

IMRICH VAŠEČKA

## **Prístupy verejnej správy v ČR k riešeniu rómskeho problému - náčrt problematiky**

Výskumy príčin migrácie Rómov do krajín EÚ ukázali, že táto migrácia bola do istej miery lokálne uplatňovanou stratégiou niektorých skupín Rómov, ktoré takto reagovali na situáciu v ktorej sa ocitli po systémovej zmene v roku 1989. (Vašečka, 2002: 232-233) Migrácia Rómov, tak ako aj rómsky problém, však napriek tomu nie sú iba lokálnym problémom. Úroveň cetrálna a lokálna sa pri jeho riešení prelínajú. Štátna správa je nezastupiteľná v oblasti vytvárania podmienok pre odstraňovanie systémovej príčiny exklúzie a netolerancie, pre vytváranie podmienok pre prácu sociálnych pracovníkov, pre riešenie nezamestnanosti Rómov a pre koncepčné a systémove riešenie problému. Samosprávy obcí a miest sú nezastupiteľné v hľadani a uplatňovaní stratégií, ktoré zodpovedajú konkrétnym potrebám a podmienkam. Mimovládne nezávislé neziskové organizácie sú nezastupiteľné v hľadani a overovaní riešení nových, zložitých, neznámych a nepopulárnych aspektov tohoto problému.

### **1. RÓMSKY PROBLÉM AKO PROBLÉM KOMPLEXNÝ, SPOLOČENSKÝ A DLHODOBÝ**

Keď sa hovorí o rómskom probléme<sup>1</sup> nemožno si nevšimnúť, že sa hovorí o všetkých závažných sociálnych problémoch súčasnosti. Ide o problém, v ktorom sa ako v lieviku koncentrujú vysoká miera dlhodobej nezamestnanosti Rómov pri súčasnej ich vysokej účasti na nelegálnom trhu práce, nízka úroveň vzdelanosti a kvalifikácie väčšiny populácie, jej zlé bytové podmienky, zlé podmienky hygienické a zdravotné, nižší priemerný vek členov rómskej menšiny, ich vo všeobecnosti nízka životná úroveň, problematika školská dochádzka detí, vysoká miera drogovej závislosti mládeže, gamblerstvo, vysoká miera závislosti na sociálnych dávkach pri súčasnom veľkom rozsahu rómskeho úžerníctva a nízkej miere kontaktov s majoritou.

Rozsah problémov je tak veľký a ich vzájomné prepojenie je tak mnohostranné, že nie je možné poukázať na niektorý z nich ako na dominantný. Rómsky problém je problémom komplexným, preto ho možno začať riešiť od ktorejkoľvek jeho dielčej časti. Zároveň je tiež problémom spoločenským, a to v tom zmysle, že ho ako znepokojivý vníma mnoho členov majority aj minority, je v centre pozornosti verejnosti, jeho riešenie je predmetom verejných diskusií a tiež opatrení verejnej politiky. Dlhodobosť problému je daná tým, že nie je riešiteľný v časovom priestore jednej generácie a jeho úspešné riešenie vyvolá hlbokú intergeneračnú zmenu tak u menšiny, ako aj u majority. Komplexnosť, spoločenský charakter a dlhodobosť tohoto problému znamenajú, že riešenie iba niektorej jeho časti, bez zohľadnenia súvislostí s inými, riešenie bez akceptácie či účasti verejnosti a riešenie iba počas niekoľko málo rokov bude neúspešné. Znamená to tiež, že tento problém je možné vyriešiť iba vtedy, keď sociálne intervencie svojim rozsahom,

---

<sup>1</sup> Rómsky problém ako taký neexistuje, ide o rómsky problém z pohľadu majority a kritériami jeho vymedzenia sú jej vlastné normy a hodnoty a o rómsky problém z pohľadu Rómov a možno oprávnené očakávať, že z tohoto pohľadu bude mať inú podobu a zrejme aj iný názov. V tomto príspevku budeme vychádzať z kritérií, ktoré sú odvodené zo znakov multikultúrnej spoločnosti. Neznamená to, že budeme používať tzv. objektívne kritériá. Ide skôr o modifikované, neetnocentrické kritériá majority.

intenzitou a časom trvania prekročia určitú kritickú masu. Tá je daná rozsahom a hĺbkou sociálneho vylúčenia a chudoby v rómskej populácii a tiež rozsahom času, ktorý je potrebný na dosiahnutie a udržanie kultúrnej a civilizačnej zmeny. Pre verejnú správu to znamená, že riešenie rómskeho problému vyžaduje akceptovať ho v jeho reálnej podobe, vyžaduje koncepčný prístup, sociálny konzensus a úsilie, ktoré presahujú štvorročné volebné obdobie.

## KOHO SA RÓMSKY PROBLÉM TÝKA?

Odpoveď je zdanlivo jednoduchá - rómsky problém sa týka Rómov. Hlbší pohľad však ukazuje, že sa týka predovšetkým majority a v súčasnosti má takú podobu, akú mu ona dáva. Koho ale máme na mysli, keď hovoríme o Rómoch a koho keď hovoríme o majorite?

Ak vylúčime prisudzovanie rómskej identity na základe antropologických znakov, ostávajú dve možnosti - za Róma považovať toho, kto sa individuálne a dobrovoľne deklaruje ako Róm, alebo rómsku identitu stotožniť s rómskou identitou skupinovou. Znamená to arbitrálne ju prisúdiť členom tých komunit, ktoré žijú tzv. rómskym spôsobom života, a preto sa považujú za rómsku komunitu a za takú ju považujú aj iní, ich okolie. Prvý prístup je jediný správny, druhý je možný v tom prípade, ak ide o ľudí, ktorí sú sociálne odkázaní a v zmysle zákona sa uchádzajú o sociálnu pomoc. Jej efektívne poskytovanie by malo rešpektovať špecifiká dané ich osobitým štýlom života, kultúrou a špecifickou identitou.

Rómska skupinová identita sa každodenne „deje“, konštruuje sa a vydeľuje v každodenných sociálnych vzťahoch a činnostiach členov každého konkrétneho lokálneho rómskeho spoločenstva. Členovia týchto spoločenstiev sa spolu každodenne kontaktujú, vzájomne na seba pôsobia, komunikujú, vytvárajú svoj vlastný významový a symbolický svet, vytvárajú jazyk, ktorým ten svet pomenúvajú, zúčastňujú sa rovnakých rituálov a ceremónií, ktorými potvrdzujú svoje členstvo v spoločenstve, vytvárajú spoločné postoje, podobne hodnotia vonkajší svet, svoju minulosť a podobne.

Možno predpokladať, že títo ľudia odvodzujú svoju individuálnu identitu od identity tohto spoločenstva. Dôležitejšie však je, že vonkajší svet im prisudzuje individuálnu identitu na základe ich príslušnosti k tomuto spoločenstvu. Možno tiež predpokladať, že bez konkrétneho lokálneho rómskeho spoločenstva sa individuálna rómska identita každého jednotlivého príslušníka rómskej populácie oslabuje. Dôležitejšie však je, že všetci, ktorí nie sú členmi komunity, majú do nej obmedzený prístup. Ak teda hovoríme o Rómoch, hovoríme o tých, ktorí sú sociálne odkázaní, vytvárajú územne a sociálne ohraničené lokálne spoločenstvá, ktoré majorita všeobecne považuje za rómske, a za také ich považujú aj samotní ich obyvatelia. Tieto rómske lokálne spoločenstvá sú často ohraničené nielen územne a sociálne, ale niekedy územne a sociálne aj segregované.

Prisudzovanie individuálnej identity na základe identity skupinovej je na pôde sociálnej politiky a sociálnej práce nebezpečné (v iných oblastiach je neprípustné) z dvoch hľadísk. Možno predpokladať, že ak formy a prístupy poskytovania pomoci nie sú kompatibilné so špecifickou identitou a kultúrou týchto spoločenstiev, ale kopírujú formy a prístupy bežné vo vzťahu k majoritnej populácii, hrozí nebezpečie, že sklznú do ukrytej diskriminácie týchto ľudí. A po druhé, tento prístup kopíruje tradičnú stigmatizáciu, keď sa za Rómov považujú iba chudobní a neintegrovani Rómovia. Myslíme si, že je ďaleko

lepšie hovoriť o týchto nebezpečenstvách a reflektovať ich v praktickej činnosti, ako ich zamlčať a napomôcť tak tomu, aby sa prostredníctvom činnosti neuvedomele stávali skutočnosťou. Je lepšie pri poskytovaní sociálnej pomoci v lokálnych podmienkach poskytovať ju diferencovane pre ľudí, ktorí majú odlišný štýl života a identitu ako majorita, ako sa držať zásady, že ak sme všetci občania jedného štátu, tak voči všetkým treba postupovať rovnako. Uplatňovanie rovnakých zásad a cieľov sa líši od uplatňovania rovnakého postupu - zdá sa, že niektorí predstavitelia samospráv ten rozdiel nevidia. Pre potreby tohto príspevku budú teda za Rómov považovaní tí, ktorí sa sami verejne označujú ako Rómovia, a tiež tí, ktorí sú sociálne odkázaní a sú členmi spoločenstiev, ktoré sa považujú za rómske a za také ich považuje aj ich širšie sociálne prostredie.

## SÚČASNÁ PODOBA RÓMSKEHO PROBLÉMU

Na základe doterajších prác možno rómsky problém charakterizovať takto:

► **Sociálny zostup** tej časti rómskej populácie, ktorá sa pred rokom 1989 stala súčasťou globálnej spoločnosti v ČR. (Vašečka, 2002(a): 233-234) Na základe reflexie každodennej skúsenosti a vyjadrení niektorých rómskych respondentov sa možno domnievať, že väčšina týchto ľudí bola pred rokom 1989 integrovaná do majoritnej spoločnosti, zväčša na úrovni jej nižšej vrstvy (komplexný výskum na túto tému chýba, čiastočne Vašečka, 2002). Ekonomická a sociálna transformácia po roku 1989 ohrozila ich postavenie, pretože väčšina z nich stratila zamestnanie (Kepková, Víšek, 1999), nádej na jeho znovuzískanie majú malú (možno tak usudzovať na základe Sirovátka, 2003) a v súčasnosti sú vo veľkej miere závislí na sociálnych dávkach. Možno sa domnievať, že im hrozí sociálny zostup do stavu dlhodobej sociálnej nesuverenity. Je to dôsledok procesov exklúzie, kedy títo ľudia majú po roku 1989 sťažený prístup k takým šanciam, ako je práca, bývanie a tradične aj vzdelanie (zvláštne školy ako nástroj exklúzie). Súvisiaci strata zamestnania, sociálneho postavenia a často aj sociálnych kontaktov s majoritou je pre starších členov tejto vrstvy už zrejme trvalá. Z rozhovorov s niektorými rómskymi poradcami a predstaviteľmi (Zima, 2000; Bajgerová 2001; Goral 2003) usudzujeme, že materiálne problémy a pocit ohrozenia zo strany niektorých skupín majoritnej spoločnosti riešia niektorí presťahovaním sa do rómskych mestských enkláv.

Možno očakávať, že ak sa týmto ľuďom nepodarí ponúknuť rozvojové šance a opätovne im otvoriť mobilné kanály, alebo urobiť tak aspoň pre deti týchto ľudí, sociálny zostup tejto skupiny ako celku bude nenávratný.

► **Zastavená emancipácia na podmienky modernej civilizácie**, kultúry a štátu u tej časti rómskej populácie, ktorá v rokoch 80. a začiatkom rokov 90. opustila rómske osady na Slovensku, ale z rôznych dôvodov sa už nestala integrovanou súčasťou spoločnosti v ČR (napríklad mnohí rómski obyvatelia známej Matičnej ulice v Ústí nad Labem, tiež známej Bratislavskej 41 v Brne a iné - pozri: Analýza ..., 1999; Burjánec, A., 1996; Vašečka, I., 2002(b): 248-250). Títo ľudia deklaratívne uznávajú hodnoty a spôsob života majority, ale v každodennom živote majú často problémy s ich realizovaním. Dlhodobo sú sociálne odkázaní, z nerómskej strany aj zo strany rómskej elity sú stigmatizovaní ako sociálne neprispôsobiví a ľudia druhej, horšej kategórie. Ich správanie nie je často v súlade s normami dominujúcej spoločnosti, čo v spojení s ich častým neplatičstvom legitimizuje ich vyst'ahovanie do bytov nižšej kategórie, resp. ubytovní na okrajoch

miest. Títo ľudia sa však často sťahujú na okraje miest aj sami a riešia tak svoje materiálne problémy a pocit ohrozenia zo strany majority. Vznikajú enklávy chudoby a rezignácie. Šanca ich obyvateľov na pokračovanie procesu civilizačnej, kultúrnej a občianskej emancipácie tým významne klesá.

Treba však vidieť aj druhú stránku veci - zdá sa, že pre týchto ľudí je pobyt v rómskej mestskej enkláve východiskom z ťažkej situácie. Nech už je táto enkláva akákoľvek, pre nich je garanciou bezpečia a prežitia. Pre väčšinu týchto nie celkom integrovaných ľudí je svet, ktorý ich opäť stigmatizuje a vylučuje zo svojho stredu, ohrozujúci.

U týchto ľudí ide o potrebu obnoviť proces adaptácie na podmienky modernej civilizácie a spoločnosti.

► **Beznádej pre rómsku mládež.** Mladí Rómovia, zväčša nezamestnaní, nemajú na rozdiel od svojich rodičov žiadnu skúsenosť s prácou vykonávanou v riadnom pracovnom pomere, ich kontakty s majoritou sú preto zrejme zväčša jednorázové a nahodilé a podobu trvalého a opakujúceho sa kontaktu majú iba kontakty s úradmi. Možno sa tiež domnievať, že vedia, že ich šance na získanie práce a na dôstojný život sú v podmienkach ukrytej diskriminácie malé.

V tejto skupine možno predpokladať potrebu prelomiť bludný kruh beznádeje. Znamená to ale spolu s odbornou sociálnou prácou aj viditeľnú ponuku rozvojových šanci.

► **Sociálne vylúčenie** z lokálneho aj globálneho spoločenstva tých, ktorí sú osídlení v separovaných a segregovaných rómskych problémových zoskupeniach v mestách. Títo ľudia upadajú do stavu závislosti na sociálnych dávkach. Z dielčich prieskumov a analýz (Analýza ..., 1999) vyplýva, že u týchto ľudí hrozí reálne nebezpečie, že budú zneužívaní úžerníkmi. Bez masívnej pomoci zvonku nemajú šancu na zmenu situácie, v ktorej sa nachádzajú. To, že príslušníci nejakého etnika žijú často sústredení na určitom území, nie je znepokojivé. Znepokojuje nebezpečie, že sa v ČR môže reprodukovať situácia známa zo slovenského prostredia, kde Rómovia, ktorí žijú spolu s majoritným obyvateľstvom, sa integrujú do väčšinovej spoločnosti podstatne rýchlejšie ako tí, ktorí žijú v rómskych osadách. (Radičová, 2002)

Ak nebudú prijaté primerané opatrenia v tomto smere, možno na základe situácie v segregovaných rómskych osadách na Slovensku (napríklad Rudňany, Jarovnice, Svinia apod.) očakávať, že v ČR bude vývoj na lokálnej úrovni spontánne smerovať k segregácii rómskeho a nerómskeho sociálneho prostredia s okamžitými a viditeľnými dôsledkami pre rómske prostredie. V dlhodobejšej perspektíve to môže ohroziť stabilitu jednotlivých lokálnych spoločenstiev. O možnosti takéhoto vývoja svedčia medializované udalosti v Ústí nad Labem (Matiční ulice), v Slanom a inde. Obyvatelia rómskych osád na Slovensku majú totiž trvalé a opakujúce sa kontakty s majoritou iba v podobe kontaktov s úradmi, je narušená komunikácia nielen na úrovni priamych osobných kontaktov medzi ľuďmi, ale aj na úrovni inštitúcií a zariadení, ktoré majú vytvárať priaznivé podmienky pre multikultúrne kontakty a komunikáciu - škola, kostol, zdravotné stredisko, reštaurácia a pod. (Vašečka, M., 2002)

Z tohoto hľadiska možno predpokladať, že sociálne intervencie, ktorých efektom je vznik rómskych enkláv, nie sú výsledkom zámeru, ale opatrení neuvedomele prijatých v súlade s tradičnou stigmatizáciou Rómov. Ide o problém likvidácie priestorovej a sociálnej separácie rómskeho prostredia.

► **Skrytá diskriminácia a netolerancia** zo strany majority. V každodennom živote sa ukrytá diskriminácia prejavuje tým, že Rómovia, hlavne tí, ktorí bývajú v separovaných rómskych kolóniách, majú sťažený prístup k šanciam a adekvátnej pomoci. Situácia sa komplikuje tým, že týmto šanciam a pomoci často sami nevenujú adekvátnu pozornosť, pretože tieto nie sú v súlade s ich významovým svetom a nachádzajú sa mimo ich zorného poľa.

Pre umožnenie prístupu k šanciam a pomoci nestačí prijať iba administratívne opatrenia, alebo upraviť príslušné zákony. Ide o vytvorenie takých podmienok, aby šance a pomoc boli minoritou aj majoritou akceptované, pre minoritu prístupné a neboli zneužívané. Potrebná je aj vzájomná dôvera a pozitívna komunikácia. S tým je spojený problém ako poskytovať (a prijímať) pomoc tak, aby bola efektívna a prehľadná, rešpektovala ľudské práva, princíp zásluhovosti a sociálnej spravodlivosti.

► **Nedostatočná sila a skúsenosť rómskych komunít**, ktoré sa zatiaľ nedokážu účinne brániť pred exklúziou. Ako komunity nemajú ani dostatočnú silu a skúsenosť na hľadanie impulzov a rozvojových zdrojov vnútri vlastnej komunity a nieto mimo nej. Napriek zdaniu nejde o problém rómskej komunity, ale o problém dominujúcej spoločnosti. Ide o to, či sa táto spoločnosť dokáže mobilizovať k dlhotrvajúcemu a masívnemu úsiliu, aby podporila zmeny v behaviorálnych orientáciách a vzoroch činnosti rómskej populácie, tak aby sa v ČR vytvorila rómska komunita schopná efektívne spolupracovať s inými komunitami.

## STIGMATIZÁCIA A EXKLÚZIA RÓMOV AKO PODSTATA RÓMSKEHO PROBLÉMU

Možno sa domnievať, že podstatou rómskeho problému je stigmatizácia a súvisiaca exklúzia Rómov. Majorita považuje Rómov za ľudí neporiadnych, ktorí zneužívajú poskytovanú pomoc, sú neprispôsobiví a spolunažívanie s nimi je ťažké. Dôsledkom stigmatizácie je nielen to, že Rómovia sú ťažko zamestnateľní a stávajú sa príťažou systému sociálnej ochrany, ale predovšetkým to, že stigmatizujúca časť spoločnosti za príčinu rómskeho problému považuje samotných Rómov a rómsky problém preto považujú za nelegitímny. V súvislosti s tým sa snažia o ich vylúčenie zo súdržnej spoločnosti, resp. sú ľahostajní voči ich vylučovaniu.

### Rómovia ako „nepoctiví chudobní“

Stigmatizácia Rómov ako „nepoctivých chudobných“<sup>2</sup> a asociálov má svoje hlboké korene v minulosti. Pri čítaní historickej literatúry máme niekedy pocit, že prenasledovanie Rómov od ich príchodu do Európy malo rasový dôvod. Nemuselo to ale tak byť, pretože spočiatku boli Rómovia prijímaní priaznivo, a až neskôr sa vzťah k nim radikálne zmenil. Zmena postoja bola spojená s vtedajším vývojom v Európe po morovej

---

<sup>2</sup> Poctivý chudobný - pojem zo štatútov chudobných v Anglicku zo šestnásteho storočia označoval sociálne odkázaného, ktorý sa netúlal a zarábala si na živobytie „u obce“, najčastejšie prácou v mestských skladoch, alebo „v domoch práce“. Za svoju prácu dostávali sociálnu podporu od obce. Inak im neprislúchala a nedostali ani povolenie žobrať.

epidémii v polovici 14. storočia.<sup>3</sup> Možno sa domnievať, že nešlo o opatrenia smerujúce na Rómov ako takých, ako na príslušníkov etnika, ale že išlo o opatrenia proti „nepoctivým chudobným“<sup>4</sup>. Boli zamerané proti dávaniu almužny a proti tulákom, potulným žiakom, potulným mníchom a rôznym vagabundom a proti nepovolenému žobraníu - Rómovia do zoznamu „nepoctivých chudobných“ pre svoj vtedy kočovný štýl života zákonite „spadli“. Pre budúci vývoj je však významné, že do „nepoctivej“ skupiny neboli zahrnutí ako jednotlivci, ale ako skupina. Stigmatizácia Rómov ako asociálnej skupiny bez individuálneho rozlišovania bola na svete a budúci vývoj na tom veľa nezmenil. Tento prístup je navyše v súlade s kastovným videním vlastného spoločenstva u Rómov. Nemožno sa preto diviť, že tak málo Rómov, ktorým sa podarí vymaniť zo stigmatizovanej skupiny sa k nej opätovne hlási.

Potvrdenie primárne sociálnej stigmatizácie nachádzame napr. v nariadení Márie Terézie, ktorá sa ním snaží ukončiť dlhotrvajúce kruté prenasledovanie Rómov. V roku 1751 nariaďuje, „aby všetni cizí žebráci, tuláci a Cikáni byli vyhnáni ze země a domácí aby byli posláni do svého rodiště, kde chudí a neschopní práce mají být živěni obcí nebo vrchnosti“<sup>5</sup>. Zákony vydané osvietenými panovníkmi postihovali Rómov nie preto, že boli Rómovia, ale pre potulku, nepovolené žobranie a pre zanedbávanie školskej dochádzky detí. Pre tých, ktorí sa nedokázali vzdať potulného a žobravého štýlu života, budovali sa nezávisle od ich etnicity donucovacie pracovne.

Zdá sa, že spočiatku nešlo o stigmatizáciu rasovú, ale sociálnu a neskôr sa obidve prelínali a dopĺňali.

## Rómovia ako kočovníci

Za základ včlenenia Rómov do spoločnosti sa od čias osvietenstva považuje ich usadenie sa, teda zabránenie ich nežiaducej pohyblivosti. Základnou metódou sa stávajú súpisy a evidencie, čiže administratívny postup. V roku 1888 české miestodržiteľstvo vydáva výnos proti potulným Cigánom a zakladajú sa ich evidencie. Obdobný prístup sa uplatnil

---

<sup>3</sup> Po „čiernej smrti“ (r. 1348) sa postoj k chudobe a tulákom a žobrákom začína meniť. Chudoba prestáva byť považovaná za súčasť Božieho poriadku, tuláctvo prestáva byť znakom práva človeka na pútnictvo a almužna prostriedkom na očistenie duše. Chýbajú pracovné sily a stabilizovaná spoločnosť sa začína cítiť ohrozená dezorganizujúcim vplyvom masového tuláctva. V roku 1349 v Anglicku kráľ vydáva štatút pracujúcich (*Statute of labourers*), ktorý sa stáva základom neskoršieho anglického zákona o chudobe (*The Poor Law*) z roku 1388. Štatút zakazoval tuláctvo a dávať almužnu a ukladal práceschopným a nepracujúcim mladším ako 60-ročným povinnosť prijať prácu v poľnohospodárstve za rovnakú mzdu ako pred rokom 1347, pred príchodom moru, čiže za pôvodné nízke mzdy. Napriek tomu, že zákon reguloval mzdy a ceny, a bol preto nutne neúčinný, platil až do konca šestnásteho storočia. Bol impulzom pre právne úpravy problému tuláctva a žobrania v ostatných európskych krajinách, ukládajúce týmto ľuďom povinnosť pracovať a získavať prostriedky na živobytie prostredníctvom práce.

<sup>4</sup> V roku 1536 v Anglicku vydali zdokonalený štatút. Zaviedol pojem „poctivý chudobný“, ktorý jediný mal nárok na sociálnu pomoc, zaviedol domy práce, ktoré boli zároveň domami sociálnej pomoci (udržiavali ich mestá), zaviedol lokálny typ financovania a riadenia sociálnej pomoci chudobným prostredníctvom povinných daní a dozorcov dozerajúcich na ich vyberanie a rozdeľovanie. Na túto pomoc mali však nárok iba takzvaní „poctiví chudobní“. Ostatní, takzvaní „nepoctiví chudobní“, ktorí sa túlili a odmietali pracovať v prospech obce, nemali na pomoc z jej strany nárok, a boli z obce vyhánaní, posielaní na galeje alebo násilím posielaní osídľovať Ameriku. V roku 1601 vyvrcholilo toto úsilie v Anglicku prijatím *Alžbetínskeho aktu*. Stal sa základom zákonov o chudobných v novoveku, ale aj základom ich prenasledovania na základe stigmy „nepoctivého chudobného“.

<sup>5</sup> Pozri: Gjuríčová, J.: *Na okraji. Romové jako objekt státní politiky*. Praha, Ministerstvo vnitra ČR 1999.

v Uhorsku až počas prvej svetovej vojny. V roku 1927 prvá ČSR potvrdzuje tento prístup vo svojom neslávne známom zákone o *potulných Cigánoch a osobách, ktoré žijú cigánskym spôsobom života*. Administratívny prístup teda vydržal od Márie Terézie až do začiatku druhej svetovej vojny. Jeho výsledkom bolo, že väčšina Rómov na Morave (a na Slovensku) žila pred druhou svetovou vojnou už usadeným spôsobom života.

### **Rómovia ako neplnoprávni ľudia**

Od vzniku Protektorátu a Slovenského štátu začínajú segregačné opatrenia gradovať. V Protektoráte boli v Letech u Písku a v Hodoníne u Kunštátu zriadené internačné tábory. Rómovia z celého Protektorátu a zo Sudet boli odvážaní do osvietimského koncentračného tábora. Po vojne sa vrátilo ledva 500 osôb.

Skúsenosť vydelenia si dnešní Rómovia v ČR priniesli zo Slovenska. Na Slovensku boli Rómovia spolu so Židmi zaradení medzi takzvaných neplnoprávných, boli prepustení z armády a bola upravená ich pracovná povinnosť. V apríli 1941 bolo usadlým Rómom prikázané odstrániť obydlia z blízkosti ciest a železničných tratí a postaviť si nové na odľahlých a na to určených miestach. Narušilo a spochybnilo to tradičné funkčne vzájomne výhodné zaradenie Rómov v lokálnom spoločenstve. Neskoršie zriadenie pracovných táborov „pre asociálov a Cigánov“, a po roku 1944 aj vraždenie Rómov, iba prehĺbili účinnosť opatrení, ktoré na Slovensku fatálne vzdialili Rómov od Nerómov. Po bezmála 200 rokoch štát a majoritná spoločnosť samy začali uvoľňovať väzby, ktoré Rómov a Nerómov desaťročia spájali v jednom lokálnom spoločenstve.

### **Rómovia ako ľudia neprispôsobiví**

Obdobie komunistického režimu, napriek všetkým nedostatkom asimilačnej a represívnej politiky voči Rómom, rozšírilo sociálny obzor Rómov, pomohlo im získať ambície stať sa súčasťou moderného sveta, pomohlo im osvojiť si určité hodnoty modernej civilizácie. Rómovia boli donútení postaviť sa na cestu sociálnej emancipácie. Jej ciele a pravidlá však stanovil režim a jej nástrojom sa preto stala vonkajšia pomoc a donucovanie. To zničilo nielen tradičnú rómsku komunitu, ale zároveň znemožnilo, aby sa utvoril dostatočne silný vnútorný potenciál moderného rómskeho spoločenstva. K tradičnej stigmatizácii Rómov ako bedárov, asociálov, kočovníkov a neplnoprávných ľudí komunistický režim pridal v duchu svojej novoreči pojem „neprispôsobiví“. De iure sa týmto pojmom rozumeli všetci, ktorí mali problém so socializáciou bez ohľadu na etnicitu, de facto sa tým rozumeli Rómovia, v komunistickej novoreči „občania cigánskeho pôvodu“.

### **Rómovia ako neloajálni občania a príživníci**

Vývoj po roku 1989 preto zastihol rómsku menšinu nepripravenú na nové podmienky v takej miere, že nebola schopná udržať dosiahnutý stav kultúrnej a civilizačnej emancipácie vlastnými vnútornými silami. Sociálne náklady transformácie sú preto u rómskej menšiny oveľa vyššie ako v iných skupinách spoločnosti. Prejavuje sa to nielen v tom, že transformácia ohrozila sociálne postavenie, ktoré väčšia časť Rómov v ČR získala pred rokom 1989, ale aj v tom, že nové rozvojové šance - vzdelávanie a

podnikanie - príslušníci menšiny vo všeobecnosti nevnímajú ako šance. Menšina ako celok tak aj naďalej závisí od vonkajšej pomoci.

Sociálne dávky sa pre väčšinu rómskej populácie stali jediným legálnym zdrojom príjmov, bez nádeje na zmenu a nejakú šancu. Nie je nič divné, že mnohí sa snažia zvýšiť výťažok z tohoto jediného legálneho zdroja obživy, ktorý im ešte ostal, a že sa k tomu snažia využiť bohatšie systémy sociálnej ochrany v štátoch EÚ. V dnešnej novoreči si za to vyslúžili novú stigmú - etnoturisti<sup>6</sup>

Z uvedeného je zrejmé, že rómsky problém je v súčasnosti najmä problémom majority a jeho podstatou je stigmatizácia Rómov ako ľudí neprispôsobivých, chudobných, príživujúcich sa, nelojálnych voči štátu a pod. Ako v minulosti tak aj dnes stigmatizácia Rómov ústi do ich marginalizácie, diskriminácie, exklúzie a segregácie.

Stigmy menia svoje názvy, podstata ale ostáva - majorita sa z rôznych dôvodov snaží vylúčiť osoby, ktoré žijú takzvaným *cigánskym spôsobom života* a zabezpečuje to stigmatizáciou podľa antropologických znakov. Osvojenie a používanie stigmy bráni stigmatizujúcej časti majority považovať rómsky problém za svoj a hlavne za problém legitímny. Zdá sa, že toto je podstata rómskeho problému.

## 2. ŠTÁTNA SPRÁVA PRI RIEŠENÍ RÓMSKEJ PROBLEMATIKY

Komunistický režim uplatňoval voči Rómom politiku centrálne riadenej asimilácie. Z nášho hľadiska sú dôležité tri skutočnosti:

- Dôsledky tejto politiky sú pozitívne aj negatívne. K negatívnym patrilo uplatňované násilie v podobe organizovaného rozptylu Rómov po území celého bývalého Československa, zničené organizačné a mravné základy rómskeho tradičného spoločenstva, svojvoľná evidencia Rómov na základe antropologických znakov, ktorá bola základom manipulácií a sociálnych experimentov a kriminalizácia etnicity Rómov, ktorí boli v tom čase označovaní ako "sociálne neprispôsobiví občania". K pozitívam patrilo, že Rómovia boli začleňovaní do štruktúry globálnej spoločnosti podstatne rýchlejšie, ako dovoľoval prirodzený proces v mieste ich najväčšej koncentrácie, na východnom Slovensku. Potenciál východného Slovenska bol a zostal z tohoto hľadiska naďalej veľmi nízky.

- Rómovia ako jediná skupina obyvateľstva komunistického Československa neinštitucionálnou cestou donútila ešte pred rokom 1989 komunistických predstaviteľov k jednaniu o naplnení svojich skupinových záujmov. Svedčí to o vysokom rozvojovom potenciáli Rómov v ČR (aj v SR).

- Sociálny experiment uplatnený na Rómoch za komunizmu vyvolal u majority aj u predstaviteľov Rómov nechť k poskytovaniu špeciálnej a nadštandardnej pomoci prostredníctvom zásahov do rómskeho problému zo strany verejnej správy.

Opatrenia prijímané vládou ČR možno rozdeliť do štyroch období: od novembra 1989 do júna 1992, do roku 1996, do roku 1998, do súčasnosti. Základné informácie pochádzajú zo štúdie A. Sulitku (1999) a prijatých dokumentov vlády ČR.

---

<sup>6</sup> Vyjadril sa tak podpredseda vlády SR Pál Csaky, ktorý má v rezorte menšinovú problematiku.



## OBDOBIE OD NOVEMBRA 1989 DO JÚNA 1992

V tomto období sa k rómskej problematike vyjadrovali a prijímali opatrenia republikové vlády česká a slovenská a vláda federácie. Bezprostredným impulzom pre prijatie prvých opatrení boli závažné konflikty medzi Rómami a príslušníkmi hnutia skinheads v severných Čechách v marci a apríli 1990. Situáciu začal monitorovať Odbor rodinnej politiky a sociálnej starostlivosti Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí, ktorému ešte v čase komunistického režimu táto problematika patrila. Situácia bola posúdená ako veľmi vážna a bol vypracovaný návrh prvých opatrení. Tento návrh a podnety Rómskej občianskej iniciatívy slúžili ako základ pre prípravu prvého materiálu k rómskej problematike. Koncom roka 1990 bola zriadená komisia expertov a dohodnutý harmonogram prác. Začiatkom roka 1991 sa práca skupiny expertov presunula na Úrad predsedníctva federálnej vlády, čím sa zdôraznila tak významnosť riešenej problematiky, ako aj to, že ide o prierezový problém a nie problém jedného ministerstva. 3. októbra vláda prejednala materiál "Zásady politiky vlády České a Slovenské Federatívni Republiky k romské menšine". Materiál riešil základné problémy - slobodné prihlásenie sa k rómskej národnosti, rovnocennosť rómskej menšiny s inými národnostnými menšinami, povinnosť štátu vytvárať podmienky pre rozvoj rómskej národnostnej menšiny. Koncom mája 1992 bol vláde predložený materiál "Rozpracování zásad politiky vlády ČSFR k romské menšine". Pre blížiacu sa parlamentné voľby vláda materiál prijala na vedomie s tým, že koncepčnými materiálmi tohoto druhu by sa mala zaoberať už nová federálna vláda. Nová vláda sa pre pripravované rozdelenie spoločného štátu k materiálu už nevrátila. Závazky, ktoré vyplývali z pripraveného materiálu neprevzala po voľbách v roku 1992 na seba ani nová vláda Českej republiky.

Rómskou problematikou sa od roku 1990 paralelne zaoberali aj republikové vlády česká a slovenská. Pre českú vládu materiál na jednanie pripravovala pracovná skupina pri Ministerstve práce a sociálnych vecí ČR, ktorá bola zriadená v roku 1991. 13. novembra 1991 vláda prerokovala a prijala "Zásady politiky vlády ke společenskému vzestupu romského obyvatelstva České republiky". Vláda uložila jednotlivým ministrom Zásady rozpracovať do konkrétnych úloh. Začiatkom roka 1992 vláda prerokovala materiál "K rozpracování zásad politiky vlády České republiky ke společenskému vzestupu romského obyvatelstva České republiky". Vláda uložila ministrovi práce a sociálnych vecí materiál dopracovať, ale podobne ako vláda federácie, pred parlamentnými voľbami materiál už nezaradila na program svojho rokovania.

Všetky tieto koncepčné materiály zachovávali kontinuitu s obdobím 80-tych rokov v tom zmysle, že vychádzali z alternatívnych prístupov vypracovaných v protikomunistickej opozícii, v rómskom hnutí 80-tych rokov a čiastočne aj z kritických analýz niektorých štátnych úradníkov. Diskontinuitné boli v tom zmysle, že nepokračovali v paternalistickej a asimilačnej politike komunistického režimu. Diskontinuita sa prejavila v rezignácii štátu zasahovať do života rómskej komunity nad rámec opatrení uplatňovaných voči iným menšinám. Štát nedocenil, že komunistický režim narušil potenciál rómskej menšiny v takej miere, že sociálne odkázaným Rómom bude ešte určité obdobie potrebné venovať osobitnú pozornosť. Nesprávne zhodnotenie situácie sa prejavilo v tom, že v rokoch 1991 - 1992 medzi Rómami prudko narástla nezamestnanosť a väčšina týchto rodín vypadla v tom období zo systému rodinných dávok (Kepková a Víšek 1999: 380).

## OBDOBIE ROKOV 1992 - 1996

V súlade s A. Sulitkom (1999) možno toto obdobie charakterizovať ako opakovaný začiatok. Vláda nezohľadnila materiály vypracované v predchádzajúcom období a preto toto obdobie možno považovať za druhú diskontinuitu. Súviselo to zrejme so zmeneným prístupom vlády k sociálnej problematike - riešili sa tie problémy, ktoré sa ako problémy prejavili verejne, inými slovami vláda prijímala opatrenia iba tam, kde boli signály, že zlyhávajú samoregulačné mechanizmy. Výnimkou z takéhoto prístupu je prijatie zákona č. 40/1993 o nabyvaní štátného občianstva Českej republiky, ktorý Rómovia a zahraničie považovali za diskriminačný a v ďalšom období bol novelizovaný.

Tak ako v roku 1990, aj teraz sa vláda aktivizovala až po impulze "z ulice". Úlohu impulzu splnila manifestácia Rómov pred Úradom vlády ČR a nadväzujúca petícia Rómov, ktorú predložili predsedovi vlády ČR 5. februára 1993. Rómovia informovali o zložitej situácii, v ktorej sa ich komunita nachádza, žiadali, aby vláda riešila prejavy rasovej neznášanlivosti, aby chránila Rómov pred útokmi skinheadov, aby bola ústretová pri vybavovaní agendy získavania štátneho občianstva Českej republiky po rozpade federálneho štátu, a aby riešila zhoršujúce sa životné podmienky Rómov, najmä v severočeskom regióne. Ako odpoveď na petíciu bol do vlády predložený materiál už 10. februára, čiže za päť dní. Vláda prijala rad operatívnych opatrení. Pre budúcnosť sa ako významné ukázalo zriadenie funkcie rómskych poradcov prednostov okresných úradov. Poslaním týchto poradcov bolo pomáhať pri riešení problémov spojených so žiadosťami Rómov o udelenie českého občianstva a so súvisiacou agendou sociálnych dávok. Funkcie poradcov boli v súlade s ich poslaním zriadené zväčša na sociálnych odboroch. Ministrom práce a sociálnych vecí, školstva a vnútra bolo uložené spracovať do 31. marca 1993 situačnú správu o problematike rómskej komunity s návrhom opatrení. Správa bola predložená v apríli 1993 a v uznesení k nej vláda uložila predložiť novú správu s analýzou účinnosti navrhovaných opatrení. Inovovaný materiál bol predložený vláde v auguste 1993, vláda ho však vzala iba na vedomie a nezaujala k nemu stanovisko. V rokoch 1994 - 1996 sa na program schôdze vlády nepodarilo predložiť žiaden samostatný materiál, ktorý by sa explicitne zaoberal rómskou problematikou. Predstavitelia rómskej komunity z toho usúdili, že vláda nemá záujem o riešenie problému.

Určitý pohyb nastal až v polovici roka 1995, kedy spoločnosťou otriasla rasová vražda Róma Tibora Berkiho v mestečku Žďár nad Sázavou. Predseda vlády okamžite reagoval zvolaním porady, ktorej výsledkom bolo prijatie opatrení proti prejavom rasového násillia. Na pôde Úradu vlády ČR sa konali ďalšie porady, ale bez viditeľného výsledku.

A. Sulitka (1999: 234) toto obdobie charakterizuje takto: "Pre obdobie rokov 1994 - 1996 je príznačné, že tak uvedené rokovania na rezortoch, ako aj v Brne, nielenže nepriniesli očakávané výsledky, ale v dôsledku zdržanlivého postoja vtedajšieho predsedu Rady pre národnosti znamenali v podstate fiasko pri presadzovaní rómskych záležitostí."

## OBDOBIE ROKOV 1997 - 1998

Po voľbách v roku 1996 do funkcie predsedu Rady pre národnosti pri Úrade vlády ČR bol menovaný minister Pavel Bratinka. V riešení rómskej problematiky nastal zásadný obrat. Pri Rade pre národnosti bola vytvorená pracovná skupina pre rómske záležitosti a

do plánu práce vlády minister presadil prejednanie správy o situácii rómskej komunity v Českej republike. Správa dostala neskôr názov "Bratinkova správa".

Prerokovaniu tejto správy dodala na význame prvá migračná vlna Rómov z Českej republiky, v lete 1997 do Kanady a povodeň v Ostrave, ktorá najviac postihla práve Rómov. Začiatkom septembra 1997 vláda prerokovávala správu ministra Bratinku o situácii rómskej komunity "Ke zpráve o situaci romské komunity v České republice a k současné situaci v romské komunitě". Vláda správu neschválila pre jej údajne kritický tón pripomínajúci štýl nevládných organizácií. Koncom októbra 1997 však vláda už vzala správu na vedomie v prakticky nezmenenej podobe. Opätovné zaradenie tohoto materiálu na rokovanie vlády a jeho prerokovanie bolo výsledkom intervencie prezidenta Havla.

Výsledkom Bratinkovej správy v inštitucionálnej rovine bolo zriadenie "Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity", ktorá sa mala kontinuálne zaoberať problematikou Rómov. Bola posilnená funkcia rómskeho poradcu prednostu okresného úradu. Do funkcie sú menovaní. Ich náplň práce nie je celkom vyjasnená, mnohí sú naďalej zaradení v útvaroch, ktoré sa zaoberajú sociálnymi otázkami, čo znižuje a zužuje ich kompetencie. Sú tiež prípady, kedy túto funkciu zastávajú nerómovia. Na základných školách s veľkým počtom rómskych žiakov bola zriadená funkcia rómskeho pedagogického asistenta. Ich poslaním je zlepšiť komunikáciu školy s rómskymi rodičmi a motivovať rómske deti k lepším výsledkom v škole.

Záverom roka 1997 došlo k výmene vlády. Začalo sa "hľadať riešenie problémov života rómskej komunity odznova, bez kontinuálneho rozširovania predošlých poznatkov a stanovenia systémových opatrení ... Činnosť (medzirezortnej) komisie sa začala koncentrovať na riešenie aktuálnych sociálnych problémov jednotlivých rómskych rodín, bytových problémov ... jednotlivé prípady diskriminácie, rasové násilie ap." (Sulitka, 1999: 238). Operatívne riešenie problémov a znížená schopnosť koncepčného prístupu sa prejavili aj v tom, že v stanovenom termíne do 30. júna 1998 vtedajší predseda Medzirezortnej komisie V. Mlynář nepredložil vláde súhrnnú správu o plnení jednotlivých bodov uznesenia vlády k tzv. Bratinkovej správe.

## OBDOBIE OD ROKU 1998

Po zmene vlády po predčasných voľbách v roku 1998 sa rómska problematika opätovne dostala do popredia záujmu, a to v súvislosti s ďalšími vlnami emigrácie Rómov do krajín Európskej únie a v súvislosti s udalosťami v meste Ústí nad Labem. Samospráva mestskej časti Neštětice rozhodla postaviť múr, ktorý by rozdelil Matiční ulicu na časť rómsku a nerómsku a takto by sa vyriešil problém spolunažívania Rómov a nerómov na tejto ulici. Zámer sa nerealizoval, ale vyvolal celoštátnu diskusiu a reflexiu problému. Ukázala sa tiež slabosť štátu vo vzťahu k samospráve pri presadzovaní rešpektovania zásad z oblasti ľudských práv a padol mýtus, že pre zlepšenie riešenia lokálnych sociálnych problémov stačí iba delegovať kompetencie na lokálnu samosprávu.

Vláda prijala v apríli 1999 materiál "Zásady politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti". V tomto materiáli vláda ČR sa prvý krát priklonila k realizácii afirmatívnych opatrení. Do konca roku 1999 mali byť Zásady rozpracované a na prerokovanie predložená Konceptcia. Spracovanie Konceptcie sprevádzali početné problémy a diskusie. V konečnom dôsledku bola schválená až jej druhá verzia v júni 2000. S výhľadom dvadsať rokov dopredu sa snaží riešiť problém

spolunažívania rómskej menšiny a majority. Dôraz kladie na zvýšenie bezpečnosti Rómov, na odstránenie všetkých foriem ich diskriminácie a na odstránenie ich handicapov v prístupe ku vzdelaniu a zvyšovaniu kvalifikácie.

Vláda prijala tiež opatrenia v inštitucionálnej sfére. Zmenilo sa zloženie Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity. V súčasnosti sa skladá z 12-tich námestníkov ministrov a 12-tich zástupcov Rómov. Pre jednotlivé ministerstvá tak vznikli česko-rómske dvojice. Zvýšili sa kompetencie komisie, čo sa prejavilo v tom, že jej boli pridelené finančné prostriedky priamo v štátnom rozpočte v príslušnej položke jednej z kapitol štátneho rozpočtu. Vyjadrená je tým váha, ktorá sa rozvoju rómskej menšiny a súžitiu pripisuje a zároveň je tým daná inštitucionálna istota, ktorá dovoľuje koncepcnejšie vynakladanie prostriedkov.

V januári 2000 vláda prijala dve dôležité rozhodnutia. Prijala uznesenie ku kampani *Tolerance*. Novelou školského zákona bola prijatá zásada, podľa ktorej absolvent zvláštnej školy môže pokračovať v štúdiu aj na stredných školách. Bola tým prelomená formálna diskriminačná bariéra, ktorá týmto žiakom znemožňovala získať vyššie vzdelanie ako základné.

Na úrovni prezidentov ČR a Slovenska vznikla v r. 1999 iniciatíva spoločného riešenia rómskeho problému. Bola vytvorená česko - slovenská komisia, ale jej činnosť je iba formálna.

Vláda ČR svojimi poslednými rozhodnutiami opustila prístup, podľa ktorého sa prijímajú opatrenia k rómskej menšine ako k celku. Opatrenia vlády sú zamerané prednostne na tých, ktorí sú sociálne odkázaní, postihnutí a pod. Centrálné orgány začali zároveň doceňovať nezastupiteľnú úlohu lokálnych spoločenstiev pri riešení rómskej problematiky. Prijatím koncepčných opatrení na centrálnej úrovni bol pre jednotlivé územnosprávne celky vyslaný signál, že riešenie rómskeho problému predpokladá mať vypracovaný koncepčný materiál. Táto zmena prístupu je samozrejme výsledkom nielen hľadania a skúšania rôznych prístupov k riešeniu problému, ale je aj výsledkom zmeny v orientácii vlády od roku 1998.

V zmenených podmienkach po roku 1989 sa s rómskou problematikou prvé konfrontovali samosprávy obcí a miest. Ich sily sa ukázali ako nedostatočné. Na úrovni celoštátnej sa pritom problematika neriešila ako komplexný spoločenský problém, ale ako dielčie úlohy jednotlivých štátnych inštitúcií. Politika vlád v ČR sa po roku 1989 stále viac orientovala na prijímanie opatrení až potom, keď vznikol problém. Viera v samoregulatívnu schopnosť spoločnosti vysporiadať sa s týmto problémom sa ale postupne ukázala ako predčasná. Ako predčasná sa ukázala aj viera v silu rómskej komunity vlastnými silami zabezpečiť svoj rozvoj. Vysvetlenie možno hľadať v tom, že tejto komunite bolo za komunizmu zabránené hľadať si vlastnú cestu k modernosti a bola k nej násilím nútená podľa predstáv ideológov komunizmu. Zbavilo ju to jej vnútornej sily a preto ešte nejaký čas bude potrebovať čiastočnú pomoc. Až protirómske rasistické akcie neofašistov, protesty Rómov ale najmä reakcie krajín EÚ na migráciu Rómov prinútili vládu začať sa problémom zaoberať koncepcnejšie.

### 3. PRÍSTUPY SAMOSPRÁV K RIEŠENIU RÓMSKEHO PROBLÉMU

Prístupy samospráv k udeleniu sociálnej pomoci sociálne odkázaným Rómom možno rozdeliť, na základe predchádzajúcich konštatovaní a predpokladov, do týchto typov stratégií pomoci: múr voči Rómom, vrátane nečinnosti voči tým, ktorí zneužívajú situáciu Rómov; normalizácia problémovej situácie Rómov; orientácia na vonkajšiu pomoc Rómom; orientácia na vnútornú pomoc. Táto typológia pracuje s dvomi kritériami - používanie stigmatizácie a prípustnosť exklúzie určitých skupín a jednotlivcov, t.j. názory na žiadúci rozsah súdržnej spoločnosti.

Predpokladané stratégie, ktoré budú verifikované v ďalšej etape výskumu, sú výsledkom úvahy, podľa ktorej majorita volí stratégie pre riešenie problémov podľa toho, či problém považuje alebo nepovažuje za svoj a za legitímny.

Predpokladáme, že tam, kde sa možno stretnúť (resp. nestretnúť) so stigmatizáciou Rómov, tam zrejme nebude (resp. bude) rómsky problém považovaný za legitímny problém majority a adekvátne tomu budú volené aj stratégie.

Predpokladáme tiež, že tam, kde sa možno stretnúť (resp. nestretnúť) s názorom, že exklúzia je prípustná (resp. neprípustná), tam zrejme nebude (resp. bude) majorita považovať rómsky problém za legitímny problém majority a adekvátne tomu budú volené aj stratégie.

V priesečíku týchto variánt sa nachádzajú typy možných prístupov k riešeniu rómskeho problému na lokálnej úrovni - pozri schému č. 1.

#### Schéma č. 1

Typy stratégií, ktoré majorita volí pre riešenie rómskeho problému v závislosti od používanej stigmatizácie, od názoru na prípustnosť exklúzie a od legitimacy problému.

		PRÍPUSTNOSŤ	EXKLÚZIE		
		NIE	ÁNO		
POUŽÍVANIE STIGMATIZÁCIE	ÁNO	vonkajšia pomoc	múr a ľahostajnosť	NIE	LEGITIMITA PROBLÉMU
	NIE	vnútorná pomoc	normalizácia problému	ÁNO	
		ÁNO	NIE		
		LEGITIMITA PROBLÉMU			

#### STRATÉGIA MÚRU

Táto stratégia spočíva v budovaní hraníc a prekážok medzi Rómami a nerómami. Jednotlivé jej podoby majú spoločné to, že sa vyhýbajú riešeniu problému integrácie, reagujú na problém až vtedy, keď sa dostal do akútnej podoby a jeho riešenie už neznesie odklad, hlavnou metódou práce sú administratívne opatrenia, ktoré nie sú sprevádzané odbornou dlhodobou sociálnou prácou. V lepšom prípade integráciu odsúvajú do budúcnosti, až sa Rómovia údajne zmenia, v horšom prípade rátajú s tým, že sa im podarí Rómov sa zbaviť - ich odsunom, resp. nevpustením na územie obce.

Možno predpokladať, že stratégia múru má v súčasnosti niekoľko podôb:

► **Uplatňovanie diskriminujúcich opatrení**, ktoré sú zákonne nepostihnuteľné.

Samospráva sa rôznymi, zväčša ťažko dokázateľnými spôsobmi snaží zabrániť takzvaným *cudzím* Rómom, čiže tým, ktorí v obci nemajú trvalý pobyt, usadiť sa v obci (v meste). V extrémnej polohe má podobu zákazu vstupu Rómov do obce.

► **Snaha, aby sa Rómovia nevyskytovali v priestore**, ktorému lokálne majoritné spoločenstvo prisudzuje vysokú hodnotu. Možno sa stretnúť s týmito podobami tohto prístupu:

- Riešenie problému neplatičov nájomného ich vysťahovaním do takzvaných sociálnych bytov, resp. privatizáciou problémových obecných domov a následným vysťahovaním Rómov. Výsledkom sú historické centrá miest a iné lukratívne mestské lokality, kde Rómovia už nebyvajú a nevidieť ich ani na uliciach. Na druhej strane vznikajú ulice a štvrte, ktoré obývajú prevažne chudobní a nezamestnaní Rómovia, a ktoré sú izolované priestorovo, spoločensky, sociálne a esteticky.

- Riešenie problému ochrany určitého územia pred krádežami a devastáciou zo strany Rómov ich vysťahovaním z územia. (Na Slovensku takto vznikol napríklad projekt vysťahovania Rómov z chráneného územia parku Slovenský raj - rómska osada v Letanovciach).

- Nebránenie v činnosti tým, ktorí sa snažia Rómov vyhnať z územia, poškodiť ich, zbaviť sa ich. Ako príklad môžu slúžiť útoky skupín skinheads, zákazy vstupu Rómom do reštaurácií apod., voči ktorým orgány verejnej správy spočiatku zasahovali váhavo, alebo vôbec.

► **Nečinnosť voči tým, ktorí zneužívajú situáciu Rómov**

Ťažko predpokladať, aby orgány verejnej správy priamo zneužívali situáciu, v ktorej sa Rómovia nachádzajú. Ak verejná správa a hlavne samospráva nezasahujú proti ľuďom, ktorí zneužívajú situáciu Rómov, tak svojou nečinnosťou toto zneužívanie fakticky posilňujú, napomáhajú mu. Tí, ktorí Rómov zneužívajú na dosahovanie vlastného zisku nemajú záujem zlepšiť ich situáciu, majú záujem z nej profitovať.

Zneužívanie situácie Rómov, na ktoré verejná správa často nereaguje, má najčastejšie podobu:

• **Zamestnávanie Rómov na čiernom trhu práce** za horších podmienok.

• **Uplatňovanie úžery medzi Rómami**, najmä v problémových rómskych zoskupeniach. Problém úžery v rómskych lokálnych spoločenstvách sa nerieši s výhovorkou, že kde niet žalobcu, tam niet obžalovaného.

• **Využívanie opatrení**, ktorých cieľom je zabrániť zneužívaniu sociálnych dávok, vo svoj prospech.

STRATÉGIA NORMALIZÁCIE PROBLÉMOVEJ SITUÁCIE RÓMOV

Stratégia normalizácie problémovej situácie<sup>7</sup> Rómov spočíva v tom, že verejná správa nepovažuje problém za tak závažný, ako v skutočnosti je. Deje sa tak z rôznych dôvodov, predovšetkým ale preto, že problém sa ešte plne neprejavil, nezviditeľnil sa a verejnosť nevyvíja na orgány verejnej správy tlak adekvátny veľkosti problému, alebo angažovanie sa v riešení problému neprináša v politickej sfére žiaden profit. Umožňuje to používať politicky nenáročné riešenia a opatrenia, čo môže mať negatívny dopad na ich účinnosť. Vzhľadom na závažnosť problému ide o zástupné riešenia. Dôvody zníženia závažnosti problému a používania zástupných riešení môžu byť rôzne, ale v zásade sú nezaujímavé, pretože podstatný je výsledok a tým je riešenie ale nevyriešenie situácie sociálne odkázaných Rómov. Namiesto efektívnych a preto často politicky náročných riešení sa používajú zástupné riešenia, často administratívne, ktoré majú síce oporu v zákone, ale problém neriešia.

Táto stratégia môže mať rôzne podoby, napríklad:

► **Zamestnávanie Rómov na čiernom trhu práce** sa rieši používaním neúčinného systému administratívnych kontrol.

► **Administratívne opatrenia**, prostredníctvom ktorých sa rieši bytová otázka sociálne odkázaných rómskych rodín. Administratívne riešenia prípadov nezákonnosti, neplatičstva, ničenia majetku v devastovaných bytoch a domov „hrôzy“ sa prijímajú bez predchádzajúcej kvalifikovanej sociálnej práce a dôsledného vyžadovania dodržiavania zákonnosti. Tzv. neplatiči sú presťahovávaní z centier miest na ich okraje, bez hlbšieho záujmu o ich ďalší osud a o takto vznikajúce etnické getá. Za najúčinnější a najlacnejší postup sa považuje vystaňovanie, ktoré bude po právnej stránke vporiadku.

► **Nahrádzanie sociálnej práce sociálnymi dávkami.** Zanedbávanie sociálnej práce ako kľúča ku skutočnej pomoci a jej nahrádzanie sociálnymi dávkami, o ktorých sa vopred vie, že budú zneužívané.

Tieto a iné podoby tejto stratégie majú spoločné to, že neadekvátnym pomenovaním, resp. ignorovaním rómskeho problému odsúvajú jeho skutočné riešenie. Jeho pravdivé pomenovanie by znamenalo prijať náročné riešenia, na ktoré však treba najprv verejnosť pripraviť, čo je časovo a odborne náročné a politicky často aj riskantné. Možno práve

---

<sup>7</sup> Normalizácia problému znamená, že ľudia síce vnímajú, ako sa skutočnosť odchyľuje od toho, čo považujú za normálne, ale tejto odchýlke alebo neprisudzujú význam problému, ktorý je možné či potrebné riešiť a situáciu v konečnom dôsledku považujú za „normálnu“, alebo jej odmietajú prisúdiť hodnotu závažného problému, problém zľahčujú a používajú zástupné, zjednodušené a nutne neúčinné riešenia. Často sa tak deje preto, lebo sú presvedčení, že sa s daným problémom nedá nič robiť, prípadne majú skúsenosť, že angažovať sa do jeho riešenia je riskantné, alebo im je jasné, že hodnota dosiahnutého výsledku nebude v ich očiach zodpovedať individuálne vynaloženým nákladom, alebo zastávajú názor, že problémy by sa mali riešiť „samoregulačne“ v prirodzenom prostredí svojho vzniku bez zasahovania zvonku a že zásah je možný až po preukázanom zlyhaní samoregulácie. V súvislosti s tým, že problém sa považuje za menej závažný ako v skutočnosti je, poľavuje tlak na jeho zásadné riešenie a na to, aby sa mu venovala zvýšená pozornosť. Problém sa stáva jedným z mnohých, jedným z „normálnych“, ktoré nevyžadujú žiadnu zvláštnu pozornosť. Vďaka tomu, že sa problém rieši jeho „normalizáciou“, je možné žiť s problémom, ktorý bol pôvodne neprijateľný, ale zároveň z rôznych dôvodov neriešiteľný. Proces normalizácie problému tak spoločensky prijateľným spôsobom ospravedlňuje slabosť občanov, ktorí nie sú schopní presvedčiť inštitúcie, aby si plnili svoje povinnosti, alebo im umožňuje zakryť nedostatok viery vo vlastné sily, alebo je výsledkom relativizácie hodnôt, podľa ktorých orientujú svoje konanie.

preto sa verejná správa snaží hľadať menej náročné, zástupné varianty (napríklad zamestnávanie sociálnych terénnych pracovníkov, ale v nedostatočnom počte, s nedostatočnými kompetenciami a nedokonale pripravených). Navyše, spoločnosť náročnejšie varianty zatiaľ ani nepožaduje (a je otáznou, či by ich v súčasnosti „uniesla“). Rómsky problém má však svoju neúprosnú dynamiku a jeho neadekvátne pomenovanie a tým aj riešenie v súčasnosti, zvyšuje tlak na jeho rýchle, drahé a náročné riešenie v budúcnosti.

## STRATÉGIA VONKAJŠEJ POMOCI

Cieľom sociálnych opatrení, ktoré komunistický režim zameral osobitne na Rómov bolo likvidovať ich chudobu a civilizačnú zaostalosť. Nástrojom boli osobitné sociálne dávky a výhody, ktoré boli zamerané na vyrovnanie výsledkov a nie na dosiahnutie rovnosti šanci. Táto *vonkajšia sociálna pomoc* na jednej strane obmedzila rozsah chudoby medzi Rómami, na druhej strane ich naučila neaktivite. Vytvorila postoj, nielen u Rómov, ale aj u majority, podľa ktorého je prirodzené, že štát sa stará o tzv. sociálne istoty svojich obyvateľov (Marody, 1986). Z teórie kultúry permanentnej chudoby sa možno domnievať, že tento postoj je dodnes vlastný väčšine rómskej populácie. Túto domienku posilňujú názory expertov (Goral, 2003) podľa ktorých patrí k tradícii rómskych tradičných spoločenstiev, že sa spoliehali na pomoc majority, posilňujú aj rozhovory s emigrujúcimi Rómami zo Slovenska, ktorí takmer všetci tvrdili, že za komunizmu im bolo lepšie (Vašečka, I., 2000), potvrdzujú ju tiež výsledky výskumu na Slovensku (Vašečka, M., 2002). Na základe tradičnej stigmatizácie Rómov sa to dominujúcej časti spoločnosti javí ako typické práve pre Rómov a nie pre nízkopříjmové domácnosti závislé na dávkach, nezávisle od ich etnicity. Ide o etnizáciu sociálneho prostredia závislého na sociálnych dávkach.

Rómska komunita ako celok sa vďaka tejto vonkajšej pomoci dostala do situácie, že bez pomoci majoritnej spoločnosti sa už sama od seba nedokáže v krátkom čase vymaniť zo situácie, v ktorej sa nachádza. Potrebuje preto v prvom rade takú pomoc, ktorá by jej umožnila vlastnými silami obnoviť svoju sociálnu suverenitu. Majorita však nie vždy dokáže poskytnúť Rómom takúto pomoc v dostatočnej miere a komplexnosti. Zameriava sa skôr na akcie, ktoré riešia iba časť problému - pomáhajú zmierniť nevyhovujúcu materiálnu situáciu (zásielky šatstva a pod.) a situáciu finančnú (sociálne dávky). Taká pomoc je nepochybne tiež potrebná, ale nemôže byť hlavná, pretože prehlbuje závislosť Rómov v danej lokalite na materiálnej a finančnej pomoci iných. Poskytovanie tohto druhu pomoci naráža navyše u majority na tradíciu, podľa ktorej sa pomoc udeľuje recipročne a citlivo sa sleduje dodržiavanie zásad sociálnej spravodlivosti. Možno práve preto sa v niektorých lokalitách tak ťažko presadzuje pomoc pre Rómov z problémových rómskych zoskupení.

## STRATÉGIA VNÚTORNEJ POMOCI

Rómska menšina je v súčasnosti závislá od pomoci majority. Znamená to, že ako celok nie je v súčasnosti schopná riešiť problém svojej emancipácie vlastnými silami.

Vnútoraná pomoc by preto mala smerovať predovšetkým na posilňovanie schopnosti Rómov riešiť svoju emancipáciu vlastnými silami. Vyvoláva to potrebu projektov,



ktorých cieľom je zvýšenie ľudského potenciálu jednotlivcov a sociálneho potenciálu menšiny ako skupiny. Predpokladom účinnej vnútornej podpory a pomoci je, že majorita ju chápe ako svoju povinnosť a vyrovnanie dlhu voči menšine dlho prenasledovanej a diskriminovanej, a že menšina je schopná pomoc prijať bez podozrení a s dôverou.

Ľudský potenciál vymedzuje M. Potůček (1999: 21) ako "soustavu dispozic a sklonů člověka k činnostem (a existenci ve vztazích), které rozvíjejí jak lidské bytostní síly, tak zároveň společnost. Je tedy předpokladem životních činností (a vztahů) lidí, jimiž se jako jednotlivci i sociální skupiny uplatňují ve společnosti a mění ji." Ľudský potenciál členov skupiny znamená v súlade s M. Potůčkom (1999: 22-29) potenciál zdravia, poznatkový a dovednostný potenciál, hodnotovo orientačný potenciál, sociálno-participačný, individuálno-integratívny a regulačný potenciál a tvorivý potenciál.

Potůček vymedzuje potenciál jedinca. V prípade rómskeho problému však ide primárne o zvýšenie sociálneho potenciálu rómskej menšiny ako skupiny. Ide o zvýšenie jej schopnosti kolektívne konať pri riešení svojich problémov a kolektívnou činnosťou utvárať podmienky nevyhnutné pre rozvoj ľudského potenciálu jednotlivých príslušníkov menšiny.

V konkrétnych podmienkach lokalít ide o zvýšenie schopnosti členov lokálnej rómskej komunity kolektívnou činnosťou identifikovať a definovať konkrétnu podobu problémov, s ktorými sa v lokalite stretávajú, nájsť ich riešenia a vytvoriť podmienky pre ich realizáciu - sociálno-demografické, kultúrne, organizačno-inštitucionálne, informačné a ekonomické.

Kolektívnou činnosťou pritom treba rozumieť sociálnu činnosť tých, ktorí sú skupinou poverení konať v jej mene. Ide o činnosti, výsledkom ktorých je vytyčenie zámerov, prijatie rozhodnutí, organizovanie ich realizácie a zhodnotenie efektov.

S pomocou jednoznačne tohoto typu sme sa stretli iba v súvislosti s aktivitami mimovládnych nezávislých, neziskových organizácií. Verejná správa, predovšetkým samospráva, zohrávala úlohu opory pre tieto aktivity, v najhoršom prípade sa otvorene neangažovala proti nim.

Spoločným znakom prístupov vnútornej pomoci je, že sú zatiaľ zriedkavé, nerealizuje ich štát, ale mimovládne neziskové organizácie a čiastočne samosprávy. Ak budú úspešné, stanú sa pozitívnym príkladom pre iných a potvrdia známu zásadu, že krízový stav nemusí znamenať hrozbu, naopak, môže sa stať šancou na zmenu.

## LITERATÚRA

Analýza ... 1999. *Analýza vzniku, aktuální situace a možnosti řešení problémů obyvatel Matiční ulice. Závěrečná zpráva úprojecku vypracovaného pro Nadaci Dagmar a Václava Havlových Vize 97*. Praha, Ústí nad Labem: R-Mosty, Socioklub.

Burjanek, A., 1996. Dizertačná práca.

Kepková, M., Víšek, P., 1999. "Romové v systémech sociální ochrany. Zdroje sociální distance." S. 378-397 in *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.

Sulitka, A., 1999. "Vývoj a súčasný stav praktických riešení a kompetencií vrcholných orgánov štátu po roku 1989". S. 219-243 in *Romové v České republice*. Praha: Socioklub.

- Vašečka, I., 2002 (a). "Migrácia Rómov z ČR a SR - príčiny a potreba intervencií." S. 227- 244 in Sirovátka, T., (ed.), 2002. *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita a Nakladatelství Georgetown.
- Vašečka, I., 2002 (b). "Utváranie sa problémových rómskych zoskupení v mestách ČR." S. 245-262 in Sirovátka, T., (ed.), 2002. *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita a Nakladatelství Georgetown.