menšiny a otevřenosti mobilitních příležitostí ke všem pozicím a úrovním uvnitř majoritní společnosti. Právě akcent na reálné naplnění otevřenosti majoritní společnosti z hlediska postavení a praktických podmínek a standardů života menšiny představuje relativně nedávné "nastavení" parametrů kvality a úrovně integrace etnických a národnostních menšin.

V principu je patrné, že v některých úrovních je standard realizace menšinových práv zcela fixní a nediskutovatelný, stát je garantem jeho plného zajištění (ad A). U některých kategorií, zejména ad B), jde v postkomunistických zemích o prokazatelné aktivní a cílevědomé posilování principů nediskriminace v přístupu ke strategickým možnostem participace na veřejném životě společnosti a utváření vlastní životní dráhy. V oblastech seberealizace a rozvoje vlastní identity jde rovněž o klíčové podmínky, jejichž dodržení je fundamentem existence a práv národnostních menšin. V oblasti ad D), jde především o formulování a realizaci konkrétní integrační politiky, která ke zmíněným cílům směřuje, jakkoli zdaleka nemusí být tyto cíle dosažitelné okamžitě.

Posuzováno z perspektivy situace Romů v ČR je patrné, že dosud negarantujeme ani elementární standard (ad A respektive C), a jsme zcela pasivní ve zbývajících oblastech. Neschopnost ČR prosadit garantovaná minima negativní ochrany menšin se z perspektivy zahraničních zkušeností jeví jako deficit praktické schopnosti a odpovědnosti při uplatňování základních práv. Absence koncepční aktivity v úrovních B /a D/ se jeví jako projev zaostalosti a převažující nekompetence.

1.5.2 Politický mechanismus integrace menšin

Realizace ochrany a integrace menšin je velice náročná ve svém politickém obsahu a procesu, pro který jsou demokratické poměry podmínkou sice nutnou, nikoli však postačující. Zopakujme, že obsahem politického procesu by neměla být diskuse o tom, zda Romy vůbec do české společnosti integrovat, zda má být v této oblasti stát aktivní, ale jakým způsobem jsou požadované standardy ochrany i integrace Romů nejlépe dosažitelné. Zmiňme alespoň základní politické dimenze, které s postavením a procesem integrace etnické menšiny rozhodně souvisí:

A) Klíčovým předpokladem je aktivní participace menšiny na řešení vlastních problémů, a to jak participace v politickém a veřejném procesu, tak v utváření prvků vlastní samosprávy, výběru vlastní politické reprezentace schopné zastupovat menšinu vůči státu a jeho orgánům na různých úrovních, včetně místních komunit. Zatímco v případě národnostních menšin spjatých s určitým teritoriem respektive územím a hranicemi jde o nutnou míru samosprávy, u menšin bez teritoriálního zakotvení (Romové, ale i američtí černoši) jde o složitější problém utváření vlastní politické reprezentace a vlastní politické identity. Jak evropské, tak zámořské zkušenosti ukazují, že teprve zapojení menšiny do veřejného a politického procesu, její schopnost formulovat vlastní zájmy, vybrat a definovat vlastní reprezentaci, akcelerují podíl i zájem menšiny na řešení vlastních problémů a zvládnutí vlastní integrace do společnosti.

B) Postavení etnické či národnostní menšiny je závislé na otevřenosti majoritní společnosti a populace i na zapojení otázek spjatých s etnickou politikou a zájmy menšiny do veřejné a transparentní politiky, a to jak z hlediska cílů a postupů, tak z hlediska programů a jejich financování. Bez transparentního postupu vůči většině, a to jak z hlediska komunikace, tak z hlediska vzdělání a vzdělanosti, nemá integrační politika přílišnou šanci uspět. Bez podpory ve snižování etnické netolerance a xenofobie, což je specifická situace zejména postkomunistických zemí, povede jednostranné prosazování integrace a podpory menšiny k narůstání etnické tenze v celé společnosti.

C) Budování politického konsensu vyžaduje blokování jakýchkoli náznaků podpory netolerance, rasismu či národnostního populismu mezi politiky demokratických stran bez ohledu na jejich ideovou orientaci. Úspěšná integrační politika vyžaduje široký a stranicky nespécifický konsensus politických elit a institucí na samotném principu aktivní integrace. S ohledem na dlouhodobý charakter integračního manévru by měla právě tato oblast politiky představovat jednu z těch, kde bude širší konsensus podporovat dlouhodobou kontinuitu a cílevědomost politiky, jakkoli třeba v různém stranickém provedení.

D) Bez schopnosti konverze jakékoli aktivní politiky do konkrétních administrativních kroků bez ohledu na úroveň či oblast/resort státní správy, na níž se politika realizuje, nemá deklarace integračních cílů praktický smysl a může být kontraproduktivní. Obecně platí, že pro-integrační politické klima se musí týkat celé administrativy, stejně jako justice musí zřetelně cítit, že při prosazování občanských a menšinových práv má plnou podporu státu i veřejnosti.

E) Nejen u nás, ale i v dalších evropských zemích se ukazuje jako efektivní a užitečná spolupráce státu, jeho centrální i místních orgánů, s nevládními organizacemi, které v dané oblasti působí. Tato komunikace je nejen výhodná z hlediska možností implementace zkušeností těchto organizací pro vládní politiku, ale zejména z hlediska rozšiřování sféry participace na řešení problému a rozšíření počtu aktérů celého procesu.

F) Specifickou úrovní veřejného politického procesu je úroveň místních obecních či městských komunit, kde se evidentně ukazuje praktická úroveň integrace Romů i kvalita etnických poměrů. Proces integrující romskou komunitu, její reprezentaci, s místními občanskými organizacemi, samosprávou, ale i podnikatelskými organizacemi a partnery je – a to je podstatné – doplňkem centrální politiky státu, není v žádném případě jejím substitutem, jak se chybně domnívají někteří experti centrální administrativy.[19] Komunální úroveň může integrační kroky udělat adresnými a srozumitelnými pro menšinu i většinu, může je přizpůsobit místním poměrům a hlouběji provázat s rozvojem a stabilizací obce. V žádném případě však nemůže centrální politiku nahradit.

1.5.3 Znalost a prozkoumání specifických podmínek integrace

Zdrojem variance v přístupu jednotlivých států k naplnění standardů ochrany a integrace menšin je především specifická situace dané země i specifická situace konkrétní menšiny. Například již v rozměrech Československa bylo patrné, že postavení a integrace Romů byla v obou částech bývalé federace odlišná a vyžadovala specifický přístup. Obdobně například nebylo možné přenášet politiku státu vůči maďarské menšině do přístupu vůči Romům apod. Takováto parametrizace politiky a programů vůči jednotlivým menšinám vyžaduje hlubokou a neustále obnovovanou znalost objektivních i subjektivních parametrů postavení, života a zájmů menšiny, její struktury, vnitřní diferenciací, obdobně jako hlubokou znalost situace a procesů uvnitř majoritního prostředí, do něhož se menšina integruje. Právě v této oblasti se koncentruje jeden z nejnápadnějších rozdílů mezi naší situací a situací v zemích EU respektive USA. Naše dosavadní konání týkající se zejména romské menšiny však provázal značný a dlouhodobý nedostatek nezbytných a zevrubných informací[20] o poměrech, postavení, zájmech a struktuře romské menšiny.[21] Obdobně se koncepční a analytické práce udržovaly odděleně od práce akademických a jiných expertů na problematiku, vládní podklady či dokumenty neprocházely oponentními řízeními. Vládní administrativa se sice snažila získávat

informace z akademických, privátních či nevládních organizací, ale své koncepce a podklady širší diskusi neposkytovala, a pokud, pak neformálně a nikoli ke zveřejnění.[22] Deficit konkrétní analytické znalosti menšiny i většiny vede v principu k normativnímu a ideologickému přístupu. V důsledku pak jsou nezbytné kroky prosazovány jakoby "proti" menšině i většině, jsou ideologicky či normativně artikulovány, a politikům se jednoznačně jeví jako nepopulární, obtížně přijatelné a tudíž z hlediska jejich popularity riskantní. Nikoli náhodou zůstala česká exekutiva v pouhé negativní úrovni ochrany Romů vůči násilné diskriminaci a rasismu, a to ještě zdaleka ne úspěšně, a nedostala se k formulování a naplnění pozitivních programů podpory a integrace menšiny. Je jednou z podstatných zahraničních zkušeností, že bez hluboké znalosti a neustále obnovovaného vhledu do etnické dynamiky, nelze nalézt kvalifikovaný, funkční a přijatelný program pozitivní podpory menšiny. Naše špatné výsledky v oblasti integrace Romů ukazují, že kvalifikované zázemí a kontrola vůči formulované a realizované politice, která není jen politická a ideologická, zřejmě u nás chybí.

1.5.4 *Respekt k historickým a kulturním dimenzím specifické identity*

Jednou z nejsložitějších otázek spjatých s hledáním specifické strategie integrace konkrétní etnické či národnostní menšiny je přístup k rozhodujícím dimenzím etnické či národnostní identity, zejména jde o jazyk, vlastní kulturní tradice a zvyklosti, vlastní historie a geneze, psané respektive publikované a textovou formou kodifikované prvky identity (vlastní literatura, poezie, dětské příběhy apod.) a v neposlední řadě pak komunitní život etnických či národnostních společenství. Zmíňme alespoň obecné principy, které musí specifická politika podpory menšiny minimálně vážit a vycházet z jejich analýzy a znalosti:

- V Evropě již dlouhodobě, v USA relativně nedávno, převládá přístup, v němž se posilování specifické kulturní (etnické či národnostní) identity menšin ukazuje jako důležitý prostředek a mechanismus jejich integrace do etnický či národnostně odlišného prostředí. Teprve ve chvíli, kdy si jsou příslušníci menšiny jasně vědomi své vlastní specifické identity, vlastního původu, tradic, jazyka, kdy jasně vědí "kdo jsou", dokáží také bez problémů zvládat kulturní, jazykové a národnostní prostředí většinové společnosti a identifikovat se s touto společností i se státem jako s vlastním.[23]
- Jedním z vážných dilemat, která obklopují menšinovou problematiku je otázka kolektivního či skupinového zakotvení "filosofie" integrace menšin, tak jak se formuje v Evropě již v průběhu poválečného období, mezinárodně pak zejména po roce 1990. V souladu s mezinárodní tendencí posilovat stabilitu nepodporuje žádná mezinárodní organizace kolektivní práva, neboť dává přednost stabilitě hranic a států. Nicméně z hlediska konkrétních navrhovaných politik a standardů integrace menšin se vývoj nepochybně pohybuje směrem ke kolektivnímu přístupu, kolektivnímu zajištění a podpoře menšin. Pro mnohé politiky jde o velmi jemnou a obtížně pochopitelnou distinkci mezi uniformními občanskými právy chránící jednotlivce, specifickými menšinovými právy, která zajišťují jednotlivci možnost svobodně získávat, rozvíjet a uplatňovat kolektivní národnostní či etnickou identitu, a skupinově zaměřenými politikami, které podporují společenství a menšinu jako národnostně či etnický definované společenství, které disponuje kolektivní identitou a znaky (jazyk, zvyky apod.). Existence komunit, regionálních či místních společenství je důležitým mechanismem stabilizace a rozvoje etnické či národnostní identity menšiny. Přitom nejde nevyhnutelně o prostorovou koncentraci příslušníků menšiny, ale existence aktivit, infrastruktury, společných aktivit apod. Regenerace komunitního zázemí identity a života menšin zřejmě představuje jednu z nejsložitějších úloh.[24] V našem případě je však patrné, že jak dimenze etnické identity, tak rozvoj kolektivních a pospolitostních dimenzí života Romů jako menšiny zřejmě představuje strategickou nicméně obtížnou úlohu.[25]
- Integrace menšiny na bázi její vlastní identity je samozřejmě možná jen za předpokladu, že se majoritní prostředí nechová xenofobně a agresivně vůči kulturní, etnické, rasové či národnostní odlišnosti, kdy chování souladné s vlastní identitou nevystavuje příslušníky menšin ohrožení, diskriminaci nebo dokonce násilí. Nutnost skrývat či popírat vlastní identitu je patrně mechanismem, který rychle eroduje identifikaci s většinovou společností, státním útvarem apod. Xenofobní, nacionalistické

ké či rasistické prostředí uzavírá prostor pozitivní integrace menšiny iterativně posilované a stimulované právě kultivací vlastní odlišnou identitou. Z hlediska většiny je právě existence menšin založená na jejich kulturní odlišnosti, tradicích a identitě, garancí otevřenosti, plurality a odolnosti vůči xenofobii, nacionalismu, obdobně jako civilizačním problémům vyplývajícím z obecnějšího fenoménu kulturního odcizení, kulturní homogenizace a uniformizace společností.[26]

1.5.5 Otevřenost a prostupnost sociální struktury společnosti pro příslušníky menšiny

Jak z hlediska obsahu navrhovaných mezinárodních standardů integrace etnických a národnostních menšin, tak z hlediska reálné situace v Evropě i v USA platí, že klíčovým parametrem hodnocení účinnosti menšinové politiky i reálného stupně její integrace je postavení respektive "distribuce" členů menšiny v sociální struktuře společnosti a v tomto smyslu i mobilitní otevřenost a prostupnost majoritních společností pro příslušníky menšin. Cílem a hodnotící optikou proto přestává být pouze rovnost příležitostí a nediskriminace menšin z hlediska dostupnosti pozic ve státní službě, médiích, veřejném sektoru apod., ale reálné zastoupení menšin v jednotlivých vrstvách společnosti a socio-profesní struktuře, včetně středních i vyšších pozic. Pokud jde o otevřenost a prostupnost sociální struktury lze konstatovat, že stále více jde o ústřední téma pozitivní podpory integrace menšin:

- Mezinárodní standardy a normy i praktická politika sledují reálnou rovnost menšin z hlediska jejich postavení ve společnosti, životních podmínek, úrovně, bydlení apod., a tudíž z hlediska reálných šancí dosáhnout ve společnosti totéž co příslušníci většiny.
- Právě a především formulací problému v poloze identických šancí na získání pozice ve společnosti nabyta koncepce integrace menšin dominantní směřování k jejich aktivní podpoře a v některých zemích i zvýhodňování vůči příslušníkům většiny. Snaha o překonání nikoliv již jen formální diskriminace v přístupu (příležitostech) k získání pozic, ale snaha o praktické překonání nerovností, jejich vyrovnání a prosazení rovnoměrnějšího zastoupení příslušníků menšin ve struktuře společnosti stojí v pozadí všech programů spjatých s pozitivní diskriminací, afirmativní akcí apod. Jde však o celou varietu postupů s různou úrovní zvyšování či ovlivňování šancí příslušníků menšiny, a to zdaleka nejen pomocí a za cenu paralelního snižování šancí příslušníků většiny.
- Vzhledem ke svému klíčovému významu pro získání středních a vyšších profesních a zaměstnaneckých pozic, příjmů a životní úrovně, hraje ústřední roli v posilování mobilitních šancí především vzdělání.[27] Podpora mobilitních šancí menšin se koncentruje především do školského systému, v některých zemích (např. USA) i do karierních mechanismů a obsazování významných pozic ve státních orgánech, organizacích a resortech (například armáda), ale i v té části privátní sféry, která realizuje státní zakázky.

1.6 Odlišné úrovně a intenzita pozitivní podpory menšin zaměřené na postavení ve společnosti

Pro posuzování všech konceptů a programů, jejichž cílem je přiblížení reálného společenského postavení a životních podmínek menšiny s většinou[28], nesmíme ztrácet ze zřetele fakt, že cílem těchto procedur není odstranění principu rovnosti příležitostí[29] a tudíž narušení volné soutěže. Programy pozitivní podpory menšin se zaměřují na předpoklady příslušníků menšiny v této soutěži obstát. V tomto smyslu také integrační politiky zpravidla nejsou postaveny na principu zvyšování šancí jedněch, cestou explicitního snižování šancí nebo dokonce omezování příležitostí druhých.[30]

Z hlediska uplatňovaných pozitivních a podpůrných programů platí, že prakticky všechny demokratické země v Evropě i za mořem tou či onou formou národnostní a etnické menšiny podporují. Tyto programy však disponují velice rozdílnou intenzitou podpory a jsou charakteristické specifickým zaměřením podle podmínek menšin v dané zemi, jejich potřeb a postavení i politic-

ké naléhavosti problému.[31]

Těžiště integrace se zaměřuje zejména do vzdělávacího procesu a do šancí na získání vzdělání, které umožňuje jedinci daleko efektivnější pohyb a seberealizaci na trhu pracovních sil, utváření vlastního života a životních podmínek. Vedle vlivu na profesní a pracovní šance však školský systém zpravidla realizuje i reprodukci a realizaci vlastní identity menšiny, což se týká zejména národnostních menšin, jejich jazykových potřeb, udržení tradic, znalost vlastní historie apod. Intervence do pracovní oblasti, distribuce pracovních míst je méně výrazná a týká se především sektoru financovaného státem. Otevřená soutěž proto zůstává zachována. A je příznačné, že tyto poměrně dosti náročné programy a procedury jsou uplatňovány v nejliberálnějších zemích, například v USA, ale i v tradičních evropských demokraciích jako Velká Británie, Holandsko a dalších.

Značná variance povahy a intenzity pozitivní podpory menšin v různých zemích ukazuje jak velkou roli hraje v utváření konkrétní integrační politiky její specifikace vůči konkrétním sociálním, ekonomickým a etnickým podmínkám a zevrubná znalost těchto podmínek. Nicméně zkusme alespoň obecněji formulovat různé stupně a směry či okruhy možné podpory menšin.

1.6.1 Ochrana, podpora a rozvoj etnické či národnostní identity

Otázka pěstování národnostní či etnické identity, její ochrana a rozvoj je samozřejmým právem menšin, které si na své identitě, národnosti, jazyku atd. zakládají (například maďarské menšiny v zemích sousedních s Maďarskem, italské menšiny apod.). V evropských zemích se však dlouhodobě rozvíjí a v posledním desetiletí sílí snaha o udržení či dokonce oživení historických regionálních či národnostních komunit, které by bez vydatné pomoci státu (finance, média, školy, tisk publikace apod.) nepřežily. Proč se to dělá? Důvodů je poměrně dost a s postupující evropskou integrací jejich počet vzrůstá. V první řadě zde hrají roli zájmy samotných společenství jejich potřeba vlastních tradic, jazyka, kultury apod. Patří sem zajisté i zájem majoritních společností a vlád, které v udržení kulturní identity shledávají základní mechanismus identifikace se společností a zemí, i základní předpoklad fungování samosprávnosti a vnitřní kulturní a společenské integrity menšiny či pospolitosti. V neposlední řadě pak je to právě podpora menšin, regionálních společenství, často i v historicky původních a přeshraničních regionech, jako protiváha či kulturní komplement akcelerující evropské integraci. Jak Evropská unie, tak zejména vlády evropských zemí pociťují důležitost udržení kulturní, národnostní i etnické pestrosti Evropy jako nutné podmínky postupu evropského sjednocení a jeho nadnárodní institucionalizace. V tomto procesu se postupně původně suverénní a státotvorné národy stávají „menšinami“ multinárodní EU a nadnárodní Evropské komise. Péče o dosavadní menšiny je, poněkud nadsazeně řečeno, předobrazem budoucnosti celých národů. Probíhající reforma EU proto má velice podstatnou dimenzi jak v otázce ochrany postavení a práv menších národů vůči větším v prostoru EU, ale i z hlediska kvality jejich participace a vlivu v institucích a orgánech EU, a to jak volených, tak jmenovaných.[32]

1.6.2 Podpora seberealizace uvnitř majoritní společnosti prostřednictvím menšinové identity

Etnické a národnostní menšiny jsou podporovány i v tom, že mohou dosahovat potřebného vzdělání a kvalifikace ve vlastním jazyce, v národnostním školství, které nejen zamezuje možné diskriminaci v důsledku horší jazykové výbavy menšin, ale umožňuje i vlastní specifikaci a profilaci výuky v předmětech důležitých pro kulturní a národnostní identitu, její rozvoj i mezigenerační přenos. V podmínkách dnešní západní Evropy je národnostní školství „prolongováno“ až do možnosti získání univerzitního vzdělání v zemích, kde je menšinový jazyk jazykem většiny a zpětné uznání tohoto vzdělání v zemích, kde je jazykem menšin. Neboli nejen získání, ale i uplatnění kvalifikace podléhá specifické podpoře ze strany států. Důležitým prvkem nediskriminačního prostředí, i jazykového a kulturního komfortu menšin v dnešní Evropě je rozsáhlá podpora dvojjazyčnosti fungování veřejné a státní správy, včetně legislativy, justice apod. Tato dvojjazyčnost pak nezřídka vede k rozšiřování faktické dvojjazyčnosti nejen minoritní, ale i majoritní populace ve smíšených oblastech. Kromě běžných dvojjazyčných názvů, překladů správních dokumentů a rozhodnutí, je to i jazykově specifické

ká mediální sféra, od novin, až po televizní programy.

1.6.3 Participace a samospráva

V demokratické části Evropy se v celém poválečném období kultivoval model participace menšin na správě vlastních veřejných záležitostí, případně maximální autonomizace jejich samosprávy, participace na veřejné správě a v politickém a parlamentním životě země. Účast v politickém procesu, vstřícnost v utváření samosprávné struktury uvnitř zemí, možnost ovlivňování vlastních záležitostí a otázek byly záhy identifikovány jako podstatné nástroje uklidnění národnostních tenzí, zmenšení prostoru radikálním hnutím a posílení spoluodpovědnosti za vlastní osud i vývoj celé země na straně menšin. Podstatné uklidnění situace v řadě zemí (Itálie, Francie, Švýcarsko), snížení vlivu a aktivity extrémistů (Španělsko, Korsika), ale i dnešní omezení či eliminace terorismu a násilí (Severní Irsko), to vše potvrdilo a potvrzuje stěžejní význam této oblasti specifické podpory menšin pro jejich integraci a národnostní identifikaci se státem v němž žijí pomocí zvýšené spoluodpovědnosti za vlastní i jeho rozvoj. V řadě oblastí Evropy dnes již lze hovořit o vysoké míře autonomie a situaci blízké kolektivním právům s patrnou snahou o vtažení menšin do veřejného života a správy celé země (garantovaná místa v regionálních či ústředních parlamentech, participace či garantované pozice v relevantních orgánech exekutivy a administrativy státu).

Poněkud jiný byl vývoj v USA, kde poválečná frustrace mezi většinou černošského obyvatelstva nad diskriminací, a zejména teritoriální disperse černých Američanů, vedly ke vzniku vlastních nevládních organizací, které v různých oblastech vztahů vůči státu i federálním orgánům menšinu zastupovaly a dodnes zastupují. Vznik a existence vlastních nevládních organizací menšiny byly důležitým krokem k formulaci vlastních specifických zájmů a nutností jejich formulace, tak ke vzniku vyjednávací situace, kdy již partnerem státu není jednotlivý příslušník menšiny, nebo rodina, ale legitimní silný partner, který si dokáže vymoci respekt jak u státu, tak většiny.

1.6.4 Pozitivní diskriminace příslušníků menšiny

Existenci pozitivních diskriminačních programů stát uznává dvě důležité charakteristiky sociálního postavení menšiny. Především je to existence nižších šancí na získání srovnatelného vydělání a pozic právě a pouze v důsledku příslušnosti k menšině, tedy v důsledku národnostní, etnické či rasové příslušnosti. Uznává tím existenci negativního zatížení (diskriminaci) dětí pocházejících z menšinového prostředí ve srovnání s dětmi s dominantního či majoritního prostředí, a to bez ohledu na to, zda je tato diskriminace výsledkem cíleného či nezáměrného chování většiny. Dále pak stát uznává, že jde o takovou okolnost, kterou nejen nechce akceptovat, ale jejíž překonání leží mimo dosah možností a schopností menšiny. Tato okolnost platí dvojnásob v situaci, kdy je znevýhodnění etnickým původem spojeno se znevýhodněním sociálním a vzdělanostním, je-li menšina jako celek charakteristická nižším vzděláním, životem (nadreprerzentací) v nižších sociálních vrstvách společnosti respektive v nejméně rozvinutých regionech či teritoriích země.

V oblasti pozitivní diskriminace lze rovněž nalézt celou varietu aktivit, a to (i) počínaje cíleným a přímým posilováním schopnosti menšiny získávat vyšší pozice – zejména cílená kultivace předpokladů k získání vzdělání u dětí specifického etnického původu - do vzdělávacích programů těchto dětí stát investuje větší prostředky a zlepšuje jejich podmínky. (ii) Přes překonávání zhoršeného vzdělanostního či sociálního původu uvnitř samotného školského systému cestou zvýhodňování těchto dětí mírnějšími požadavky v kulturně akcentovaných předmětech nebo jejich obecným zvýhodňováním respektive kvotním a normativním vymezením podílu (početního zastoupení) těchto dětí mezi žáky či studenty jednotlivých stupňů a škol. (iii) Konče obdobným ovlivňováním a zvýhodňováním pozice příslušníků menšiny na pracovním trhu, například kvótami počtu zaměstnanců menšinového původu ve státních úřadech či organizacích, které využívají daňové prostředky.

V celkových úvahách nad povahou podpory etnických menšin je třeba vzít v úvahu, že odlišnosti, které jsou patrné mezi různými zeměmi[33], nevyplývají zcela z politické nebo apriorní ideologické libovůle a nahodilosti, ale z nepoměrně věcnějších příčin. Zmiňme alespoň některé:

- Neplatí, že by se země rozlišovaly pouze intenzitou a stupněm podpory respektive tvrdostí pozitivní diskriminace. Spíše jde o širí využívaných prostředků, od specificky kulturních až po diskriminační, a intenzitu integrační politiky.
- Lze předpokládat, že rozsah a intenzita podpory je odrazem faktického stavu a postavení menšiny, hloubky její diskriminace z hlediska věcných dopadů a důsledků pro postavení ve společnosti. Čím větší defavorizace a marginalizace menšiny, tím důraznější a rozsáhlejší prostředky budou muset být zapojeny jakmile jednou integrační politika začne. Vyčkávání se zahájením integrační politiky v podmínkách akcelerujícího propadu menšiny a narůstající diskriminace bude v principu znamenat nevyhnutelnost nasazení masivnější podpory.
- Oč intenzivnější podpora menšiny o to obtížnější je jak její politické prosazení ve společnosti, tak zejména její jakékoli omezování nebo zpomalování v budoucnosti.
- Zřetelně nejobtížnější je podpora a integrace menšin, které jsou charakteristické: (i) dlouhodobou diskriminací a zaostalostí s destruktivními následky pro přítomnost specifické etnické či národnostní identity a jejího vědomí; (ii) menšiny charakteristické prostorovou disperzí namísto prostorové koncentrace umožňující přirozený vznik zájmu o vlastní samosprávu a vlastní rozvoj jakožto územního společenství; a (iii) menšiny existující bez existence vlastního „mateřského“ státu, kde její kultura, jazyk, zvyky jsou vlastnictvím většiny, a to včetně literatury medií a specifické kulturní produkce a příležitostí ke vzdělání.

1.7 Situace Romů v ČR z hlediska uplatnění specifické podpory menšiny

Pokusíme-li se o vztažení některých zmíněných rysů specifické podpory integrace menšin na situaci Romů u nás, pak si je třeba všimnout především těch podstatných prvků, jejichž zmapování a zvážení může vyústit v preciznější rozvahu o parametrizaci dlouhodobě úspěšné integrační politiky vzhledem k této menšině. Romové jsou v řadě ohledů velice specifická menšina, která postrádá mnohé podstatné rysy, o které se specifická podpora menšin zvláště v Evropě opírá.[34] Z mnoha zdůrazňme ty, které budou mít spíše strategický respektive komplikující význam pro nalezení adekvátního zaměření i intenzity podpory.

1.7 Nejasná báze definice integrační politiky - identita Romů

Jedno z nejobtížnějších rozhodnutí, které integrační politiku čeká, je otázka přístupu k integraci Romů, z hlediska jejich definice jakožto specifické populace - menšiny. Jakkoli jde nesporně o otázku historickou a akademickou, její zodpovězení má z hlediska hledání programu integrace kruciólní význam. Jsou Romové etnickou menšinou charakteristickou vědomím vlastní identity, jazykem, tradicemi, vnitřní strukturou, reprezentací, kohezí a vědomím vlastní identity. Nebo je spojuje spíše etnická, rasová a sociální diskriminační zátěž ze strany většinového prostředí, objektivní i subjektivní postavení obtížně přizpůsobivého společenství, které je objektem společenské marginalizace, jež je dnes již hlavním společným jmenovatelem Romů v ČR? To vše samozřejmě v důsledku dlouhodobého zaostání, asimilace i nedostatečné schopnosti reprodukovat vlastní etnickou identitu z generace na generaci. Je ztráta a desintegrace vlastní kulturní a etnické identity tím rozhodujícím rysem romského etnika, rysem, který Romy tlačí k okraji společnosti, zbavuje je prostředků kulturní integrace a schopnosti soužití?

Z mnoha ohledů je evidentní, že jde o otázku, s kterou si nejen zatím nevíme rady, ale zatím ji dokonce máme strach být jen formulovat,[35] a to patrně jak z obav z kritiky od Romů samotných, tak z hlediska možných důsledků a závazků pro postup státu vůči tomuto etniku. Vážnost této otázky spočívá v tom, zda ČR bude překonávat současný stav spíše integrací spoluutvářenou a nesenou právě etnickými specifiky, tedy regenerací a rozvojem identity Romů i jejich subjektivity jakožto etnické menšiny, nebo zda budeme defavorizaci Romů překonávat spíše prostřednictvím regionální a komunální politiky, respektive sociální politiky specificky mířené na jednotlivce a rodiny jakožto sociální jednotky, zatímco komunita a její struktura budou spíše pomocnými instrumenty.

Rozdíl obou strategií je principiální a zásadní. Řešení odvozované z perspektivy etnické identity menšiny musí nezbytně počítat s regenerací této identity, z perspektivy situace romské menšiny jako celku, v její struktuře, diferenciaci, reprezentaci a specifických kulturních a etnických potřebách, jako podmínce integrace a vstupu do české společnosti. Naproti tomu řešení nesené spíše dikcí sociální politiky, jednotlivce a rodiny respektive místního společenství, je spíše asimilační povahy. Vyjádřeno ve značné zkratce, stojíme před otázkou, zda u romských dětí posilovat znalost jejich vlastního jazyka specifické identity, historie a vědomí odlišnosti, to vše jako kulturní báze, z které se začnou a dokáží přibližovat k českému prostředí a vzdělání jako kulturně odlišnému prostředí, nebo zda máme specifickou identitu (jazyk, zvyky a pocit odlišnosti) ponechat stranou a zcela substituovat českou identitou shodnou s většinou populace ve všech aspektech a od počátku.[36]

Jakkoli rozlišování mezi integrační a asimilační perspektivou může být spíše analytické, je klíčové pro svou náročnost na (i) informační předpoklady, na (ii) mechanismus posuzování a hodnocení a (iii) strategické konsekvence závěrů. Je to však analýza, s kterou již nemůžeme - s ohledem na rapidně narůstající diskriminační a segregační tendence - dlouho otálet.

Dynamika současného evropského vývoje je jednoznačně protiasimilační a ve prospěch posilování etnické identity jako mechanismu integrace menšin. Obdobně, převažující a dlouhodobá pasivita státu vůči narůstající vnitřní i - z hlediska postavení ve společnosti - sociální desintegraci romské menšiny u nás, je v protikladu a rozporu s vývojem v evropských zemích.[37]

1.7.2 Deficit informačního zázemí pro odvození koncepce integrace

Konstatovali jsme, že předpokladem úspěšné pozitivní strategie integrace je zevrubná, spolehlivá a aktualizovaná znalost a informační základna integrace. Naše situace je v tomto ohledu nedostatečná a jak politická rozprava, tak dosavadní pokusy o formulování cílů z hlediska vládní politiky vůči romské menšině jsou provázeny informačním deficitem, a to ve zcela elementárních aspektech.

Lze konstatovat, že chybí informace popisující sociální, hospodářskou i kulturní situaci Romů, a to jak obecně, tak regionálně specificky, chybí vývojové informace (například školní výsledky romských dětí, ambice rodin v tomto ohledu apod.). Chybí informace o postojích a intencích samotných Romů, jejich vlastní sebereflexi, a to jak s ohledem na současnou situaci, tak s ohledem na budoucí vývoj a aspirace. Je vysoce pravděpodobné, že při kvalitním vhledu do situace uvnitř romské menšiny by nás loňský pokus o masový odchod Romů do zahraničí nezaskočil. V řadě ohledů budí absence informací dojem zastírání skutečného stavu respektive pasivity státu, a to pod záštitou zákazu shromažďování etnicky specifických informací, jakkoli mezinárodní dokumenty jasně poskytují právo k takové informační politice je-li základem pro integraci menšiny.

Obdobně prázdná je vládní báze informací o prostředí majoritní populace, možných strategiích překonání xenofobní uzavřenosti, snížení silného rasismu a militantního extremismu.

Integrační politika zatím nemůže být odvozována ani ze zobecnění dílčích zkušeností nevládního sektoru, kde jednotlivé nadace a občanská sdružení působí v nejrůznějších oblastech integrace Romů. Takové zobecnění a analýza výsledků chybí, jakkoli by zajisté pomohly a ulehčily hle-

dání. Obdobně chybí obecnější analýza výsledků získaných na komunální úrovni v různých regionech, při značné varianci aktivity radnic i podmínek, v nichž radnice pracují.

Specifickým problémem pak je deficit spolupráce s akademickými a expertními kruhy, která nepřesáhla spíše formální úroveň, kde však nedojde k symbioze poznání (znalosti) a rozhodování. Akademické kruhy tak zůstávají jaksi nedotčeny problémy administrativy a samotná administrativa je jen dosti málo „dotčena“ aktivitami a výsledky akademické sféry.[38]

Specifickou oblastí informačních zdrojů jsou zahraniční zkušenosti. Z tohoto hlediska vývoj v ČR prošel několika fázemi. V polovině 90. let to byla směs mezinárodních upozornění na narůstající etnické problémy a propad romské menšiny[39] na jedné straně a rigidní ideologické odmítání této kritiky, zastírání a popírání těchto problémů oficiálními orgány ČR.[40] Pasivitu posléze vystřídala zostřená rétorika v opakujících se situacích násilných extrémistických útoků proti Romům, která byla mimo pochybnost mířena především do zahraničí. Doma však zůstávala nejen bez praktických důsledků, ale zejména nevedla k zahájení systematické práce v této oblasti.[41] V několika uplynulých letech se administrativa konečně začala zajímat o používané techniky a programy specifické podpory etnických menšin v zahraničí. Zatím však nic nenasvědčuje, že by takové kroky provázela i snaha o jejich začlenění do systematicky kultivované integrační politiky. Při převažujícím informačním deficitu a neznalosti skutečné situace menšiny je také přímý transfer technik podpory ohrožován malou účinností nebo dokonce kontraproduktivními důsledky.

1.7.3 Oslabená etnická identita Romů v ČR

Spíše nepřímé empirické indicie, na které musíme spoléhat, naznačují některé podstatné indikace výrazného oslabení etnické identity Romů, které rozkládají její subjektivitu jako menšiny a schopnost absorbovat aktivní integrační politiku, včetně specifické pozitivní podpory:

Existuje jen velice nejasná představa o povaze vnitřní struktury a organizaci romské menšiny. Není proto ani zřejmé, zda lze pro romskou menšinu definovat a uplatnit uniformní a celoplošnou integrační politiku, nebo zda má být regionálně, rodově, hlouběji etnický, z hlediska původu atd. specifikována. Je zřejmé, že situace má značnou regionální i komunální varianci, která je spojena nejen s dobou příchodu, celkovou stabilitou daného regionu, ale i s místní situací a komunální politikou radnic. Přesto, máme-li směřovat k integrační politice, nelze strategické otázky ani rozvinutí integrační politiky ponechat na regionálním či místním rozhodování.[42] Neznalost a v tomto smyslu i nestrukturovanost vidění stavu, postavení a situace romské menšiny je patrná i v tendenci ke generalizaci, a to jak na straně zastánců integrace, tak na straně extrémistů či rasistů. Za takových okolností nelze adekvátní integrační strategii formulovat.

Jak v důsledku faktického historického vývoje, tak v důsledku viditelného rozmělnění vědomí vlastní identity, je patrná malá historická zakotvenost Romů. Vyvraždění většiny českých Romů za války, imigrační vlny slovenských Romů po válce a v 60. letech, asimilační tlaky a obecné oslabování historického vědomí za komunismu, to vše oslabilo historickou identitu českých Romů, jejich vědomí původu a historických kořenů. Pomalý a obtížný návrat historického vědomí (například památník v Letech, Muzeum romské kultury v Brně apod.) nadále zůstávají spíše věcí úzkého okruhu romských aktivistů, než výrazem potřeby Romů o regeneraci vlastní historické identity a o její zvládnutí mladší generací. Romové v Čechách patrně žijí historickým vědomím své generace nebo generace rodičů a prarodičů. To je samozřejmě vzhledem ke komplikovanosti jejich osudu i národnostní a etnické agresivitě střední Evropy málo.

Mimořádně vážnou otázkou je stav romštiny, a to jak z hlediska jejího rozšíření a dynamiky, tak z hlediska zvládnutí jazyka samotnými Romy. Romština je zajisté funkcí lexikální potřeby a používání v romských komunitách, je odrazem jejich situace a postavení ve společnosti. Posilování prvků vlastní kulturní identity však nesporně je spjata s podporou romštiny jako jazyka (učebnice,

texty, literatura) i jako komunikačního a vyjadřovacího prostředku dětí. Jazyková situace Romů v ČR představuje jednu z nejsložitějších otázek a dimenzí posilování a rozvoje jejich vlastní identity v historickém, etnickém i vzdělanostním smyslu. Pozitivní diskriminace romštiny jako jazyka se zdá být mimořádně významnou úlohou v regeneraci identity Romů a tím i jejich integrace do českého prostředí jako Romů.

Jednou z nesporných příčin eroze etnické identity Romů je prakticky úplná závislost jejího transferu a rozvoje na situaci uvnitř rodiny, její nepřítomnost a úplné potlačení ve výuce na základních školách, a to jak z hlediska romských dětí, tak jejich neromských spolužáků[43]. I zde je otázka rozvoje specifického školství respektive rozšíření výuky romštiny v základních školách s vyšším podílem těchto žáků vážnou otázkou, která již je „na stole“ a rozhodně je jednou z ústředních pro formulaci integrační politiky, včetně trvalého posilování šancí romských dětí alespoň na získávání kvalifikace (vyučení, střední škola) po ukončení základní školy. Je přitom patrné, že čím lépe budou romské děti zvládat základní školy, a to s pomocí svého jazyka, vlastní kultury a jejím pronikáním do českého prostředí, tím méně bude potřeba zvyšovat šance romských dětí na střední či vysoké školy systémem kvót a pozitivní diskriminace. Naopak je patrné, že nebudeme-li již dnes rozvíjet dostupnost ukončení základního vzdělání a tím otevření dalších stupňů přirozenou cestou rozvoje identity, jazyka a myšlenkových schopností romských dětí, dříve či později budeme muset afirmativní model kvót přijmout.[44]

Specifickým problémem je slabá identifikace romských elit s vlastní menšinou. V souladu s dosavadní vývojovou tendencí se romské elity, jakmile dosáhly společenského postavení spíše snažily vyvázat z romského prostředí a splynout či asimilovat se do většinové populace. Romská menšina trpí neblahými důsledky vzestupné mobility svých členů zejména nedostatečným rozvojem vertikálních prvků sociální struktury menšiny. Romské elity jsou velice úzké, nedynamické, bez schopnosti „táhnout“ jak svým chováním, tak svým příkladem. Politika specifické podpory nutně musí obsáhnout i reintegraci romských elit do problematiky vlastní menšiny i komunity, a to ve všech základních směrech a funkcích.

Romská menšina není teritoriálně kompaktní, jakkoli je v některých regionech koncentrována více než v jiných. V principu však je spíše strukturována do autonomních regionálních či komunálních společenství, která nejsou systematičtěji provázána. Dosud Romové představují, spíše než menšinu, sumu lokálních komunit s velice různorodým historickým a migračním zázemím. Podpora přenosu zkušeností mezi komunitami, postupná tvorba sítí, spojení a struktury těchto komunit bude podmiňovat účinnost základní integrační strategie i prostor k její specifikaci a diskusi výsledků.

1.7.4 Nefunkční politický a administrativní mechanismus

Při pohledu na dnešní situaci a výsledky uplynulých let je patrné, že dosavadní administrativní mechanismy a prostředky používané v ČR zejména na vládní úrovni, jsou spíše nedostatečné a neefektivní, ale v jistém smyslu i kontraproduktivní. Došlo ke zhoršení situace jak z hlediska postavení a marginalizace Romů, tak z hlediska etnické tenze, rasových konfliktů a segregáčnických tendencí. Při tom je třeba rozlišovat mechanismy sloužící k formulování, korekcím a směřování integrační politiky státu na centrální úrovni, od oblasti elementárních práv menšiny z hlediska její ochrany před diskriminací a rasovým násilím. Při vysoké míře xenofobie a rasismu v české společnosti se volbami obsazované instituce (vláda, parlament) chovají pasivně a nepřipustně tolerantně zejména z politických důvodů. Za těchto okolností je ani administrativa, ani reálný, ani nevládní organizace nedokáží přimět k pozitivnímu jednání, které by se neomezilo na formální odsouzení a směřovalo k systematickému řešení. Rozvinutí pozitivní integrační politiky bude pravděpodobně vyžadovat změnu politického i administrativního zajištění romské menšiny na centrální úrovni.

Při neznalosti, multidimenzionalitě a fragmentarizaci základní vnitřní struktury romské menšiny je samozřejmě otázkou základna výběru těch, kteří romskou menšinu reprezentují na nej-různějších fórech a platformách dialogu s vládní administrativou. Tato okolnost se pak dotýká jak reprezentativnosti prosazovaných názorů a zájmů, tak ovšem schopnosti romských reprezentantů prosadit závažná rozhodnutí uvnitř vlastní menšiny. Nelze nevidět, že současná situace je mimořádně obtížná i tím, že pro rozvinutí integrační politiky ze strany státu chybí partneři na straně romské reprezentace, nemluvě o schopnosti prezentovat vlastní program, koncepci a požadavky. Platí sice, že v první řadě to byla romská reprezentace, kdo postrádal důvěryhodného, aktivního a kompetentního partnera ve vládě schopné kvalifikovaného přístupu a dodržení slova. Nicméně je zřejmé, že Romové si zatím nedokáží dodržet slova ani vynutit, ani zřetelně formulovat jasné požadavky a dlouhodobé cíle svého vlastního rozvoje. Součástí integrační a specifické podpory musí být i zvýšená míra odpovědnosti romské reprezentace za její formulování, oponování a implementaci.[45]

Absence jasné vnitřní politické struktury respektive politického procesu je vážným problémem nejen pro existenci partnerů pro dialog s vládou, pro participaci na utváření strategických rozhodnutí na ústřední úrovni. Týká se rovněž zastoupení Romů v klíčových centrálních orgánech, například v Parlamentu. Nelze samozřejmě prokázat, že výrazné zhoršení interetnických vztahů po roce 1992 souvisí s absencí Romů v PS PČR.[46] Tato hypotéza se však nabízí. V současnosti je na politických stranách, zda přijmou Romy na své kandidátky. Prosazení se samostatného kandidáta by vyžadovalo od romských organizací a stran daleko větší míru spolupráce a mimo jiné i získání neronromských hlasů. Otázka specifických postupů a garantovaných křesel pro reprezentanty menšiny se však nabízí jak pro komunální úroveň, tak zejména v budoucích regionálních zastupitelských orgánech. Je však nesporné, že bez participace Romů v politickém a veřejném procesu se nepodaří dosáhnout takové situace, kdy nebude integrační politika vnímána jako cosi vnějšího a cizího uvrženého na romskou menšinu většinou a její mocí.

Jakékoli řešení a program budou mít vyšší šanci na dobrý výsledek, pokud budou předmětem širšího veřejného konsensu. Jednak proto, že zásadním způsobem změní dosud převažující absenci představ o konkrétních možnostech pozitivních řešení, která česká veřejnost zatím nezná. Dále tím, že bude oslaben a zastaven dosud dominující zájem na segregaci a vzájemné izolaci jako jediné alternativě vůči etnickému konfliktu.[47] Dosavadní tendence k jakémusi utajování záměrů vlády, a to jak před odbornou, tak širokou veřejností, byla zcela proti logice věci, neboť pouze získání širší veřejné podpory také zlepšit podmínky práce těm místním či centrálním politikům, kteří takové programy budou prosazovat.

Specifickou podmínkou je překonání uzavřenosti, xenofobie a vysoké míry rasismu (rasového determinismu) vůči Romům v české společnosti. Etnická a kulturní otevřenost české společnosti vyžaduje také samostatnou a aktivní podporu, a to nejen vzhledem k prostředí, v němž budou uplatňovány integrační programy. Důvodem je evropská budoucnost samotné české společnosti, její vnitřní schopnost kapitalizovat z multikulturalnosti i v této multikulturalnosti přežít. Dnešní situace není do budoucna velkým povzbuzením.

Jednou ze silných a pozitivních stránek politického vývoje u nás byla zdrženlivost politických elit u nás, z hlediska využívání rostoucí etnické tenze k populismu a prosazování vlastních ambicí. Tato tendence spíše definovala a specifikovala neofašistické republikány. Počínaje loňskými výroky senátora Klausnera došlo zřetelně k prolomení této bariery a počet případů politického zneužívání etnické tenze a vstřícnosti vůči silné xenofobii narůstá. Česká politika se tak potenciálně může stát problémem nejen svou neschopností formulace a prosazení pozitivních programů, ale hrozbou sklouzávání do populismu.

1.7.5 Absence cílů – rozšíření časového horizontu

Jedním z vážných problémů a bariér řešení je absence jakýchkoli představ o možné pozitivní budoucnosti. Romskou menšinu u nás obklopuje dění „ze dne na den“ respektive „od jedné tragedie k druhé“. Uzavření v dnešku a obavy z budoucnosti mají zajištěné mnohé příčiny. Jedna z nich je však adresovatelná přímo: Až dosud prakticky nebyla formulována cílová představa o tom, čeho bychom z hlediska Romů chtěli v ČR dosáhnout, a to ani ze strany vlády, ani ze strany Romů. Formulování takovéto představy i určitých časových horizontů dosahování těchto cílů má silně mobilizující účinek jak z hlediska menšiny, tak z hlediska exekutivy, která se tím dostává do situace, v níž její práce může a musí být kontrolována z hlediska svých reálných efektů. Prodloužení časového horizontu může otevřít prostor pro déleodobější rozvahu, formulaci strategického zájmu a cíle, i rozvržení a naplánování hlavních cílů a kroků.

Cílová představa citelně chybí i samotné romské menšině, a to jak její stávající reprezentaci, tak elitám, které ztratily naději na celkové povznesení menšiny a hledají vlastní úniková řešení. Právě představa cílů může motivovat Romy k hledání vlastních možností integrace a vytváření lepších podmínek pro mezigenerační vzestupnou mobilitu vlastních dětí.

Formulace programu s reálnými cíli také dá veřejnosti tolik potřebnou a chybějící víru v pozitivních řešení, která mohou zřetelně ospravedlnit a oprávnit nasazení pozitivních a specifických programů a nástrojů podpory menšiny. Z dostupných dat je patrné, že česká veřejnost takovým řešením není uzavřená, spíše naopak taková řešení očekává a je ochotna podpořit.

Vytvoření cílové vize může být také tím nástrojem, který uvolní prostor politikům a zbaví je strachu z populismu svých extremistických oponentů i xenofobie a netolerance svých možných voličů. Právě vize může být tím, co vrátí našim politikům chuť a odvahu jednat ve prospěch lidských práv, civilizovaných poměrů i evropských perspektiv pro českou společnost. To vše ovšem bude záviset na důkladné, kvalifikované a obtížné práci, která nám zatím chybí ze všeho nejvíce.

[1] Za (výchozí) standard integrace je nutné považovat sumu práv národnostních menšin tak, jak ji například shrnuje Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin (Přijata Radou Evropy 1.2.1995, 28.4.1995 podepsán ČR souhlas s podpisem a Ratifikací, ratifikace Poslaneckou sněmovnou a Senátem PČR v listopadu, respektive prosinci 1997). Podrobněji k úmluvě stať M. Pospíšila a V. Sekyta.

[2] K vysvětlení pojmu „ideologie“ (ideologický): ideologií se zde míní zdůraznění rigidního neoliberálního přístupu k otázce menšinových práv. Tento přístup je charakterisován především: a) striktním vnímáním menšinových práv v širokém kontextu lidských práv, b) buď přísným odmítáním jakékoli specifické podpory menšin při naplňování jejich práv (tzv. „zvýhodňování“), nebo redukcí této podpory na oblast sociální politiky. Meritorně pak lze tento „ideologický“ přístup k problematice Romů shrnout pod hlavičku jejího „tržního řešení“.

[3] A je pozoruhodné, že jakkoli ČR dosud k aktivní integrační politice Romů, natož pak k jejich pozitivní diskriminaci nepřistoupila, umožňuje platné etnické klima, jehož součástí jsou i ideologické proklamace politiků, rozvinutí neofašistické volební kampaně pod heslem „Republikáni proti zvýhodňování Cikánů“. Česká veřejnost tak získává rozporuplný obraz integrační politiky v podání neofašistů ještě dříve, než se tento koncept sám zrodil.

[4] Zájem opustit ČR deklarovaly a realizovaly především romské elity, které dokonce deklarovaly odchod z ČR do demokratických zemí jako modelové řešení svých – v rámci ČR – neřešených a z jejich hlediska neřešitelných problémů. Vzniklá situace byla charakteristická i tím, že odchod Romů byl zcela otevřeně podporován i některými místními a celostátními politiky, kteří bezprecedentně otevírali prostor ideologii populismu. I ze strany většiny již ideologie vzájemné segregace nachází své zhmotnění v návrzích výstavby zdí oddělujících obě společenství respektive místní komunity.

[5] Tento stav a v tomto smyslu i závazek státu vůči Romům v ČR formulovala teprve až tzv. „Bratinkova zpráva“ a v politickém uznání závazku státu také spočívá nejvýraznější přínos této zprávy, jakkoli samozřejmě platí, že jde o závazek, k němuž se ČR zavázala několikrát v mezinárodních smlouvách a paktech.

[6] Potíž je v tom, že není jisté, zda vyvolávání atmosféry inferiority je správnou cestou, přijatelnou pro Romy i nepřátelsky a xenofobně naladěnou veřejnost, dále se tím přijímá předpoklad, že etnická příslušnost k Romům je formou invalidity a tím i subjektem dobročinnosti a sociální politiky státu. V neposlední řadě srovnání s invalidy přehlídá důsledky stavu, kdy se stát vzdá aktivní a specifické snahy o integraci menšiny, nebo se o ni ani nepokusí. Zatímco u invalidů lze předpokládat alespoň částečnou podporu alternativními způsoby (příbuzní, nevládní dobročinné organizace, místní a komunální řešení apod.), v případě etnické či národnostní menšiny, která se ocitla v okrajové pozici, tato alternativní řešení nejsou k dispozici, poměry mezi menšinou a většinou se rapidně zhorší.

[7] Přijetí rozporu mezi existencí Československa a přítomností německých menšin vedlo k detailnímu plánování jejich odsunu po válce již od počátku 40. let československou exilovou vládou. Odsun původně nebyl motivován etnickou mstou většiny proti menšině, ale bezpečnostními zájmy odvozenými z rezignace na integrovatelnost německé menšiny do československé společnosti. Teprve vlastní tragický průběh vyhánění sudetských Němců z Čech ukázal, že alternativou integrace menšiny je otevřený etnický konflikt a násilí, jehož historická legitimita se zdá více než pochybná, jakkoli vyhnání sudetských Němců bylo posvěceno velmocemi.

[8] Antisemitské útoky a rasistická ideologie v předválečném Německu byly jedním z profilových rysů protidemokratického charakteru nastupujícího fašismu. Obdobně se konec předválečné československé demokracie v protektorátu ihned projevil zahájením genocidy Romů a Židů, na niž se podílely české protektorátní orgány. I relativně nedávné etnické násilí v Bosně a Hercegovině bylo možné pouze v důsledku odmítnutí a destrukce demokratických institucí a postupů.

[9] Platí to v plné míře i o předpokladech a důsledcích narůstající etnické tenze obklopující rómskou menšinu u nás. Akcelerována absencí cílevědomé integrační politiky dostala se tato menšina nejen do marginální a inferiorní pozice v české společnosti, ale bezprostředně se stala součástí poklesu vnitřní bezpečnosti, růstu kriminality, drog, prostituce a organizovaného zločinu.

[10] Mezi příklady lze uvést nejen Masarykovu koncepci Československého národa, jehož negativním definičním úběžníkem bylo nejen zanikající Rakousko-Uhersko, ale i německá menšina v Čechách a maďarská menšina na Slovensku. Obdobně ideologického původu a mocenského zaměření byla sovětská a zejména stalinská koncepce národnostní politiky, jejíž mocenské rozlišování národů a národností, jejich umělé vytváření, je dnes patrné v existenci historicky zcela nezakotvených států v asijské části bývalého SSSR. Obdobně vlastně vznikla muslimská národnost v bývalé Titově Jugoslávii, a to jako balancující síla uvnitř vícenárodní struktury společnosti a ústavní struktury země. Právě tento náboženský podtext byl posléze využit k ideologickému zastření mocenských ambicí Srbska a následnému etnickému násilí regulární armády vůči národnostně odlišné populaci v Bosně a Hercegovině. Není nezajímavé, že původcem tohoto ideologického „štitu“ byly akademické kruhy v Bělehradě. A šlo o ideologicky velice úspěšnou koncepci, která dlouhodobě udržovala Evropu v představě, že Balkán se stal nástupišťem militantního islámského náboženství do Evropy.

[11] Většina standardů ochrany menšin byla dojednávána na mezinárodních přesněji multinárodních politických a diplomatických fórech, což plně platilo o vřazení menšinových práv do Helsinských dohod, i pozdější akcelerace standardu ochrany a práv národnostních menšin, které dojednávalo KBSE a Rada Evropy v době, kdy již tato oblast nebyla bloko-

vána existencí rozdělené Evropy a soupeření demokratických a komunistických zemí.

[12] Je zajímavé, že jakkoliv byla důsledkem nefunkčnosti a selhání tohoto mechanismu právě Mnichovská dohoda v roce 1938, volily vítězné mocnosti podobný způsob řešení a garance národnostních a menšinových problémů při Postupimské konferenci po 2. válce, kde byly schváleny mnohé z požadavků na odsuny menšin (nikoli však všechny, což se týkalo například československého požadavku na úplný odsun maďarské menšiny ze Slovenska).

[13] Účinnost OSN, a to jak z hlediska definice standardu ochrany, tak zejména z hlediska schopnosti uplatnění tohoto standardu v praxi bránily zejména dvě okolnosti. V první řadě to byly paralyzující efekty studené války, v níž se právě otázka sebeurčení národů ukázala nejen jako kvalitní nástroj pro nahrazení koloniálních panství demokracií, ale nástroj pronikání a uplatňování mocenského vlivu velmocí, specificky SSSR. Druhým omezujícím faktorem byl globální záběr OSN a nutnost vypracování standardů, které by vyhovovaly stejně podmínkám Evropy jako Afriky či Asie. V době, kdy získávaly nezávislost relativně "umělé" státní útvary, které nereflektovaly historické, národnostní, ani etnické realie bylo zvyšování standardu ochrany a jeho uplatnění například v Africe velice riskantní. V OSN se však projevovala i specifická nechuť některých zemí uznat vyšší standardy ochrany menšin z vlastních vnitropolitických důvodů (Francie, Velká Británie, po určitou dobu i USA), v nichž po válce dominoval spíše asimilační pohled na národnostní a etnické menšiny.

[14] Z hlediska OSN se pojem menšina závazně objevil teprve ve Všeobecné deklaraci lidských práv v roce 1966. Plnou měrou však vstup do vnitřní legislativy již platil pro Helsinský závěrečný akt (1975).

[15] Mnohdy si politici v ČR neuvědomují, do jaké míry je výsledek našich vnitřních legislativních norem produkován složitými mezinárodními jednáními a prací diplomatů, nikoli "domácích" legislativců či expertů na problematiku menšin. Tato tendence k odpolitizování a zmezinárodnění bude zřetelně narůstat, a to jak obecně, tak specificky v souvislosti s členstvím ČR v EU a v NATO.

[16] Období, které bylo charakteristické svou naprostou substandardností a pasivitou z hlediska integrace romské menšiny do nových demokratických poměrů (1993-96) a zároveň období v němž došlo ke kumulaci vážných etnických problémů, ať již z hlediska propadu romské menšiny ke dnu společnosti, nebo z hlediska vzestupu xenofobie a násilného rasismu, bylo příznačné ideologickým a praktickým popíráním tří důležitých pilířů menšinové politiky realizace práv: monopolní odpovědnosti státu, práva a povinnosti mezinárodního dohledu nad situací u nás a spoluodpovědnosti ČR za uplatňování práv menšin například v bývalé Jugoslávii. Snaha o aktivní potlačení a odmítnutí evropských demokratických standardů v principu je spoluodpovědná za povahu a hloubku dnešních problémů obklopujících rómskou menšinu.

[17] V helsinském dokumentu je založen ještě další podstatný směr, který později napomohl zejména činnosti KBSE, a to tím, že se explicitně zaměřuje na národnostní menšiny a s tím spjaté náboženské, jazykové, etnické a kulturní otázky, čímž se vývoj mohl zaměřit na nejsložitější problém, aniž by byl zatěžován problematikou sebeurčení národů, migrací etnicky odlišné populace apod.

[18] Z dnešního pohledu je patrné, že tehdejší opatrnost a vědomí rizik KBSE se ukázalo jako více než opodstatněné. Na druhé straně si nelze nevsimnout, že reálný průběh etnických krizí v Evropě (válka v bývalé Jugoslávii, rozpad Československa, potíže s integrací Romů) západní Evropu značně zaskočily.

[19] Snaha o přesunutí veškeré aktivity a odpovědnosti na města a obce byla v uplynulých pěti letech patrným doplňkem snah o zredukování celého problému na otázky sociální respektive komunální politiky. Je ovšem zřejmé, že obecní zastupitelstva nemůžou koncipovat, realizovat a nést odpovědnost za strategické otázky týkající se například centrálně spravovaných resortů jako je školství a jeho politika v dané oblasti, bezpečnost atd. Obdobně nelze na místní úroveň "odsunout" otázky politiky státu vůči etnické identitě Romů, zda jsou menšinou či společenstvím místních komunit. Centrální by měla být i politika posilování etnické otevřenosti české společnosti například ve vzdělávacím procesu základních škol. Centrální je legislativa, řízení justice, ale i mezinárodní odpovědnost za dodržování a naplňování mezinárodních závazků a menšinových práv. V neposlední řadě je třeba zmínit i logiku financování obcí, jejich značnou závislost na centrálním rozpočtu.

[20] Obdobné nedostatky však provázely i vývoj a politiku obklopující proměny Česko-Slovenských vztahů počátkem 90. let.

[21] Pro ilustraci zmiňme fakt, že není přesně známá ani dynamika vývoje školní úspěšnosti rómských dětí v základních školách. Odpovědný ministr prakticky nemá žádné prostředky na získávání informací, ať již statistickou, výzkumnou nebo konzultační cestou.

[22] Právě deficit odborného informačního, analytického i expertního zázemí byl jedním z vážných problémů zpracování tzv. "Bratinkovy zprávy", která sice byla výsledkem úsilí skupiny nadšenců a aktivistů, ale z odborného hlediska neprošla ani recenzním řízením, ani nebyla poskytnuta k veřejné diskusi. Kvalita tohoto dokumentu, který nakonec přijala i vláda jako základ formulování koncepce politiky vůči romské menšině, tak nedokázala integrovat a reflektovat hlubší vrstvy problému a možnosti formulace integrační politiky.

[23] Jedním z nejvýznamnějších projevů posilování specifické kulturní, národnostní či etnické identity na úkor uniformního přístupu je vývoj USA a poměrů v americké společnosti. Je stále více patrné, že období, kdy byla americká společnost "tavicí pískou" přeměňující imigranty z nejrůznějších zemí v Američany, a to hodnotami, životním stylem, vzděláním a jazykem se zdá být pryč. USA především nevyhnutelně spějí do situace, v níž "bílá" populace se stane jednou z etnických skupin respektive menšin, neboť již nebude nejpočetnější. V daném vývoji byla prakticky podlomena dominantní a integrující role angličtiny a USA se změnily ve vícejazykovou společnost (zejména hispánské a asijské komunity). Narůstající multietnická struktura vyústila i v cílevědomou kultivaci a hledání identity i mezi černými Američany, ať již na náboženské, vesměs muslimské nebo jiné bázi. Je však nesporné, že výrazy jako "African-American" nebo "Native-American" jsou již pevnou součástí jazyka i každodenního života a vyjadřují zásadní proměnu v obsahu etnické a národnostní struktury americké společnosti. Tato proměna je v principu popsitelná podstatnou změnou v mechanismu etnické a kulturní integrity americké společnosti. Efektivnost této integrity bude záviset na kvalitě a rozvoji specifických identit, z nichž se americká společnost skládá a v nichž se rozvíjí, jejímž prostřednictvím se etnika podílejí na rozvoji.

[24] Zejména pokud jde o multietnické prostředí vládne celá řada mýtů. Historický vývoj například v Bosně byl založen na existenci etnicky specifických částí měst a obcí, koncentrovaných okolo religiozních staveb a dalších objektů vyjadřujících tradice, identitu i organizaci etnik. Pospolitosti také disponovaly specifickou vnitřní strukturou a organizací, prvky mezigeneračního přenosu (školy, spolky), vlastní kulturní instituce apod. Moderní rozvoj, který vedl k oslabení těchto společenství, k rozbití etnicky specifických částí obcí, k promísení populace v nových sídlištích a vícebytových domech, došlo nejen k nastartování asimilačních procesů, ale i k rozpadu vnitřní struktury a organizace menšinových komunit. Neméně extrémním příkladem je naopak mostecký Chánův, kde byla kumulována rómská populace bez přirozených kořenů, vnitřní struktury, vazeb, ale i institucí. Výsledkem je nejen stavební, ale i kulturní a sociální devastace sídliště i obyvatel.

[25] V této oblasti je u nás zřejmě největší deficit jasných a kvalifikovaných představ i informací o dalším vývoji.

[26] Nesmírné úsilí a prostředky, které věnují mnohé evropské země zachování velice subtilních etnických či národnostních minorit a tradic je zřetelně spjata se snahou o udržení kulturní pestrosti spjaté s historií, životem regionálních společenství apod. Obdobně nelze přehlédnout jak souběžně s integrací Evropské unie postupuje i její vnitřní regionalizace, vesměs jdoucí přes hranice států a zakotvující kulturní či národnostní identitu v hlubších historických, jazykových, či kulturních kořenech. Multiplikativní efekt takového vývoje pro vnitřní stabilitu Evropy, stejně jako pro kulturní kvalitu života lidí je stejně významný jako pozitivní důsledky pro environmentální kvalitu, bezpečnost a historickou zakotvenost každodenního života.

[27] Celá dynamika moderních industriálních a postindustriálních společností je založena na tom, že je to právě dosažené vzdělání, které výrazně (nikoli monopolně) determinuje pracovní profesní pozici, s ní související příjmové charakteristiky, životní úroveň a životní styl. Nicméně, jakkoli jsou moderní společnosti charakteristické rovným přístupem ke vzdělání (rovnými příležitostmi), v úrovni šancí jsou nerovnosti faktem, který je pod silným vlivem sociálního původu, individuálních vlastností apod.

[28] Prakticky jde především o "podobnost" dvou distribučních struktur. Předmětem je ovlivňování distribuce příslušníků menšinou sociální strukturou celé společnosti.

[29] Příležitost a rovnost příležitostí se týká rovnosti příležitostí získat vzdělání respektive vstoupit nebo být přijat na libovolnou školu. Při existenci rovnosti příležitostí usilovat o vzdělání existuje reálná nerovnost šancí dané vzdělání získat. Pojem příležitost se tak týká spíše oblasti práv, zatímco pojem šance se týká individuálních předpokladů a schopností pro zahájení a ukončení studia. Sociologické studie přitom dokazují, že nerovnosti šancí zdaleka nejsou ryze individuální, ale naopak jsou funkcí sociálního a vzdělanostního původu.

[30] Klasickým případem protidemokratických mechanismů byly negativní kvótní limity pro židovské studenty některých evropských zemích v minulosti, nebo obdobné omezování přístupu ke vzdělání pro studenty ze středních, živnostenských či vyšších vrstev komunistickou mocí u nás v 50. letech. Negativní zátěž "třídního původu", s kterou se musely vyrovnávat studenti pocházející z tzv. "zaměstnaneckých", natož pak "buržoazních rodin" byla v průběhu poválečného vývoje u nás stále významnější oproti třídnímu zvýhodňování dětí z dělnických rodin respektive rodin s nižším vzděláním. Ve výsledku totiž vysokoškolské rodiny nakonec vždy dokázaly svoje děti školským systémem "protlačit" i přes negativní diskriminaci, a to jak díky lepší přípravě dětí, tak nepřímými prostředky. Kde však redistribuce příležitostí a negativní diskriminace fungovala implicitně velice silně, byl pohyb vzdělanostních příležitostí ve prospěch Slovenska a dříve respektive snižování příležitostí v ČR a pro chlapce. Právě tímto způsobem byla prudce v poválečném vývoji akcelerována dynamika vzdělání slovenské společnosti a žen.

[31] Je známo, že patrně nejsilnější podporu poskytuje afirmativní akce v USA, která se zaměřuje jak do státního školství, tak státního zaměstnaneckého i soukromého sektoru, který pracuje s určitými státními zakázkami. Pracuje přímo s kvótami zejména pro černošskou populaci. V dané souvislosti je třeba mít na zřeteli, že tato situace vznikla v důsledku poměrně dlouhodobého udržování černošů v diskriminované a inferiorní pozici, a to nejen v oblasti středního a vysokého školství, ale i z hlediska účasti na politickém životě a volebního práva, což vše byly diskriminační poměry odstraňo-

vané až pod nesmírným politickým tlakem v poválečném období. Afirmativní akce, zahájená v 60. letech, byla v principu vynucenou odpovědí na enormní tlak černošského hnutí a neudržitelnost dosavadních poměrů.

[32] Představa, že by se k nám jedou mohla celá EU nebo velké národy chovat tak jako dnes my k romské menšině, že bychom mohli v EU skončit na okraji tak, jako dnešní Romové v ČR by s vysokou pravděpodobností vedla k odmítnutí členství v referendu. Jakkoli to může dnes působit absurdně, lze vyslovit hypotézu, že nemalé procento občanů v členských zemích EU vidí postkomunistické země z příbuzného úhlu, v němž my dnes posuzujeme naše Romy, a to jak z hlediska úrovně, tak z hlediska přízpusobivosti respektive příčin nepřizpusobivosti. My však považujeme za samozřejmé, že máme do budoucna v EU nejen nárok na uchování vlastní kulturní identity, ale i na specifickou podporu a ochranu, a bychom náročnou integraci do prostředí EU zvládli.

[33] Například mezi USA, které používají v politice afirmativní akce patrně nejrozsáhlejší pozitivní diskriminaci pomocí kvót zejména afrických Američanů, a Velkou Británií, která využívá mírnější formy specifické pozitivní diskriminace.

[34] Platí, že vzhledem k faktické dynamice romské menšiny u nás i z hlediska existence kompaktní a cílevědomé strategie řešení zatím nemůžeme o integrační politice u nás mluvit.

[35] Právě obava z toho problému, jeho věcné, teoretické i empirické vynechání a nezvládnutí prakticky znehodnotilo význam tzv. „Bratinkovy zprávy“ zpracované pro vládu v roce 1997 z hlediska formulace pozitivní integrační politiky za rámec pouhé represe diskriminace, která však dnes již představuje zcela samozřejmou dimenzi zajištění menšin. Pochybnosti, zda jde o menšinu nebo o roztržštěné společenství místních komunit, které jsou patrné v životní realitě Romů, nebyly překonány dostatečně kvalifikovaným přístupem k této otázce z hlediska cíle integrační politiky.

[36] Určitým příkladem může být postup, který je uplatňován vůči černým respektive hispánským Američanům. Zatímco u populace černých Američanů šlo o kvalitnější vstřebání americké identity, vzdělání, kultury a pocitu shodné identity, u hispánců (zejména Mexičanů) je to často nejprve zpevňování a rozvíjení jejich vlastní identity, znalosti jazyka a tradic, a teprve pak amerického prostředí. A je příznačné, že u Afrických Američanů vyústil silný asimilační proces integrace do hledání vlastní specifické identity (specifické etnicity v kulturním smyslu), u imigrantů je zvládnutí amerického prostředí cestou k asimilaci.

[37] Je věcí hlubší analýzy do jaké míry se na tomto stavu podílí evidentní nekompetence, která provázela celý problém po dlouhé období na nejvyšší vládní úrovni, do jaké míry je výrazem převládajícího ideologického přístupu a do jaké míry je výrazem etnické sebestřednosti české politiky po rozdělení Československa. Je však nesporné, že i v této oblasti nás praktický vývoj i vládní pasivita spíše od standardů EU vzdalují.

[38] Jako dobrý příklad lze uvést již zmíněnou tzv. „Bratinkovu zprávu“, která byla zpracována relativně uzavřeným týmem spíše aktivistů v oblasti romské problematiky, avšak neprošla ani odborným posouzením, ani nevycházela z dostatečně solidního odborného a informačního zázemí.

[39] Zejména poučné je v tomto ohledu čtení každoročních zpráv Ministerstva zahraničí USA.

[40] Je mimo debatu, že zahájení aktivní integrační politiky v tehdejší době, tedy seriózní přístup k mezinárodním varováním, nám mohlo ušetřit nemalou část dnešních problémů i prostředky, které budeme muset vynaložit na řešení podstatně horší dnešní a patrně budoucí situace.

[41] Neznalost zahraničních podmínek i neochota jednat byl patrně zejména v tom, že odpovědní ministři si představovali pod integrační politikou zejména a pouze zámořskou afirmativní akci, kterou však z ideových principiálních důvodů hlasitě odmítali a kritizovali.

[42] Vnitřní struktura je patrně známá v akademických kruzích, avšak při minimální spolupráci s administrativou a při malé ochotě konvertovat znalost do aktivní politiky není akademická obec vůbec využívána. Totéž lze prakticky říci o malé schopnosti zobecnit zkušenosti radnic a nevládních organizací.

[43] Je přitom vysoce pravděpodobné, že právě v situaci rostoucí etnické tenze je otázka vlastního původu, jeho kulturní a historické báze a legitimacy jakožto součásti české společnosti mimořádně významná, pro sebevědomí rómských školáků i respekt jejich spolužáků možná ústřední. Poznamenejme jen na okraj, že například v amerických školách se silným podílem hispánských žáků (Kalifornie) je běžná výuka historie Mexika a výuka španělštiny i pro nehispanické žáky. Většina studentů, včetně rodilých Američanů bere španělštinu za samozřejmou součást svého života a školní docházky.

[44] Současné výsledky našeho základního školství jsou z tohoto hlediska více než tristní, a to jak podílem dětí odsunutých do pomocných škol, tak podílem těch, kteří ukončeného základního vzdělání nedosáhnou. Experimentální programy předškolní přípravy rómských dětí nebo zavedení rómských asistentů do základních škol přitom ukazují, že nejde o neřešitelný problém.

[45] Není asi divu, že romské reprezentaci chybělo při většině jednání dostatečné sebevědomí a důraz k tomu, aby for-

mulovala a vyžadovala splnění závazků vlády. Nicméně, za těchto okolností pak již nebyla síla, která by exekutivu k plnění závazků nutila.

[46] Ve sněmovně byl přítomen pouze jeden Rom, a to v klubu KSČM, což při vysoké ideologizaci jednání a práce parlamentu prakticky znemožňovalo, aby rozhodování sněmovny v důležitých otázkách dokázal ovlivnit respektive působit proti nečinnosti vládního kabinetu premiéra Klause v dané oblasti.

[47] Nebezpečí prosazení výstavby zdi oddělující obě etnika v Ústí nad Labem ani tak nespočívalo v bezprostředních místních účincích, ale zejména ve zhmotnění obecných představ, že takové řešení je nejen jediné, ale také prosaditelné a možné. Materializace segregačního modelu by výrazně omezila prostor pro integraci a pozitivní kroky.