

Sběr dat určujících etnickou příslušnost jako nástroj pro zjištění rozměru diskriminace romských dětí

Systemové doporučení Ligy lidských práv č. 4



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

Liga lidských práv (www.llp.cz) je česká nevládní organizace, která chrání práva dětí, pacientů, duševně nemocných, obětí rasové diskriminace, policejního a domácího násilí i dalších osob právní cestou. Její vizí je taková společnost, v níž všichni vědí o svých právech a možnosti se jich domoci a takový stát, jehož orgány při své činnosti dodržují Listinu základních práv a svobod i závazné mezinárodní úmluvy o lidských právech.

Liga je členem Mezinárodní federace lidských práv (FIDH) založené v roce 1922 v Paříži.

*Liga lidských práv začala v roce 2006 vydávat analytické materiály, které představují reakci jak na chybějící odbornou diskusi, tak na absenci veřejně dostupných koncepčních návrhů v oblasti ochrany lidských práv směřujících k nutným systémovým zlepšením. Jejich obsah a forma odpovídá dokumentům, které se obvykle v angličtině nazývají „policy papers“. Liga pro ně zvolila název „systémová doporučení“. Toto systémové doporučení zpracovala Pavla Špondrová ve spolupráci s Michalem Čermákem, Janem Kratochvílem a Jiřím Kopallem.
Zodpovědný editor: Jiří Kopal. (C) Liga lidských práv, 2007.*

Kontakt

Liga lidských práv
Burešova 6
602 00 Brno
Tel. +420 545 210 446
Fax +420 545 240 012
brno@llp.cz

www.llp.cz

Hlavní cíl:

- Podpořit zahájení systematické práce v oblasti sběru dat o etnické příslušnosti v oblasti školství za účelem efektivní obrany proti diskriminaci obzvláště za účelem zajištění dostatečných informací pro postupné odstranění segregovaných škol a tříd základního školství a zbytečně nadužívaného institutu ústavní výchovy ve vztahu k romským dětem.
- Zaručit respektování nejlepšího zájmu romských dětí.
- Zachovat rovnováhu mezi právem na ochranu soukromí a nutností exaktně určit a používat statistiky pro měření pokroku dosaženého ve snižování počtu romských dětí ve výše uvedených institucích.

Klíčová slova:

Antidiskriminační opatření, citlivý údaj, etnická příslušnost, diskriminace, data, metody sběru, monitoring, nejlepší zájem dítěte, osobní údaj, právo na soukromý život, Romové, sběr dat.

1. Úvod

„Vytvářet politiku rovných příležitostí bez monitoringu ethnicity se podobá záměru nastavit podmínky pro úspěšný finanční management bez vedení účetnictví.“¹

Právo nebýt diskriminován vyplývá z mnoha mezinárodních úmluv. Zákaz diskriminace obsažený v čl. 14 při prosazování práv obsažených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) představoval na evropské úrovni první východisko a později i nástroj představující ochranu před diskriminací etnickou a rasovou v podobě závazné mezinárodní smlouvy. Česká republika je rovněž vázána Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.), která výslovně v čl. 5 zavazuje státy, aby zamezily etnické diskriminaci, a v čl. 3 Listiny základních práv a svobod se zaručují základní práva všem bez rozdílu. Pro oblast etnické diskriminace je pro ČR důležitá směrnice EU 2000/43, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Nemají-li se ustanovení uvedených dokumentů proměnit v pouhé floskule a má-li naše společnost a všechny státní orgány, včetně představitelů ministerstva školství, zájem efektivně zavádět opatření proti diskriminaci z důvodu etnické příslušnosti, je nanejvýše žádoucí, aby orgány státu přestaly předstírat v případě potřeby, že oběti diskriminace (nejčastěji Romové) de facto téměř neexistují. Kupříkladu s argumentem, že při posledním sčítání lidu v roce 2001 se k romské národnosti přihlásilo méně než 12 000 osob. Měla by být přijata taková opatření, která umožní sběr dat o etnické příslušnosti občanů jako naprosto elementární východisko efektivního boje s diskriminací.

Právě pro případy námitky kolize práva nebýt diskriminován a práva na soukromí jako dalšího chráněného základního práva odkazujeme čtenáře hned v úvodu tohoto systémového doporučení na kapitolu 3.1., kde je v souladu s aktuální mezinárodní praxí a zahraniční literaturou vysvětleno, za jakých podmínek lze sběr dat o etnické příslušnosti provádět, aniž by došlo k nedovolenému zásahu do soukromí jednotlivce. Sběr dat, který se na první pohled může dostat do kolize ve vztahu k právu na soukromý život, je při existenci dobré vůle státu pomoci potřebným, zabezpečení dat před zneužitím a zachování účelu jejich sběru, zpracovávání a uchování pouze pro statistické potřeby, nezbytným východiskem pro efektivní působení v oblastech diskriminací a etnickou segregací ohrožených skupin obyvatel.

¹ The CRE, Good Practice, Ethnic Monitoring. (Comparative study on the collection of data), s. 81.

Aby bylo možné odstranit etnickou segregaci, dodržovat zákaz diskriminace a preventivně i účinně proti ní působit, musíme ukončit dosavadní stav zastírání a zlehčování problému etnické příslušnosti u romských dětí. Toto systémové doporučení se zaměřuje na otázky vyvolávající emoce. Je legální a legitimní sbírat a uchovávat pro účely měření pokroků v oblasti rovných příležitostí Romů, a romských dětí obzvláště, data o etnické příslušnosti občanů České republiky? Je legitimní označit (pro statistické účely) někoho jako Roma, Vietnamce nebo Ukrajince? Opět na základě praxe v zahraničí, kterou pečlivě analyzují jak nezávislí experti, tak orgány Evropské unie v rámci jejího programu boje proti diskriminaci, Liga postupně nabyla přesvědčení, že je to nejen užitečné, ale i nutné.

Na tomto místě je potřeba zdůraznit, že vzhledem ke špatným zkušenostem a nedůvěře vůči českému státu se jakýchkoli měření zahrnujících data o etnicitě obávají sami Romové. Například již v roce 2003 probíhala na stránkách časopisu Amaro Gendalos diskuse o sběru dat mezi zmocněncem vlády pro lidská práva Janem Jařabem, který sbírání dat o etnických menšinách v souladu s dobrou mezinárodní praxí považoval za užitečné, a předsedou sdružení Děno Ivanem Veselým, který z něho měl na základě špatných zkušeností Romů se státní mocí obavy. Stejně tak v rámci snah vedení sekretariátu Rady vlády pro záležitosti romské komunity a Ministerstva práce a sociálních věcí sbírat data o Romech, což například našlo svou odezvu v Analýze sociálně vyloučených romských lokalit², se ihned objevila obava ze strany Romů, že data budou zneužita (kupříkladu v článku publikovaném časopisem Romano vodi ze strany Vojtěcha Lavičky).

Jinak věcné návrhy, jak sbírat data o etnicitě, nebyly vesměs předloženy veřejné diskusi, výjimku představuje nedávno v češtině vyšla publikace Poradny pro občanství, občanská a lidská práva³ shrnující rozličné přístupy ke sběru dat o diskriminaci všech skupin chráněných proti diskriminaci mezinárodním, evropským a vnitrostátním právem.

Jedním z hlavních cílů Ligy je tedy právě obavy ze sběru etnických dat, včetně nutnosti shromažďování některých citlivých údajů, rozptylovat, a proto předkládáme k veřejné diskusi představitelům vlády i romských organizací i toto systémové doporučení.

Vzhledem k alarmující skutečnosti, že oběťmi diskriminace a segregace se stávají Romové již v nejranějším věku, a to za přispění zejména institucí v kompetenci ministerstva školství – buď jako žáci nestandardních tříd a škol, nebo jako „objekty ústavní péče“, považujeme problematiku sběru dat o jejich etnické příslušnosti za prioritní a urgentní záležitost, kterou je třeba řešit jak z důvodu dlouhodobé společenské neúnosnosti tohoto stavu, tak naplnění ústavních a mezinárodněprávních závazků. Ty zahrnují i závazek nejlepšího zájmu dítěte, vyplývajícího z čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, který je v řadě (zejména západoevropských) států ctěn jako nezpochybnitelný právní základ a kritérium, od něž by se měl odvíjet přístup státních orgánů. Liga obdobným způsobem jako tyto státy tento závazek ctí od počátku svojí činnosti⁴. Podle Ligy není trvale možné připustit, aby Česká republika zůstala státem, kde jsou práva romských dětí v praxi hrubým způsobem porušována.

² Viz Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti – níže.

³ K dispozici na http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analýza_romskych_lokalit.pdf.

⁴ Čl. 3 Úmluvy o právech dítěte publikované pod č. 104/1991 Sb. zní:

1. Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.
2. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.

2. Potřeba sběru dat o etnické příslušnosti

2.1. Zdůvodnění potřebnosti sběru dat o etnické příslušnosti ve vztahu k diskriminaci

V některých státech západní Evropy a v USA začalo již od 70. let 20. století docházet v souvislosti s potíráním diskriminačních praktik k proměně diskurzu ve smyslu kladení důrazu na nutnost ochrany nejen před diskriminací přímou, ale také nepřímou. Pro potírání přímé diskriminace je podstatné zachovat anonymitu a „neviditelnost“ jedince za účelem zajištění nestrannosti postupů, avšak zejména v oblasti nepřímé diskriminace (o kterou se v souvislosti s romskými dětmi a jejich nadměrným ím do ústavní péče a zařazováním do nestandardních tříd a škol⁵ zpravidla jedná) je potřeba udělat „neviditelné viditelným“, neboť jedině za těchto podmínek je možné identifikovat situace, kdy je osoba (z některého z diskriminačních důvodů⁶) na základě zdánlivě neutrálního rozhodnutí, kritéria nebo praxe znevýhodněna oproti ostatním.⁷

Cílem Ligy není podílet se na teoretickém řešení dilemat zástupců rozličných společenských oborů v podobě podpory prosazování kolektivní emancipace versus individuální integrace do většinového národa⁸ či hledání oné správné cesty, která bude řešením pro všechny a navždy. Liga v první řadě usiluje o to, aby stát přestal porušovat to, co sám prostřednictvím dobrovolně přijatých mezinárodních úmluv, svých zákonů, vyhlášek a obecně legislativní činnosti garantuje – totiž dodržování zákazu diskriminace, rovného přístupu ke všem občanům. Abychom mohli společně odstraňovat nežádoucí stavy – takovými stavy jsou např. segregované základní školy a třídy či umísťování vysokého počtu romských dětí do ústavní péče, potřebujeme nejprve jasná data o celkovém počtu romských dětí (a následně jejich počtech v jednotlivých institucích). Aby stát mohl přijmout efektivní opatření týkající se zákazu diskriminace Romů, jehož projevem může být například efektivní distribuce sociální práce hrazené z veřejných rozpočtů, srovnávání statistik v rámci přemísťování romských dětí z nestandardních do normálních tříd a škol během let od zavedení desegregačních opatření, přesunutí romských dětí z ústavů zpět do biologických či případně náhradních rodin a podobně, potřebuje k takovým opatřením platná (v závislosti na správnosti měření) a zároveň vypovídací hodnotu mající statistická data⁹. Vzhledem k tomu, že již přinejmenším jedna oficiální analýza (tzv. Gabalova, viz níže) zadaná vládou existuje, není potřeba problém sběru dat nepřiměřeně komplikovat a vyjít z racionálních argumentů, na jejichž základě bylo rozhodnuto určitá relevantní data sbírat. Stejně tak existuje řada zahraničních příkladů, které se i díky několikaleté kampani Evropské unie proti diskriminaci a společnému postupu řady zemí střední a východní Evropy v rámci Dekády romské inkluze, ve stále konkrétnější podobě debatují a v praxi aplikují.

2.2. „Rozostřenost pohledu“ státních orgánů v otázce rozpoznání osoby jako Roma

Vláda ČR odhaduje, že v ČR žije okolo 200 000 Romů.¹⁰ Přestože Romové představují pouze méně než 5 % dětí ve věku základní školní docházky, tvoří přes 50 % populace zvláštních škol. Vláda

⁵ V celém textu nazýváme jiné než běžné základní školy a třídy pro jednoduchost souhrnným názvem nestandardní nebo neběžné školy a třídy. Nový školský zákon zavedl od 1. 1. 2005 terminologii novou a název zvláštní škola byl zrušen – § 185 odst. 3 školského zákona. Do podrobností se problematikou zvláštních tříd a škol zabýváme v systémovém doporučení Ligy lidských práv č. 2, které se zabývá právě výukou romských dětí v základním školství.

⁶ Z důvodu rasy nebo etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, nepříznivého zdravotního stavu, náboženství či víry, nebo proto, že je bez vyznání (viz návrh antidiskriminačního zákona, znění antidiskriminační směrnice EU).

⁷ Podrobněji viz Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands (December 2004), s. 7 a 20, on-line dokument http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/compstud04_en.pdf

⁸ Viz např. polemika P. Barši s rozličnými zástupci společenských oborů: „Zapomenutí cikáni v nás“, on-line text http://lidovky.zpravy.cz/zapomenuti-cikani-v-nas-05f-/ln_noviny.asp?c=A070106_000103_In_noviny_sko&klic=217043&mes=070106_0.

⁹ Např. data získaná při sčítání lidí o počtu občanů hlásících se k romské národnosti jsou sice platná (reliabilní), ale jejich vypovídací hodnota o skutečném počtu takových osob je prakticky nulová (nejsou validní)

¹⁰ Ve Sčítání lidí, domů a bytů v roce 2001 avšak uvedlo z různých důvodů příslušnost k romské národnosti jen asi 12 000 občanů ČR.

odhaduje, že v republikovém měřítku přibližně 75 % romských dětí navštěvuje zvláštní školu. Výzkum Evropského centra pro práva Romů v roce 1999 zjistil, že u romských dětí v Ostravě je cca 30krát větší pravděpodobnost, že budou umístěny do zvláštní školy, než u neromského dítěte.¹¹ Ve vyloučených a vyloučením ohrožených romských lokalitách je podle vládou objednané a nedávno provedené Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti (dále jen Analýza)¹² do zvláštních škol zařazováno až 90 % ze všech romských dětí.

Kupříkladu k otázce alibismu zaměstnanců orgánů státu (ve vztahu pro toto systémové doporučení nejzásadnějším) spadajících pod ministerstvo školství Analýza výslovně uvádí:

„...Dalším důležitým faktorem je neschopnost či spíše neochota „poznat“, kdo je Rom. Jsou to nejčastěji právě úředníci a ředitelé škol, kteří prohlašují, že ke všem obyvatelům ČR je třeba přistupovat stejně, a proto Romy nerozlišují, případně argumentují zanedbatelnými údaji o počtu Romů v dané obci ze sčítání lidu, a tudíž velmi striktně odmítají potřebnost jakýchkoliv specifických aktivit zaměřených na sociálně vyloučené Romy...“¹³

„...Na mnoha školách ředitelé „nerozlišují“ romské žáky od neromských, a tedy odmítají zaměstnat asistenta pedagoga, protože takový přístup považují za zvýhodňující vůči jedné vybrané skupině dětí, a tedy za formu pozitivní diskriminace...“¹⁴

„...Většina zaměstnanců školských odborů nebyla schopna poskytnout informace o stavu vzdělanosti v romských sociálně vyloučených lokalitách. Zaměstnanci školských odborů na úrovni měst a obcí neměli v mnoha případech přehled o nabídce služeb (vč. vzdělávacích) NNO, nebyli schopni poskytnout informaci, do jakých škol dochází děti z jednotlivých lokalit...“¹⁵

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vyhláší dotační program „Podpora romských žáků středních škol“. Finanční prostředky z tohoto programu jsou určeny školám na podporu studia těch romských žáků, kteří jsou občany ČR a jejichž rodinám způsobují náklady spojené se středoškolským a vyšším odborným studiem značné potíže. Po získání dotace má student nárok na proplacení nákladů na školné, stravné, ubytování, cestovné, školní potřeby a učebnice či ochranné pomůcky. Příjemcem dotace musí být romský žák. Jestli daný žák romským žákem je, či není, závisí na rozhodnutí krajského koordinátora romských poradců – ten „potvrdí“, zda je konkrétním žadatelem Rom, a to na základě zcela subjektivních kritérií, výběr tedy může být velmi netransparentní.“¹⁶

A na závěr konstatování ze Zprávy o naplňování Dekády romské inkluze 2005–2015 v roce 2005:

U většiny úkolů, které měly být plněny v roce 2005, chybí jak statistická data, tak i kvalitativní evaluace, a není tedy možno v zásadě říci, nakolik byly plněny a jaká byla jejich efektivita. Statistiky v podobě, v jaké korespondují s indikátory měřitelnosti pro jednotlivé cíle, v současné době nejsou shromažďovány. V některých případech jsou sbírány pouze statistiky vycházející z nepřímých indikátorů (např. u programů MMR na podporu sociálního bydlení počet samospráv zapojených do těchto programů), které však nevypovídají nic o tom, zda a jaký kvalitativní dopad mají opatření na sociálně vyloučené Romy.“¹⁷

¹¹ Podrobněji viz Zpráva o vývoji práv dětí v ČR v letech 2003–2005 (http://www.lip.cz/files/file/Zprava_deti.pdf).

¹² Viz Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti (http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analiza_romskych_lokalit.pdf).

¹³ Viz tamtéž s. 57.

¹⁴ Viz tamtéž s. 64.

¹⁵ Viz tamtéž s. 103.

¹⁶ V pokynech pro vypracování je uvedeno pouze, že žádost o dotaci musí být doplněna vyjádřením romského poradce nebo sociálního odboru v místě trvalého pobytu žáka nebo studenta, kde bude zdůvodněna a potvrzena jeho sociální potřebnost. Šikovně se tak distancuje od toho, že vybraný/á musí být Rom(ka), ovšem název projektu mluví za sebe. Projekt sám vzešel od Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity a není pochyb, komu je přímo určen. Pokud by byl adresován všem sociálně znevýhodněným, i jen název by byl jiný.

¹⁷ K dispozici na <http://www.vlada.cz/cs/rvk/rzrk/dekadaromskeinkluze/zprava2005/default.html>.

Další problematický přístup ministerstva školství je zdokumentován v rámci pokládání otázek ze strany Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace – CERD, 1.–2. března 2007 v Ženevě. Zástupkyně ministerstva školství jako členky vládní delegace se vyjádřily v tom smyslu, že žádná data o romských dětech neexistují, protože etnicita nehraje žádnou úlohu v rozhodnutích o umístění romských dětí do ústavů a nestandardních tříd a škol¹⁸. S tímto konstatováním Liga zásadně nesouhlasí. Odpověď neuspokojila ani experty Výboru zasedajícího při OSN, kteří v tomto ohledu české vládě adresovali dosti kritické doporučení. Výbor Českou republiku výslovně vybízí k přijetí opatření vedoucích k odstranění segregace romských dětí ve školství.¹⁹

2.3. Používané definice pojmů

Zde nabízíme definice údajně teoreticky příliš problematických pojmů, které mohou být ovšem v praxi poměrně snadno použity, jak se ukazuje díky Gabalově analýze či dokumentu Českého statistického úřadu.

- **Rom**

Za Roma považujeme takového jedince, který se za Roma sám považuje, aniž by se nutně k této příslušnosti za všech okolností (např. při sčítání lidu) hlásil, a/nebo je za Roma považován významnou částí svého okolí na základě skutečných či domnělých (antropologických, kulturních nebo sociálních) indikátorů. Toto vymezení pojmu „Rom“ může být vnímáno jako politicky nekorektní, zdůrazňuje však skutečnost, že právě připsané romství je jednou z hlavních příčin sociálního vylučování řady obyvatel zkoumaných lokalit (ale nejen jich – pozn. Ligy).²⁰

- **Romské komunity**

Pojem romské komunity²¹ je označením „společenství lidí, které z hlediska způsobu života, úrovně vzdělání, přístupu ke zdravotní péči, možnostem pracovního uplatnění, úrovni bydlení a dalším faktorům vykazuje více příznaků toho, že se dostává na okraj společnosti se všemi z toho plynoucími negativními sociálními důsledky. Romskou komunitou je míněno společenství lidí, z nichž část se může sama a dobrovolně hlásit k romské národnosti, ale žijí zde i lidé, kteří se k takové národnosti nehlásí a podle obecně vžitých představ o Romech nejsou okolím ani k takové národnosti přiřazováni.“²²

2.4. Romové nehlásící se k romství

Jak je tedy všeobecně známo, oficiální údaje o počtu Romů na území ČR neexistují. Výsledky sčítání lidu by v žádném případě neměly být využívány účelově. Nízký počet Romů, hlásící se při sčítání lidu k romské národnosti, se někdy stává zneužívaným argumentem proti oprávněnosti některých požadavků romské komunity. Výsledky sčítání lidu a úředně deklarovaná česká národnost však nezpochybňují existenci romské identity, romských kulturních specifik, romského jazyka, a tedy ani společenskou potřebu aktivního a konstruktivního řešení problémů vyplývajících ze soužití majority a minorit.²³

To, že se přihlásilo při sčítání 2001 k romské národnosti necelých 12 000 občanů, je možné vysvětlit různě, ovšem „plést do této záležitosti reminiscence o „tragických historických zkušenostech“ se zneužitím takových údajů je přinejmenším projevem určité absence chápání toho, že žijeme v

¹⁸ Viz bod 16 a 17 dokumentu QUESTIONS PUT BY THE RAPPORTEUR IN CONNECTION WITH THE CONSIDERATION OF THE 6th AND 7th PERIODIC REPORTS OF THE CZECH REPUBLIC, dostupného, stejně jako další dokumenty z uvedeného zasedání Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace, na http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reportshrc_4th.htm.

¹⁹ Viz bod 17 závěrečných doporučení Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace z března 2007.

²⁰ Analýza, vybrané pojmy – <http://www.esfcr.cz/mapa/pojmy.html>, k tomu dále srov. Analýza s. 69 a násl.

²¹ Používáním plurálu se zde zohledňuje fakt, že Romové netvoří jednu soudržnou a jednotnou komunitu, ale že se jednotlivé skupiny od sebe navzájem často výrazně odlišují.

²² http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/scitani_nebo_monitoring_romskych_komunit

²³ Podrobněji viz <http://www.pf.jcu.cz/stru/katedry/pgps/ikvz/podkapitoly/b02romove/13.pdf>.

demokratické společnosti“²⁴, neznalosti situace a možná i určitého alibismu, který řešení problému nijak nepomáhá. To, že Romové v ČR úředně nedeklarují romskou národnost, může být způsobeno také tím, jak jsou přijímáni majoritou. Mnozí nechtějí být za Romy považováni vlivem rozšířeného rasismu (v rámci slovníku používaného některými evropskými institucemi ve specifické podobě „anticiganismu“) na principu kolektivní viny ve velké české společnosti, včetně časté osobní zkušenosti s diskriminačním jednáním.²⁵

Klíčovou podmínkou v této věci je, jak říká ředitel sekretariátu Rady vlády pro romské záležitosti a odborník na romskou problematiku Czeslav Walek, aby všechny instituce, které se s procesem sociálního vyloučení (a s diskriminací obecně – pozn. Ligy) setkávají a mohou na něj mít vliv, pochopily, že změna nepříznivé situace není přínosem nejen sociálně vyloučeným, ale že má pozitivní dopady pro celou společnost.²⁶ Zároveň je poté rozhodující, aby se subjektu, jenž by tyto údaje shromažďoval, „podařilo respondenty přesvědčit o nutnosti sběru těchto údajů a především o přínosu, který statistiky pro ně mohou mít.“²⁷

2.5. Shrnutí a doporučení

Liga považuje za nutné zdůraznit potřebu zapomenout na zříkání se odpovědnosti ze strany školských orgánů a „politickou korektnost“, která je jedním z nevlivnějších faktorů, na základě kterého pověřené orgány odmítají identifikovat jedince jako romské děti. Odvažujeme se konstatovat, že téměř každý dokáže o téměř každé osobě intuitivně rozhodnout, zda je Rom, či není. Případná nepřesnost o velikosti statistické odchylky není pro praktické řešení problému segregace romských dětí ve školství a nadměrného umísťování romských dětí do ústavů rozhodující. Především v případě, pokud stále existují instituce, které jsou připraveny takovou osobu diskriminovat, hodnotit ji jen na základě kulturní zkušenosti úzkého okolí nebo ji znevýhodňovat v přístupu ke vzdělání či jí znemožnit vstup do obchodu nebo restaurace.

3. Právní rozměr problematiky sběru dat

3.1. Kolize shromažďování osobních údajů s právem na soukromý život z pohledu mezinárodního práva

Právo na soukromí je jedno ze základních lidských práv chráněných několika mezinárodními úmluvami závaznými pro Českou republiku. Z nich nejpodstatnější je Evropská úmluva na ochranu lidských práv a svobod (Úmluva) a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (Pakt).

V první řadě je však nutno uvést, že soukromý život již pojmově není dotčen, pokud se nejedná o individuálně identifikovatelná data. Tedy taková, u kterých je možné určitou charakteristiku přiřadit konkrétnímu jednotlivci. Z hlediska ochrany práva na soukromý život tedy nečiní žádný problém sběr dat, u kterých v žádné fázi není jednatel identifikován a ani identifikovatelný. Příkladem jsou anonymní průzkumy. Problém by však mohl vzniknout v případě, že průzkum je sice anonymní, ale na základě celkových výsledků je možné identifikovat konkrétního jednotlivce. Třeba průzkum na malé vesnici, kdy budou zjišťovány určité soukromé informace anonymním způsobem a součástí těchto informací je etnický původ osoby. Pokud v dané vesnici žije například jediná osoba romského původu,

²⁴ Tiskový referát Kanceláře předsedy ČSÚ, on-line text

http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/scitani_nebo_monitoring_romskych_komunit.

²⁵ Dalším možným důvodem, který vedl k „nepřihlášení se k romské národnosti a který však nelze považovat výhradně za úmyslné odmítnutí romské identity, je fakt, že romská komunita z velké části pochopila (při sčítání – pozn. Ligy) kategorii národnosti ve smyslu státní příslušnosti.“ Bližší viz např. Moravcová, M. – Bittnerová, D.: Kdo jsem a kam patřím? Praha 2005. citováno z http://vlada.cz/assets/cs/rvk/rnm/dokumenty/dokumenty_rady/1_zprava_mensiny.pdf.

²⁶ Podrobněji viz http://www.romea.cz/index.php?id=detail&detail=2007_2049.

²⁷ Citováno podle publikace Poradny pro občanství, občanská a lidská práva: Diskriminace, její hodnocení a dokazování prostřednictvím statistických údajů v České republice, viz http://www.poradna-prava.cz/folder05/diskriminace_jejich_hodnoceni_a_dokazovani_prostrednictvim_statistickych_udaju.pdf.

je samozřejmé, že ve všech fázích zpracovávání získaných informací budou lehce identifikovatelné informace o této konkrétní osobě. Tomuto nechtěnému důsledku se lze však vyhnout pečlivým naplánováním průběhu shromažďování dat.²⁸ Pokud by tomu však v konkrétním případě nebylo možné zabránit, bude nutné takový sběr dat posuzovat v souladu s principy uvedenými níže. Druhou možností, která zpravidla nečiní problémy s ohledem na respektování soukromého života, je sběr dat, ke kterému dal příslušný jednotlivec svobodný souhlas.²⁹ V případech, kde se však jedná o sběr dat, která mohou být přiřazena ke konkrétním osobám, mohou vznikat problémy s ohledem na závazky vyplývající z práva na soukromý život.

Právo na respektování soukromého života je chráněné čl. 8 Úmluvy a čl. 17 Paktu. Shromažďování informací o konkrétních osobách je zcela jistě zásahem do soukromého života.³⁰ Právo na soukromý život však, jako téměř všechna lidská práva, není absolutní. To znamená, že existují výjimky, kdy zásah nebude protiprávní. Úmluva stanoví v čl. 8 odst. 2, že zásah do soukromého života bude legální, pokud je v souladu se zákonem a je nezbytný v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Pojem „nezbytný v demokratické společnosti“ je Evropským soudem pro lidská práva vykládán jako požadavek na existenci naléhavé sociální potřeby a proporcionality zásahu ke sledovanému zájmu.³¹

Pakt obdobně stanoví zákaz „svévolného nebo nezákonného“ zasahování do soukromého života. „Svévolný“ je Výborem pro lidská práva vykládán jako takový zásah, který není proporcionální sledovanému cíli nebo v daném případě nezbytný.³² Tedy oba dva instrumenty jsou vykládány obdobným způsobem. V našem případě je tedy zřejmé, že je nutné zkoumat, zda shromažďování osobních dat je neoprávněným zásahem do práva na soukromý život, nebo naopak oprávněným.

Aby sběr dat byl povoleným zásahem do soukromého života, musí být splněny tři podmínky:

- musí se tak dít na základě zákona,
- musí existovat legitimní účel sběru těchto dat a
- metoda sběru dat musí být přiměřená sledovanému účelu.

Sběr dat pro antidiskriminační účely je zcela jistě možno považovat za legitimní účel ochrany práv a svobod jiných. Pokud jde o splnění podmínky proporcionality (přiměřenosti), to bude vždy záviset na konkrétních okolnostech případu. V úvahu budou brány takové okolnosti jako zajištění ochrany dat, závažnost sledovaného účelu, možnost splnit sledovaný účelem jiným způsobem, který méně zasahuje do soukromého života osob atd. V judikatuře vztahující se k Úmluvě byla například prohlášena za zjevně neopodstatněnou stížnost na povinné sčítání lidu ve Velké Británii. Tehdejší Evropská komise pro lidská práva konstatovala, že s ohledem na skutečnost, že data sebraná ve sčítání jsou pečlivě opatrována, jsou tajná a sledují legitimní účel, tak zásah do soukromého života je nezbytný v demokratické společnosti.³³ Nedávná rozsáhlá studie vypracovaná pro Evropskou komisi dospívá k závěru, že sběr dat s účelem boje proti diskriminaci zpravidla bude splňovat podmínku

²⁸ Viz Measuring Discrimination - Data collection and EU Equality Law (European Commission, February 2007), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1982&langId=en>, s. 53.

²⁹ Viz Measuring Discrimination - Data collection and EU Equality Law (European Commission, February 2007), s. 72.

³⁰ Viz případ X v. Spojené království (Evropská komise pro lidská práva, stížnost č. 9702/82, 6. října 1982) a Obecná poznámka Výboru pro lidská práva č. 16, odst. 10.

³¹ Např. Silver v. Spojené království (stížnost č. 5947/72, 25. březen 1983), odst. 97.

³² Toonen v. Austrálie (stížnost č. 488/92), odst. 8.3.

³³ X v. Spojené království (Evropská komise pro lidská práva, stížnost č. 9702/82, 6. října 1982).

proporcionalita, a bude tedy v souladu s mezinárodním právem, pokud budou používány ty nejméně obtěžující metody sběru dat.³⁴

Lze tedy shrnout, že i když právo na respektování soukromého života představuje určité omezení při sběru dat, nejedná se o nepřekonatelnou překážku. Rozhodně nelze říci, že by tímto právem byl znemožněn sběr údajů, které jsou nutné jako efektivní nástroj proti diskriminaci z důvodu etnické příslušnosti.³⁵

3.2. Problematika sběru dat v kontextu českého práva

Podle českého právního řádu (zákon o ochraně osobních údajů) jsou informace o etnickém původu citlivými údaji³⁶, které podléhají speciálnímu režimu upravenému v § 9 jmenovaného zákona³⁷. Liga lidských práv se domnívá, že k dosažení stavu, kdy by mohla být práva menšin (především té romské) efektivně realizována v praxi a mohla být činěna pravidelná posuzování dosažených zlepšení (případně i zhoršení), je potřeba provést nejlépe sběr dat adresných, právě prostřednictvím použití §

³⁴ Viz Makkonen T.: Measuring Discrimination - Data collection and EU Equality Law (European Commission, February 2007), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1687&langId=en>, s. 7.

³⁵ Pro ilustraci a inspiraci přikládáme znění britského **The Race Relations Act** ("zákona o vztahu mezi rasami") z roku 1976 ve znění the Race Relations (Amendment) Act z roku 2000, kde jsou vyjmenovány náležitosti sběru dat.

- Personal data must be processed fairly, and sensitive personal data, which includes information about racial or ethnic background, can only be processed if it meets one or a set of conditions set out in the act. One such condition is that such data is needed to carry out equal opportunities monitoring.
- Data subjects' rights and freedoms must be protected – s/he does not need to give permission for data to be processed, but if the data will be used for another reason, then permission should be sought.
- Those collecting the data should try to make the process fair by making sure that the data subject knows who the person/organisation collecting the data is, that they know why the data is being processed and that they have access to any other important information.
- Data can only be collected for lawful and specified purposes and should not be used in other ways that the subject is not aware of.
- The data collected must be relevant, not excessive and must also be adequate to make useful findings;
- Data should be accurate and kept up-to-date and not retained for longer than necessary.
- Personal data must be kept securely, so there should be security systems and trusted staff.
- Data subjects must not be identifiable from published data, so, for example, if the numbers were so small that an individual could be identified, this would not be sufficient.
- A person has the right to object to racial/ethnic data collection on certain grounds – if, for example, it would cause him/her excessive distress.

³⁶ Zákon 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, § 4:

b) citlivým údajem je osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a jakýkoliv biometrický nebo genetický údaj subjektu údajů...

³⁷ § 9 Citlivé údaje

Citlivé údaje je možné zpracovávat, jen jestliže

- a) subjekt údajů dal ke zpracování výslovný souhlas. Subjekt údajů musí být při udělení souhlasu informován o tom, pro jaký účel zpracování a k jakým osobním údajům je souhlas dáván, jakému správci a na jaké období. Existenci souhlasu subjektu údajů se zpracováním osobních údajů musí být správce schopen prokázat po celou dobu zpracování. Správce je povinen předem subjekt údajů poučit o jeho právech podle § 12 a 21,
- b) je to nezbytné v zájmu zachování života nebo zdraví subjektu údajů nebo jiné osoby nebo odvrácení bezprostředního závažného nebezpečí hrozícího jejich majetku, pokud není možno jeho souhlas získat zejména z důvodů fyzické, duševní či právní nezpůsobilosti, v případě, že je nezvěstný nebo z jiných podobných důvodů. Správce musí ukončit zpracování údajů, jakmile pominou uvedené důvody, a údaje musí zlikvidovat, ledaže by subjekt údajů dal k dalšímu zpracování souhlas,
- c) se jedná o zpracování při zajišťování zdravotní péče, ochrany veřejného zdraví, zdravotního pojištění a výkon státní správy v oblasti zdravotnictví podle zvláštního zákona [15] nebo se jedná o posuzování zdravotního stavu v jiných případech stanovených zvláštním zákonem, [15a]
- d) je zpracování nezbytné pro dodržení povinností a práv správce odpovědného za zpracování v oblasti pracovního práva a zaměstnanosti, stanovené zvláštním zákonem, [16]
- e) jde o zpracování, které sleduje politické, filozofické, náboženské nebo odborové cíle, prováděné v rámci oprávněné činnosti občanského sdružení, nadace nebo jiné právnické osoby nevýdělečné povahy (dále jen „sdružení“), a které se týká pouze členů sdružení nebo osob, se kterými je sdružení v opakujícím se kontaktu souvisejícím s oprávněnou činností sdružení, a osobní údaje nejsou zpřístupňovány bez souhlasu subjektu údajů,
- f) se jedná o údaje podle zvláštního zákona nezbytné pro provádění nemocenského pojištění, důchodového pojištění (zabezpečení), státní sociální podpory a dalších státních sociálních dávek, sociálních služeb, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a sociálněprávní ochrany dětí a při zajištění ochrany těchto údajů v souladu se zákonem,
- g) se zpracování týká osobních údajů zveřejněných subjektem údajů,
- h) je zpracování nezbytné pro zajištění a uplatnění právních nároků, nebo
- ch) jsou zpracovány výlučně pro účely archivnictví podle zvláštního zákona.

9 písm. a) a tedy se přiklání k tomu, aby i v případě sběru citlivých dat byl v souvislosti s ochranou před diskriminací vyžadován výslovný souhlas subjektu. Je však ale možné také uvažovat o sběru dat bez získání výslovného souhlasu (jako se děje např. při zajišťování zdravotní péče). V takovém případě by bylo nutné tuto možnost zapracovat do zákona o ochraně osobních údajů, např. prostřednictvím rozšíření § 9 písmena f), a případně také do zákona, který by sám sběr dat upravoval. V této souvislosti bychom jen rádi upozornili, že v legislativě Velké Británie existuje možnost, jak sbírat citlivá data bez souhlasu subjektu – lze to například tehdy, když je sběr dat nezbytný („necessary“) a jde o práva třetí osoby, která mohou být poškozena neodůvodněným nedáním souhlasu.³⁸ Bylo by možné uvažovat o situaci, kdy by byla ohrožena práva třetích osob na ochranu před diskriminací, kdyby jiné odmítly dát souhlas ke sběru dat. Nicméně k této možnosti je potřeba přistupovat s krajní opatrností a s jasně předem vymezenými kritérii.

Zákon o ochraně příslušníků národnostních menšin (č. 273/2001 Sb.) v § 4 uvádí: „...Orgány veřejné správy nevedou evidenci příslušníků národnostních menšin. Získávání, zpracovávání a používání osobních údajů ohledně příslušnosti k národnostní menšině se řídí ustanoveními zvláštních právních předpisů. Údaje o přihlášení se k národnosti získané těmito orgány při sčítání lidu nebo podle jiného zvláštního zákona, které umožňují určení příslušnosti k národnostní menšině, nesmějí být použity pro jiný účel, než pro který byly shromážděny a uloženy, a po statistickém zpracování musejí být zničeny....“

V praxi je často zaměstnanci orgánů státní správy a samosprávy poukazováno na fakt, že sběr dat je nemožný právě kvůli ustanovení § 4 zákona o ochraně příslušníků národnostních menšin. Tento argument považuje Liga za neopodstatněný, neboť výkladem normy lze dojít k závěru, že sběr (adresných) dat není evidencí ve smyslu tohoto zákona. Získané údaje o etnické příslušnosti by samozřejmě nebyly další položkou evidence, ale spravovány zvlášť pověřenou institucí (viz níže). Tak by úřady a ani jiné instituce neměly k individualizovaným datům získaným pouze pro statistické účely (a jako takovým ze zákona chráněným) přístup, na rozdíl od výzkumných statistických pracovníků, kteří by mohli s citlivými údaji nakládat pouze prostřednictvím použití hesla a za podmínky, že ve statistických výstupech budou již informace striktně anonymizované.³⁹ Stejný postup je standardně používán při nakládání s citlivými daty v zahraničí.

Ve směrnici 2000/43/ES (tzv. rasová směrnice), která je pro ČR, jako členský stát EU, závazná, a která nebyla doposud plně implementována (ačkoliv doba určená k provedení implementace ze strany EU již uplynula), je umožněno státům, aby sbíraly statistické údaje pro potřeby zjišťování diskriminace, což se promítlo i do návrhu antidiskriminačního zákona (duben 2007), který doposud nebyl přijat. Konkrétně je v § 15 oprávněn úřad ochránce (ombudsmana) citlivá data shromažďovat, pokud by měla souvislost s diskriminací. Liga zastává názor, že by kupříkladu antidiskriminační zákon mohl obsahovat pasáž pečlivě vymezující náležitosti sběru etnických dat a vedle toho by v případě potřeby mohl být novelizován současný zákon na ochranu osobních údajů (č. 101/2000 Sb.). Po provedení výše uvedených změn by shromažďování citlivých dat pro účely zamezování diskriminace prováděl důvěryhodný úřad veřejného ochránce práv, k tomu by prověřování bezpečnosti nakládání s nimi nadále mohl zajišťovat orgán státní správy k tomu zřízený – Úřad pro ochranu osobních údajů. Tento systém by podle názoru Ligy mohl splňovat podmínky dostatečně kvalitního nástroje zaručujícího důvěryhodnosti a náležitou ochranu údajů o etnické příslušnosti.

³⁸ Viz podrobněji Data Protection Act 1998, Chapter 29 <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/80029--o.htm#sch3>

³⁹ Viz znění britského The Race Relations Act („zákon o vztahu mezi rasami“) z roku 1976 ve znění the Race Relations (Amendment) Act z roku 2000 (pozn. pod čarou č. 35).

3.3. Problematika omezení sběru dat o etnické příslušnosti osob v zahraničí

Ve **Finsku** není jejich sběr omezen, ale velice striktně je omezeno jejich šíření a publikace (ovšem se souhlasem osoby je možné i osobní, citlivá data publikovat a šířit).⁴⁰

V **Německu** je sběr citlivých dat omezen na konkrétní případy (na základě zákona a se souhlasem dotyčené osoby a v případech týkajících se bezpečnosti, veřejného zdraví atd.)⁴¹

Ve **Švédsku** je sběr citlivých dat zakázán, ovšem registruje se např. země, ze které imigrant přichází, či dokonce země narození rodičů – představu o počtu menšin tím pádem mají.⁴²

V **Rakousku** používají pro zjišťování etnické příslušnosti otázku na mateřský jazyk (tato metoda je pro účely ČR ze zjevných důvodů nepoužitelná).⁴³

V **Irsku** při monitoringu minorit sbírají data o tzv. travellers, čili kočovnicích pomocí metody self-definition (vlastní identifikace), která má ovšem své limity⁴⁴ (viz níže).

Na etnicitu či rasu se výslovně ptají pouze ve **Velké Británii** (viz níže).

Obecně lze říci, že nepřímou jsou data týkající se etnické příslušnosti zjišťována pomocí jiných indikátorů – národnost, země narození, země původu, země původu rodičů či mateřského jazyka ve většině zemí patnáctky, které se účastnily citovaného výzkumu.

3.4. Shrnutí a doporučení

Liga zastává názor, že pro sběr dat, jakkoliv se může zdát bez znalostí podrobností na první pohled kontroverzní záležitostí, neexistují legislativní překážky takového rázu, aby byl zcela vyloučen. V zahraničí (zaměřujeme se záměrně zejména na EU) je sběr dat možný a žádoucí při dodržování určitých omezení. Sběr je povoleným zásahem do soukromého života, pokud je prováděn co nejméně obtěžující a přiměřenou metodou, děje se na základě zákona a sleduje legitimní cíl (v tomto případě zavedení opatření proti segregaci a diskriminaci). Sběr dat při dodržení výše uvedených zásad dovoluje členským státům i tzv. rasová směrnice EU (2000/43/ES).

4. Konkrétní návrhy metod sběru dat o etnické příslušnosti

4.1. Praktické použití metod sběru dat o etnické příslušnosti⁴⁵

a) Self-reporting a self-definition (metoda vlastní identifikace) – se používají zdaleka nejvíce. Tato metoda je nejcitlivější k respondentům, respektuje jejich svobodné rozhodnutí o vlastní identifikaci, tzv. self-definition má však v některých ohledech výrazné nedostatky (které se projevily také například v ČR při sčítání lidu). Přihlášení k vlastní etnicitě, kterou si často osoba uvědomuje a bývá na ni i pyšná, se mění v čase v souvislosti s mediálním obrazem skupiny, její podporou či stigmatizací, a proto výsledky takových výzkumů často nevypovídají o situaci menšiny ani nemusí poskytovat dostatečně relevantní informace. Někdy není prakticky možné ji uplatnit (statistika tvořená na základě úmrtních listů, kde data o etnicitě osoby zaznamenává třetí pověřená osoba zpravidla na základě okometrické metody). Navíc data získaná pomocí self-reportingu nemusí korespondovat s

⁴⁰ Makkonen T.: Measuring Discrimination - Data collection and EU Equality Law (European Commission, February 2007), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=1687&langId=en>.

⁴¹ Measuring Discrimination, s. 84–85.

⁴² Measuring Discrimination, s. 85–87.

⁴³ Measuring Discrimination, s. 87–88.

⁴⁴ Measuring Discrimination, s. 91.

⁴⁵ Podrobněji viz Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands (December 2004; Comparative study).

tím, jak klasifikuje danou osobu její okolí.⁴⁶ Většina výzkumů je ale prováděna právě metodou vlastní identifikace.⁴⁷

b) Identification by observation (metoda identifikace jinou osobou) – Tato metoda se používá především v USA, kdy klasifikaci osoby provádí buď manažer společnosti, nebo zaměstnanec školy na základě viditelných charakteristik. Jak již bylo zmíněno, metoda vlastní identifikace s sebou nese výrazné limity, které může překonat právě monitoring pomocí pozorování třetí osoby. Na základě takto získaných informací je možné do statistických dat zahrnout i ty příslušníky etnické menšiny, kteří se sami za její příslušníky nepovažují (ale jejich okolí je za ně považuje a na základě těchto připsaných charakteristik je často diskriminuje) nebo nechtějí být považováni a pomocí metody self-definition se přihlásí k většinové populaci. Tato metoda také do statistik zahrne ty respondenty, kteří na osobní formulář týkající se jejich příslušnosti k určité menšině vůbec neodpoví, nebo odpoví špatně, či si vyberou odpověď „nevím“, kterých může být podle okolností signifikantně významný počet (vyplnění formuláře je ve valné většině případů dobrovolné). To, že pomocí této metody může být zjištěno, např. kolik procent žáků dané základní školy je považováno třetí osobou (nebo osobami) za příslušné k romské menšině, ukazuje hlavní přednost i zápor této metody zároveň. Tato klasifikace totiž vzniká na základě aplikace stereotypů (tmavší pokožka, tmavé oči a tmavé vlasy, to je Rom), která je jádrem diskriminačního přístupu. Na druhou stranu je pro potírání diskriminačních praktik právě enormně důležité vidět, kolik jedinců je majoritou považováno za příslušníky menšiny, neboť jsou to zpravidla právě zástupci majority, kteří v různých pozicích (státní úředník, učitel, zaměstnanec pedagogického zařízení nebo majitel obchodu či zaměstnavatel) minoritu na základě připsané identity diskriminují.

Pro eliminaci nevýhod obou výše jmenovaných metod se nabízí jejich kombinace. Zpravidla rozporné výstupy těchto metod (jiné zjištěné počty či procenta menšin) ale oslabují statistickou spolehlivost výzkumu.

c) Recogniton by group (metoda identifikace jinými zástupci etnické menšiny) – Používá se ne tak často jako již uvedené metody, oficiálně například při monitoringu domorodého obyvatelstva v USA nebo v Austrálii, kdy je jedinec považován za příslušníka určitého etnika tehdy, pokud ho za něj označí již registrovaní členové takového etnika. Podobný přístup zvolili také výzkumníci v Maďarsku (viz další kapitola).

d) Klasifikace pomocí nepřímých proměnných – Pomocí statistických měření (která jsou klasifikována jako objektivní – místo narození, národnost, mateřský jazyk, úroveň vzdělání, socio-ekonomický status atd.) a na základě takto získaných dat je poté identifikována ohrožená skupina. Výhodou této metody je nezávislost na subjektivním posouzení (ať již příslušníka diskriminací ohrožené minority, nebo příslušníka majority), zásadní nevýhodou však to, že pomocí těchto měření je identifikována skupina osob, která má sice podobné charakteristiky, ale z metodologického hlediska lze jen velmi těžko určit, zda tyto charakteristiky mohou být zdrojem (nebo následkem) diskriminace (např. nízký příjem může mít také např. k majoritě příslušející občan důchodového věku nebo početná rodina žijící na venkově, či zdravotně handicapovaná osoba, kteří se na hranici chudoby nedostali z důvodu diskriminace na základě rasy nebo etnicity, ale např. možnou diskriminací z jiného důvodu, vlastním přičiněním nebo na základě špatně nastaveného sociálního systému). Podle autorů zprávy není tato metoda především z metodologického hlediska jako nástroj monitorování diskriminací ohrožených skupin výhodná⁴⁸.

⁴⁶ To, že se Rom považuje za Čecha, ještě neznamená, že ho za Čecha bude považovat i jeho okolí a jako takového ho nebude diskriminovat.

⁴⁷ Comparative study, s. 35–36.

⁴⁸ Comparative study, s. 38.

4.2. Shrnutí a doporučení

V současné době je znám dostatek metod sběru dat o etnické příslušnosti. Vzhledem ke specifické situaci především Romů a jejich dětí v ČR doporučuje Liga, aby byla odborníky a po diskusi s představiteli romské menšiny zvolena nejvhodnější metoda sběru dat vzešlá z kombinace doposud známých (a výše popsaných) metod.

5. Zahraniční modely sběru dat o etnické příslušnosti

5.1. Příklady konkrétních zemí

Norsko

V Norsku již od roku 1964 existuje Centrální populační registr, který obsahuje pod osobním identifikačním číslem (PIN-code), které obdrží každá osoba při získání povolení k trvalému pobytu nebo po narození, všechna statistická data, která byla o dané osobě prostřednictvím sčítání zjištěna. Každé číslo je použito jen jednou, a tak na základě záznamů lze zjistit tzv. individuální demografické biografie jedinců. Data jsou využitelná Norským statistickým úřadem jen pro statistické a výzkumné účely a ochrana individuálních dat je legislativně předepsána tzv. statistickými zákony. Zaznamenávají jsou např. narození, úmrtí, svatby, migrace, počet dětí, národnost, místo narození, místo narození rodičů – tzv. national background, sleduje se ale také průběh školní docházky, zaměstnání, příjem, trestní rejstřík či získání řidičského průkazu. Informace o etnickém složení Norska je vytvářena z objektivních dat, především z údajů o místě narození rodičů, čímž do statistik není zahrnuta židovská, romská, kvenerská a skog-finner (obě s finskými kořeny) menšina, které žijí na norském území již staletí. Ty ovšem odhadem zahrnují přibližně 10 000 jedinců, což by sice nemělo vést k rezignaci na antidiskriminační opatření, ale zároveň jde s takovou menšinou pracovat jiným způsobem.⁴⁹

Dánsko

Podobně jako ve Švédsku se k problematice přistupuje v Dánsku, kde není používána metoda vlastní identifikace, ale cílová skupina potenciálních obětí diskriminace je určována podle imigračních statistik a místa narození respondenta nebo jeho rodičů⁵⁰. Počet členů romské menšiny se odhaduje na 1500 a jako skupina nemá status minority, těžko by se i tato informace zjišťovala, neboť místo narození respondenta nebo jeho rodičů nemá na příslušnost k této skupině vliv.

Nizozemí

V Nizozemí od 80. let byli považováni za cílovou skupinu takzvaní sociálně znevýhodnění (především na základě měření průměrného příjmu), mezi které byli zařazeni příslušníci různých menšin – např. Turci, Italové, Jugoslávci, Tunisané nebo Romové. Počátkem devadesátých let byla již tato strategie neudržitelná a informace o etnicitě jsou od té doby vázány na data o místě narození dané osoby nebo jejich rodičů. Informace o procesu vzdělávání jsou součástí registrů a je možné je propojit s jinými charakteristikami.

Velká Británie

Jak už bylo výše zmíněno, Velká Británie jde v otázce sběru dat o etnických minoritách v Evropě zdaleka nejdál. Nová antidiskriminační politika určila všem státním institucím povinnost eliminovat protiprávní rasovou diskriminaci.⁵¹ Na základě této povinnosti je institucím doporučen sběr dat o

⁴⁹ Blíže viz s. 22 Analýzy Towards Common Measures for Discrimination.

⁵⁰ Blíže viz s. 40 Analýzy Towards Common Measures for Discrimination.

⁵¹ The general duty does not say you must monitor policy and service delivery. However, you will find it difficult to show that you have met your duty to eliminate unlawful racial discrimination, and promote equal opportunities and good race relations if you do not have any

počtu jedinců příslušejících k etnickým minoritám, protože jinak těžko budou prokazovat, že opravdu aktivně potírají potenciální diskriminaci jednotlivých skupin. Pro školy byl připraven formulář, který mají rodiče každého žáka na žádost vyplnit (nebo podle věku ve spolupráci s ním, či je žák oprávněn o své etnické příslušnosti rozhodovat sám – pokud je starší šestnácti let). Formulář také obsahuje upozornění, že pokud budou rodiče tuto výzvu ignorovat (čili výslovně neodmítnou poskytnout souhlas k sběru etnických dat o jejich dítěti, ale prostě neodpoví), provedou poté zaměstnanci školy přiřazení jejich dítěte k některé ze skupin nabízených ve formuláři na základě vlastního uvážení. Pokud se rodiče obávají zneužití dat při předávání učiteli, nemusí formulář odevzdat ve škole, ale mohou ho také odeslat nebo odevzdat konkrétnímu registračnímu centru. Takto získaná data jsou evidována a provází dítě po celou dobu jeho studia, a pokud si je rodiče nebo dítě samo nepřejí změnit, nemusí již znovu prohlášení vyplňovat. Bezpečnost takto uchovávaných informací je přísně střežena a vychází z již výše zmíněného The Race Relations Act z roku 1976 a především Data Protection Act z roku 1998⁵². Zajímavé také je, že etnická příslušnost není otevřenou otázkou (tedy respondent sám vyplní, vypíše odpověď), ale polouzavřenou či spíše uzavřenou otázkou, protože na tomto formuláři mají rodiče na výběr z taxativně vymezených možností (pro ilustraci uvádíme):

<p><i>White</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>British</i> - <i>Irish</i> - <i>Traveller of Irish Heritage</i> - <i>Gypsy/Roma</i> - <i>Any other White background</i> <p><i>Black or Black British</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Caribbean</i> - <i>African</i> - <i>Any other Black background</i> <p><i>Chinese</i></p>	<p><i>Asian or Asian British</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Indian</i> - <i>Pakistani</i> - <i>Bangladeshi</i> - <i>Any other Asian background</i> <p><i>Mixed</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>White and Black Caribbean</i> - <i>White and Black African</i> - <i>White and Asian</i> - <i>Any other mixed background</i> <p><i>Any other ethnic background</i></p>
---	---

Maďarsko

V Maďarsku, které se v mnohém České republice podobá, se sběru dat o počtech romského obyvatelstva věnují dvě skupiny sociologů, z nichž první kombinuje metodu vlastní identifikace, která tam také selhává, a metodu posouzení okolí, kdy výzkumníci spoléhají na pozorování neromských informátorů (která přináší mnohem spolehlivější výsledky). Druhá skupina výzkumníků více méně souhlasí s tímto postupem, ale domnívá se, že neromský informátor identifikuje jako Roma toho, kdo je chudý a marginalizovaný. Proto se tato skutečnost dá exaktně měřit a je nutné do této skupiny také zahrnout tzv. „neetnické“ Romy, kteří ale žijí v podobných podmínkách. Nejnovější výzkumy kombinují metodu vlastní identifikace s identifikací ze strany zástupců romské menšiny, kdy v terénu operují tazatelé romského původu.⁵³

V současné době se v Maďarsku, stejně jako v dalších zemích východní a střední Evropy – Bulharsko, Rumunsko a další, z nichž musíme pohřichu Českou republiku vynechat, přistoupilo k aktivnějším

monitoring data. So, if your authority is bound only by the general duty, you should not assume that monitoring is something that you do not need to worry about. Další podrobnosti viz http://www.cre.gov.uk/downloads/duty_ethmon.rtf.

⁵² Celé znění viz např. <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/19980029.htm>. Podrobnější popis podávají kupříkladu stránky britského ministerstva školství, kde jsou také ke stažení formulář, průvodní dopis pro rodiče a leták s hlavními informacemi o cílech, podmínkách a zabezpečení sběru dat. (<http://www.standards.dfes.gov.uk/ethnicminorities/collecting/763919/>).

⁵³ Podrobněji viz publikace ERRC na <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1937>.

řešení segregace romských dětí. Indikátorem se nakonec nestala etnická příslušnost, s jejímž měřením měli právě Maďaři výrazné problémy, ale opatření jsou adresována tzv. „těžce znevýhodněným dětem“ (severely disadvantaged children), které jsou identifikovány na základě objektivních dat – výše příjmu a maximálního dosaženého vzdělání jejich rodičů. Programy na jejich integraci již běží a jejich obsahem je v některých případech také možnost zvýhodnění některého těžce znevýhodněného žáka při zápisu na školu jeho výběru (jinými slovy jde o tak v České republice obávanou pozitivní diskriminaci).⁵⁴

5.2. Shrnutí a doporučení

Britský systém, který se dá považovat za nejpropracovanější, by mohl být vzorem pro vládu nebo vládou pověřený subjekt, který by projekt sbírání dat vypracoval. Je sice pravdou, že takto radikálně postavený výzkum etnicity kromě Británie žádná evropská země neprovádí, to by ale nemělo státní orgány ani Romy hned odradit.

V ostatních evropských zemích je totiž vždy trochu jiná situace – minority nemonitorují (minorita má statisticky zanedbatelný počet členů a prevence proti diskriminaci je prováděna na individuální rovině) nebo jsou monitorovány prostřednictvím země původu nebo mateřského jazyka, což jako metodu pro monitoring Romů v ČR použít nelze.

Jestliže zvážíme fakt, že k identifikaci školních dětí jako romských je již stejně přistupováno (viz výše zmíněné autoritativní rozhodování o příslušnosti k romské minoritě romským krajským koordinátorem), můžeme v provedení výzkumu vidět ani ne tak převratnou novinku, jako spíš cestu k institucionalizaci, zprůhlednění postupů a v neposlední řadě poskytnutí náležité ochrany takto získaných dat.

Sběrem dat by v České republice mohl být pověřen veřejný ochránce práv, zejména vzhledem k návrhu antidiskriminačního zákona⁵⁵, který bude snad v dohledné době přijat, a podle jehož znění by měl „zpracovávat osobní údaje, včetně údajů citlivých“. Cesta k zahájení tohoto sběru začíná u přesvědčení oprávněných osob o potřebnosti tohoto opatření. Následovat ovšem musí neméně důležitá fáze schválení konkrétního zákona, který by monitoring podrobněji upravil. V neposlední řadě by sběru dat musela předcházet nemanipulativní **informační kampaň** především zacílená na příslušníky romské menšiny, která by měla rozptýlit nedůvěru k takovýmto projektům.

Fakt, že se informace o žácích bude archivovat, by neměla vadit. Na základě mnoha analýz (viz kapitola o legislativě) je zřejmé, že ani uchovávání citlivých informací nemusí být v rozporu s právními předpisy, pokud bude dostatečně zabezpečeno důvěryhodným úřadem (např. bude informace o etnické příslušnosti konkrétního žáka uchovávána pod číslem, které povede k jejich datu v databázi, do níž budou mít přístup pouze výzkumníci a na základě použití hesla).

Věčná obava o bezpečnost takto získaných dat je podle našeho názoru proto neopodstatněná.

⁵⁴ Viz blíže The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children, s. 31 a 40,

<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2743>

⁵⁵ § 15 Provádění nezávislého výzkumu

(1) Ochránce shromažďuje a zpracovává informace o stavu práva na rovné zacházení a o ochraně před diskriminací.

(2) K zajištění potřebných informací statistického a vědeckého charakteru je ochránce oprávněn zpracovávat osobní údaje, včetně údajů citlivých, pokud k tomu dá subjekt údajů souhlas. Pro tyto účely je nutno osobní údaje, včetně citlivých osobních údajů, anonymizovat, jakmile je to možné.

(3) Za účelem plnění výzkumných úkolů je ochránce oprávněn od orgánů veřejné správy, právnických a fyzických osob požadovat informace, které mohou zahrnovat pouze anonymizované osobní údaje. Toto oprávnění se nevztahuje na nakládání s utajovanými skutečnostmi podle zvláštního právního předpisu(3).

(4) Při shromažďování statistických a jiných informací orgány veřejné správy spolupracují s ochráncem v souladu s právními předpisy, jimiž se řídí jejich činnost.

Ve většině zemí, které v tomto materiálu zmiňujeme, je sběr citlivých dat běžnou záležitostí a jejich užití pouze pro statistické účely je technicky zajištěno a zabezpečeno. Nesmíme také zapomínat, že osobní údaje často a citlivé údaje v několika případech jsou již v České republice mnoho let zpracovány a diskuse o možnosti jejich zneužívání se nevede (např. pro účely zdravotní péče, ochrany veřejného zdraví či zdravotního pojištění aj.) a Liga nevidí důvod, proč by tomu tak nemohlo být také s daty sloužícími pro ochranu před diskriminací.

Je otázkou pro zkušený výzkumný tým, aby zvážil nejlepší formát dotazovacího formuláře, který by poté byl schopen přinést nejspolehlivější data. **Pro výběr nejlepší metody je ovšem nutné zahájit především odbornou, ale i veřejnou debatu, Liga doufá, že i tímto materiálem pomůže vyzvat všechny zainteresované osoby či instituce.**

Metoda vlastní identifikace, která zatím v České republice nepřináší kýžené výsledky, ale která je pro základ dotazníku pravděpodobně nevyhnutelná, by mohla být doplněna dotazem na údaj o mateřském jazyku, kterým dítě mluví, a také údajem o etnické příslušnosti zaznamenávaným učitelem nebo pedagogickým pracovníkem (metoda identifikace jinou osobou). Marná není ani myšlenka provádění výzkumu prostřednictvím romských tazatelů, ke kterým by mohli mít příslušníci romské menšiny, včetně dětí, větší důvěru.

Pokud bychom se chtěli vyhnout sběru dat, tak jak jej Liga lidských práv výše navrhuje (a jehož zavedení bude možná dnes politicky neprůchodné, případně z různých důvodů odmítáno představiteli Romů), a přesto se pokusit získat relevantní informace o segregaci romských dětí v České republice, můžeme uvažovat například o sběru anonymních (neadresných, subjektivních) dat, který byl prováděn pro účely Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit (viz výše), nebo o sběru dat objektivních (vzdělání a příjem rodičů), ke kterému přistoupili v Maďarsku. Možnost sběru neadresných dat (např. používání jednorázových neadresných dotazníků nebo pozorování) je ovšem podle názoru Ligy pro pravidelné zjišťování (v počátku stavu a později doufejme i pohybu vedoucímu ke snižování) počtu romských dětí v segregovaných školách a třídách či ústavech prakticky těžko využitelná. Dotazování by za tohoto stavu muselo být prováděno opakovaně, někdy i každý rok, když by bylo cílem sledovat, jak se vyvíjí situace například v jedné konkrétní škole (zda se počet segregovaných romských žáků v konkrétních třídách zvýšil, či snížil...), a bylo by také extrémně náročné z hlediska časového, ale i finančního. Je také velice pravděpodobné, že za použití metody vlastní identifikace by při opakovaném dotazování přestali respondenti na sběru dat participovat.

Druhou možností, jak sledovat segregaci a vývoj po zavedení desegregačních opatření, je po vzoru Maďarska provedení sběru objektivních dat, k němuž není nutné přijímat speciální zákony, je rozhodně méně kontroverzní a výstupní informace nejsou ovlivněny vůlí subjektů. V této souvislosti bychom poté mohli konstatovat, že oběťmi segregace jsou například děti ze sociálně slabých rodin a na ně jako na cílovou skupinu zaměřit desegregační opatření. Liga lidských práv by se ale nerada vzdávala aspirace na pojmenování problému pravým jméno a odmítá vyhýbání se konstatování a řešení faktu, že jsou u nás segregovány a do ústavů umísťovány (vzhledem k jejich procentnímu zastoupení v populaci) v naprosto nepřiměřeném počtu právě děti romské na základě jejich etnické příslušnosti a stereotypně přisuzovaných vlastností a schopností. Přesto představuje podle Ligy provedení sběru objektivních dat spíše krajní případ, pokud by se nepodařilo prosadit již výše navrhovaný postup, neboť situaci je potřeba urychleně řešit alespoň nějakým způsobem.

6. Závěr

Pokud máme zájem na dodržování lidských práv v ČR, nemůžeme si dovolit opomíjet skutečnost, že určitá skupina občanů odmítá deklarovat při oficiálním sčítání lidu svoji národnost/etnicitu, ač ji je v jiných okamžicích ochotna potvrdit a často je na ni i hrdá. To, že podmínky ostatních menšin můžeme více méně jednoduše sledovat na základě výsledků sčítání lidu, nám nesmí bránit v rozhodnutí přistoupit k výzkumům založeným na etnicitě, které by byly ku prospěchu především komunitě

romské a romským dětem. Není totiž přípustné nemít informace o počtu osob, které jsou potenciálně, ale bohužel v mnoha případech reálně, vystaveny diskriminaci, a dokonce i segregaci. I sám fakt, že se Romové ke své národnosti na oficiální úrovni nehlásí, je znepokojující, neboť ukazuje, že příslušnost k této menšině nese s sebou řadu znevýhodnění a rizik, především riziko přímé nebo nepřímé diskriminace.

Demokratický právní stát nesmí v této situaci zavírat oči a jeho povinností je monitorovat a vyhodnocovat situaci všech (především diskriminaci vystavených) menšin. Proto je bezpodmínečně nutné např. vědět, kolik procent romských dětí je umístěno v ústavní péči a také v nestandardních třídách a školách, ať již jsou oficiálně nazývány jakkoliv. Neoprávněné umístění dítěte do nestandardní školy či třídy mu prakticky zcela zavře dveře k plnohodnotnému uplatnění v naší společnosti, kde je úspěch založen především na vzdělání. Dokud budeme tvrdit, že vlastně nevíme, kolik romských dětí je (ve valné většině neoprávněně) zařazováno do nestandardních škol, přestože se za Romy oficiálně nepovažují a ve sčítání se k romské národnosti nehlásí, ačkoli neoficiální odhady (včetně informací samotných Romů) ukazují alarmující údaje, nebudeme moci s čistým svědomím považovat Českou republiku za stát hájící základní práva svých občanů.

Liga doporučuje, aby byla přijata taková legislativní opatření, která by při splnění výše uvedených podmínek, umožnila efektivní, nezpochybnitelný a bezpečný sběr dat, který by ve svém důsledku byl základním východiskem pro zamezení diskriminaci z důvodu etnické příslušnosti, které jsou v Česku vystaveni především Romové. Ze zahraniční praxe i právního rozboru současné situace vyplývá, že je nadále neudržitelná argumentace (zejména osob působících v oblasti úzce ovlivňující situaci romských dětí v rámci působnosti ministerstva školství) o nemožnosti sběru dat o etnickém původu občanů s poukazem na protiprávnost takového počínání. Celá situace je o to naléhavější proto, že problém přetrvávající masové diskriminace romských dětí, které jsou velmi často umísťovány do ústavní výchovy nebo do nestandardních tříd a škol, je více méně mimo zájem politických špiček. Naopak mezinárodní instituce monitorující dodržování lidských práv oprávněně a opakovaně nešetří na adresu ČR tvrdou kritikou, což nesvědčí kredibilitě a dobrému jménu státu, který se leckdy zasazuje o dodržování lidských práv v některých nedemokratických režimech na zahraniční úrovni.